Mark Varszegi

Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beiträge zum
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Herausgegeben von

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

Band 319

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mark Varszegi

Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Onlineversion
Nomos eLibrary

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

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

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

1. Auflage 2023

© Mark Varszegi

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

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

ISBN 978-3-7560-0488-1 (Print)
ISBN 978-3-7489-3813-2 (ePDF)

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ours is the Fury

- George R. R. Martin

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vorwort

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

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

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

Hamburg, im März 2023

Mark Varszegi mark.varszegi@gmx.de

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaltsverzeichnis

A. Problemstellung: Einseitigkeit, ideologische Aufladung und Legitimität 19

I. Der Wahlerfolg in Ungarn im Jahre 2010 19

II. Das Grundgesetz von 2012 und seine Legitimitätsprobleme 21

1. Vermeintliche ideologische Aufladung 21
2. Staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen 23
3. Kritik des Verfahrens der Verfassunggebung 25
4. Legitimitätsprobleme 26

B. Lösungsansatz: die Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes 28

I. Versuch der Erfassung des Grenzbegriffs des Verfassungsrechts 28

II. Allgemeine Ansätze zur Legitimierung von Macht und Staat als Quellen der Erkenntnis 29

III. Die klassische Lehre vom *pouvoir constituant* und ihre Anwendung auf das ungarische Grundgesetz 33

C. Rechtfertigungsbedarf und Rechtfertigungsschwierigkeiten der Verfassung 36

I. Einführung 36

II. Problem der ranghöchsten Stellung: Absturzgefährdung und Sanktionslosigkeit 36

1. Die Absturzgefährdung der Verfassung 36
2. Das Fehlen von Sanktionen 37

III. Die Unzulänglichkeiten des Staatsorganisationsrechts, des Völkerrechts, des Naturrechts und der Reinen Rechtslehre 38

1. Kein Ausweg mithilfe des Staatsorganisationsrechts 38
2. Irrelevanz von völkerrechtlichen Maximen 40
3. Verweis auf das Naturrecht 41
4. Kelsens Reine Rechtslehre und deren Grenzen 43

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

D. Frühe Ansätze zur Legitimierung von staatlicher Macht: die bloße Gewalt und die religiöse Begründung 45

I. Rohe Faktizität 45

II. Religiöse Begründung des Staates 47

E. Vertragstheorien 49

I. Die Vertragstheorien und ihr Einfluss auf die Lehre vom pouvoir constituant 49

II. John Locke: Mehrheitsprinzip und *trust* 51

1. Einführung 51
2. Naturzustand, staatliche Organisation und Gesellschaftsvertrag bei Locke 54
3. Die Gewaltenteilung als logische Folge der Überwindung des Naturzustandes 56
4. Das Mehrheitsprinzip und die Grenzen der Legislativmacht 59
5. Das Vertrauensprinzip bei Locke 62
6. Fazit zu Locke 65

III. Montesquieu: Gewaltenteilung und Legitimation der Staatsmacht durch Tugend 69

1. Einführung 69
2. Republik der Tugend – Montesquieus Legitimationsansätze 70
3. Politische Teilhaberrechte als Grundpfeiler der *égalité* 75
4. Regeln und Gesetze in Montesquieus Weltbild 77
5. Gewalten und Gegengewalten als Ausfluss des Geistes der Gesetze 81
6. Montesquieus Ideal der Gewaltenteilung 82
7. Fazit zu Montesquieu: Gewaltenteilung und Partizipationsmöglichkeit für alle Bürger 85

IV. Jean-Jacques Rousseau: Volkssouveränität und Gemeinwille 87

1. Einführung 87
2. Der Ausgangspunkt: Rousseaus Gesellschaftsvertrag 88
3. Die *volonté générale* als Quelle der Legitimität des modernen Staates – ein Deutungsversuch 91
4. Zum schädlichen Einfluss von Gruppierungen auf die *volonté générale* 98
5. Exkurs: *als dass man ihn zwingen werde, frei zu sein* 99
6. Gesetz und Verfassung in Rousseaus Welt 104

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

7. Fazit zu Rousseau: volonté générale und Begrenzung der staatlichen Macht 109

F. Erste Erprobung der Theorien: die Glorious Revolution und die Unabhängigkeitsbewegung in den Vereinigten Staaten 112

I. Einführung 112

II. England 113

III. Vom Mutterland in die Neue Welt: die Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika 115

G. Die Französische Revolution und die klassische Lehre vom *pouvoir constituant* 120

I. Einführung 120

II. Die Lehre vom *pouvoir constituant*: Synthese von Volkssouveränität und Gewaltenteilung? 122

III. Die drei Epochen der Entstehung einer Nation 123

IV. Pouvoir constituant und pouvoirs constitués 126

V. Gewaltentrennung als unabdingbarer Inhalt der Verfassung 128

VI. Inhaber der verfassunggebenden Gewalt bei Sieyès 129

VII. Inhaltliche Anforderungen an die Verfassung 131

VIII. Politische Teilhaberrechte, Mehrheitsprinzip und Wertentscheidungen im Sieyèsschen Verfassungsmodell 132

IX. Das Verfahren der Verfassunggebung 135

X. Grenzen der Macht des *pouvoir constituant* 139

H. Kritik der Lehre vom *pouvoir constituant* 143

I. Einführung 143

II. Das Volk als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt – eine Illusion? 145

1. Selbstermächtigung der Eliten als politische Realität 145
2. Das unverfasste Volk – ein Zirkelschluss? 149
3. Verzerrung des Willens des Volkes durch das freie Mandat 150

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Das Verfahren zur Verabschiedung der Verfassung – Sieyès' Ideal und politische Realität 150
1. Unauffindbarkeit des Volkswillens 150
2. Brechungen des verfassunggebenden Willens 152
3. Bedeutung eines vorhergehenden Verfassungsauftrags oder eines nachträglichen Plebiszits 152
4. Problem der Verfassunggebung durch Mehrheitsentscheid 154
5. Vorbestimmtheit durch äußere Umstände 157

I. Wege aus dem Dunkeln: die Suche nach alternativen Legitimationssträngen 158

I. Die Innensicht des Verfassungsrechts: kein Ausweg 158

II. Der Geltungserfolg als möglicher Richtpunkt der Legitimität 159
1. Das nachträgliche *plébiscite de tous les jours* als Ansatz der Legitimation 159
2. Legitimation aus dem Inhalt 161
3. Von der Einstimmigkeit zum Verfassungskonsens – eine praxistaugliche Lösung 162

J. Zusammenfassung zum theoretischen Teil und Überleitung zum ungarischen Grundgesetz 165

I. Die Lehre vom *pouvoir constituant* als Richtschnur der Legitimität 165

II. Isensees Kritik und der Versuch einer Synthese 168

III. Die einzelnen Stränge der Legitimation 172
1. Verfassungsstaatliche Grundprinzipien als Grenzen des *pouvoir constituant* 172
2. Gewaltenteilung als Grundlage des Verfassungsstaates 174
3. Partizipation 177
4. Symbolik und Identifizierung 178
5. Die Erfassung des Begriffs des Volkes und das Verfahren der Verfassunggebung 182
6. Historische Einbettung 186
7. Stabilität und handwerkliche Qualität 187

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

K. Das Grundgesetz und die ungarische Geschichte: Kontinuität oder Traditionsbruch? 188

I. Einführung 188

II. Feudalismus und erste Meilensteine der historischen Verfassung: 1000 bis 1848 189

III. Bürgerlich-liberale Bestrebungen 191
1. Die Rechtsentwicklung von 1848 bis zum Ersten Weltkrieg 191
2. Vom Ende des Ersten Weltkrieges bis 1944 194
3. Vom Zusammenbruch von 1944 bis zur Verfassung von 1949 197

IV. Sozialistische Staatsmodelle: 1949 bis 1989/90 201
1. Die bolschewistische Verfassung von 1949 201

V. Die Jahre nach 1989/90 und die Oktoberverfassung als realistischer Kompromiss 204
1. Der Weg zur Verfassungsänderung von 1989/90 204
2. Das verfassungsändernde Gesetz von 1989 206
3. Die Geburt der Oktoberverfassung und die Verfassungsänderung von 1990 209
4. Die Legitimität der Oktoberverfassung als öffentlich-rechtlicher Kompromiss 212

VI. Die Lehre von der Heiligen Krone 218
1. Die historische Bedeutung der Krone seit 1514 218
2. Die Bedeutung der Krone seit 1945 223
3. Das Gesetz von 2000 über Krone und Staatsgründung 225

L. Der Weg zum Grundgesetz: 2010 bis 2012 230

I. Der Wahlsieg von 2010 und das Programm der Nationalen Zusammenarbeit 230
1. Das Wahlprogramm und der Wahlsieg des Fidesz von 2010 230
2. Das System der Nationalen Zusammenarbeit und das Versprechen der Verfassunggebung 232

II. Die Verabschiedung der Verfassung 238
1. Das Verfahren in der Landesversammlung 238
2. Die Nationale Konsultation und die Verabschiedung des Grundgesetzes 241

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

M. Das Grundgesetz von 2010 bis 2020: Schwächung des Verfassungsgerichts und die Verfassung als Spielball der Politik 246

I. Einführung 246

II. Prolog: die Änderungen der Oktoberverfassung und der Beginn des Konflikts mit dem Verfassungsgericht 248

1. Die Ermöglichung der Wahl von Verfassungsrichtern ohne Beteiligung der Opposition 248
2. Beschränkung der Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts in Budgetfragen 249
3. Die Erhöhung der Zahl der Verfassungsrichter und die hiermit verbundenen Personalentscheidungen 252

III. Das Verfassungsgericht nach Inkrafttreten des Grundgesetzes 253

1. Die Übernahme der Bestimmungen der Oktoberverfassung in deren letzter Form (insbesondere: die eingeschränkte Prüfungskompetenz in Budgetfragen) 253
2. Die Übergangsbestimmungen und die ersten drei Grundgesetzänderungen 255

IV. Der Höhepunkt des Konflikts: die vierte Grundgesetzänderung 257

1. Allgemeines 257
2. Einführung von vormals für verfassungswidrig erklärten Materien in die Verfassung 258
3. Die Erklärung der früheren Praxis des Verfassungsgerichts für unwirksam 264
4. Das Verbot der inhaltlichen Überprüfung von Grundgesetzänderungen und die Verengung der Prüfungsbefugnis 268
5. Sonstige problematische Bestimmungen 269

V. Die Stellungnahme des Europäischen Parlaments und der Venedig-Kommission 270

1. Einführung 270
2. Die Einführung von verfassungswidrigem Recht in die Verfassung 273
3. Die Stellungnahme der Kommission über die Aufhebung der zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung 277
4. Die Frage der verfassungswidrigen Verfassungsänderung 281

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VI. Nur scheinbar ein Schritt zurück: die fünfte Grundgesetzänderung 288
1. Allgemeines 288
2. Die Anerkennung der Kirchen 289
3. Die Regeln über die politische Werbung 290
VII. Die siebte Grundgesetzänderung 291
VIII. Änderungen nach der siebten Grundgesetzänderung 292

N. Der Vorwurf der ideologischen Aufladung 293
I. Einführung 293
II. Die Präambel 294
1. Die Selbstbezeichnung als Nationales Glaubensbekenntnis 294
2. Die Zitierung der Nationalhymne 296
3. Die Präambel im Kontext des Grundgesetzes: Ideologie als Auslegungsmaßstab 301
III. Der Begriff der Nation 302
1. Einführung und Problemstellung 302
2. Die Begriffe Nation und Volk im ungarischen Sprachgebrauch 304
3. Versuch der Fixierung des *pouvoir constituant*: *nép* oder *nemzet*? 306
4. Das Christentum im Dienst der Nation 314
5. Der Nationsbegriff als Instrument zur Ausgrenzung der politischen Linken 318
IV. Weitere ideologische Bestimmungen 320
1. Allgemeines 320
2. Ehe und Familie 320
3. Arbeit und sozialstaatliche Inhalte 326
4. Ordnungspolitik und Strafrecht 333
5. Der Gleichheitssatz im Grundgesetz 338
V. Staatsname, Symbole und Nationalfeiertag 347
VI. Progressive und linke Symbole 349

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung 351
I. Einführung 351

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

P. Legitimität durch Kontinuität? Das Grundgesetz und die Vergangenheit 388
I. Einführung 388
II. Die historische Verfassung 389
1. Einführung 389
2. Versuch der materiellen und zeitlichen Eingrenzung 390

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Weiterentwicklung der historischen Verfassung nach 1990? 394
4. Versuch der Umgrenzung der *Errungenschaften* der historischen Verfassung 398
5. Die zur historischen Verfassung ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts 399
6. Exkurs: Historische Verfassung und Souveränität – ein Schritt in eine bedenkliche Richtung 404

III. Nichtigkeit oder Rechtsgrundlage? Das Grundgesetz und die Oktoberverfassung 407

Q. Stabilität und handwerkliche Qualität des Grundgesetzes 410

I. Einführung 410

II. Überbleibsel, Redundanzen und Lücken 411

III. Struktur und Aufbau 412

IV. Positive Neuerungen 413

R. Schlusswort: Requiem für die Dritte Republik 415

Literaturverzeichnis 423

I. Zur Legitimität allgemein 423

II. Zum ungarischen Recht und zum Grundgesetz 425

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

A. Problemstellung: Einseitigkeit, ideologische Aufladung und Legitimität

I. Der Wahlerfolg in Ungarn im Jahre 2010

Diejenigen, die die Wahlen für die ungarische Landesversammlung[1] im April 2010 verfolgt haben, konnten Zeugen eines bemerkenswerten Ereignisses werden. Eine oppositionelle Kraft errang einen Sieg, der ohne Übertreibung als sensationell bezeichnet werden kann. Der von Viktor Orbán geführte Bund Junger Demokraten (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, *Fidesz*) konnte gemeinsam mit der kaum selbstständigen Christdemokratischen Volkspartei (*Kereszténydemokrata Néppárt*, *KDNP*) eine Mehrheit von mehr als zwei Dritteln der Sitze der Legislative für sich verbuchen. Die vormals das Land regierende, aus der Ungarischen Sozialistischen Partei (*Magyar Szocialista Párt*, *MSZP*) und dem linksliberalen Bund Freier Demokraten (*Szabad Demokraták Szövetsége*, *SZDSZ*) bestehende Koalition musste demgegenüber eine beinahe demütigende Niederlage einstecken, während die rechts von dem Fidesz stehende Bewegung für ein Besseres Ungarn (*Jobbik Magyarországért Mozgalom*, kurz *Jobbik*) äußerst erfolgreich war und 47 der insgesamt 386 Sitze der damaligen Landesversammlung erhielt.

---

1 Landesversammlung (*Országgyűlés*) ist der Name, mit dem die Ungarn ihr zentrales Legislativorgan bezeichnen. Der Ausdruck *Parlament* wird in Ungarn nur selten verwendet. Deswegen soll auch in dieser Arbeit stets von Landesversammlung gesprochen werden, wenn speziell die ungarische zentrale Legislative gemeint ist. Der Begriff Landesversammlung hat in Ungarn eine lange Tradition, deren Anfänge allerdings ungeklärt sind. Der unter dem Namen Anonymus bekannte ungarische Geschichtsschreiber führte im 13. Jahrhundert die Ursprünge der Landesversammlung bis ins 10. Jahrhundert zurück, wobei allerdings die Kontinuität hier zumindest fragwürdig erscheint. Mit dem Zusammenwirken des Monarchen und der Stände bei der Gesetzgebung spätestens ab dem 13. Jahrhundert kann von einer wahrhaftigen Landesversammlung gesprochen werden. Für Details zur Geschichte der Landesversammlung s. *Bódiné Beliznai, Kinga / Horváth, Attila / Mezey, Barna / Stipta, István*: A feudális állam szervei (Organe des feudalen Staates) sowie *Bódiné Beliznai, Kinga / Föglein, Gizella / Horváth, Attila / Máthé, Gábor / Mezey, Barna / Révész T., Mihály / Stipta, István / Völgyesi, Levente*: A magyar polgári állam szervei (Organe des ungarischen bürgerlichen Staates), beide in *Mezey, Barna* (Hrsg.): Magyar Alkotmánytörténet (Ungarische Verfassungsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2003, S. 52f, 178f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Fall, dass eine einzige Partei eine parlamentarische Mehrheit erlangt, die es ihr möglich macht, ohne Rücksicht auf die Interessen der Opposition Gesetze zu erlassen, ist an sich weder besonders selten noch außergewöhnlich. Nach den Wahlen von 2010 war das Ergebnis des Fidesz jedoch so überragend, dass er über das wohl schärfste Schwert verfügte, das eine politische Kraft in einer Demokratie schwingen kann: die Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung machte es ihm gemäß den damals gültigen Gesetzen nicht nur möglich, die grundlegenden staatsorganisationsrechtlichen Fragen regelnden sog. Zweidrittelgesetze[2] zu ändern, sondern auch eine neue Verfassung zu verabschieden.

Nach dem Machtwechsel wurde schnell klar, dass die neue Regierung nicht zögern würde, von ihren Befugnissen Gebrauch zu machen. Ehrgeizige Gesetzgebungsprojekte und die konsequente Durchsetzung der politischen Ziele des Fidesz beherrschen seitdem den Alltag, und die Landesversammlung ist seit 2010 sehr aktiv mit der Verabschiedung von neuen Gesetzen auf allen Rechtsgebieten beschäftigt.[3]

Neben mehreren grundlegenden Kodifikationen, deren Verabschiedung bereits seit langem überfällig war,[4] wurden auch einige Gesetze erlassen, deren Inhalt als politisch brisant wahrgenommen worden ist und die nicht nur in juristischen Fachkreisen, sondern auch in der ungarischen und internationalen Presse Gegenstand von regen Diskussionen waren. Hingewiesen sei hier insbesondere auf das als „Mediengesetz" bekannt gewordene Gesetz,[5] das als die Kommunikationsgrundrechte unverhältnismäßig einschränkend kritisiert wurde.[6] Als weitere Beispiele sollen hier die Einführung eines einstufigen Einkommenssteuertarifs anstelle des frühe-

2 Ungarisch *kétharmados törvény*; dies ist die umgangssprachliche Bezeichnung für die Gesetze, deren Verabschiedung an diese besondere Mehrheit geknüpft ist. Ihnen soll später ein eigenes Kapitel gewidmet werden.

3 Nachdem der Fidesz die Zweidrittelmehrheit für einige Zeit verloren hatte, steht sie seit den Wahlen im Jahr 2022 wieder stabil.

4 Es wurde z.B. ein vollständig neues bürgerliches Gesetzbuch (*Polgári Törvénykönyv*, Gesetz Nr. V. aus 2013) erlassen. Daneben sind auch das Strafgesetzbuch (*Büntető Törvénykönyv*, Gesetz Nr. C. aus 2012), die Zivilprozessordnung (*Polgári Perrendtartás*, Gesetz Nr. CXXX. aus 2016) oder das Gesetz über das Verwaltungsverfahren (*Törvény az általános közigazgatási rendtartásról*, Gesetz Nr. CL. aus 2016) neu.

5 Gesetz Nr. CLXXXV. aus 2010.

6 S. z.B. *Polyak, Gábor*: Kritische Punkte der ungarischen Medienregulierung, in: AfP, 2015, 118.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ren progressiven Systems,[7] sowie das 2011 verabschiedete Gesetz über die nationale Hochschulbildung genannt werden, das die staatliche Finanzierung des Hochschulstudiums in bestimmten Fällen an die Voraussetzung der Abgabe einer Erklärung seitens des zukünftigen Absolventen bindet, gemäß der dieser sich verpflichtet, für eine bestimmte Zeit in Ungarn (und nicht im Ausland) zu arbeiten.[8] Zu einem Aufschrei des Protests führte die als „lex CEU" weltweit durch die Presse gegangene Änderung des Hochschulgesetzes von 2016, die ein verkapptes Einzelfallgesetz darstellte und gegen die vom US-amerikanisch-ungarischen Financier und Philanthropen *György (George) Soros* gegründete, dem Popperschen Ideal der offenen Gesellschaft verpflichtete Privatuniversität *Central European University (CEU)* gerichtet war.[9] Politisch ebenso umstritten war die Entziehung der Akkreditierung der Gender Studies-Studiengänge im Jahre 2018 ohne vorhergehende Abstimmung mit den Hochschulen mittels einer schlichten Regierungsverordnung.[10]

II. Das Grundgesetz von 2012 und seine Legitimitätsprobleme

1. Vermeintliche ideologische Aufladung

Mehr als alle Gesetze und sonstigen Maßnahmen seit 2010 verdient eine Entscheidung der Orbán-Regierung Aufmerksamkeit, die offenbar eine neue Ära im ungarischen Recht einläuten will:[11] die Verabschiedung einer neuen Verfassung.

---

7 Eingeführt durch Gesetz Nr. CXXIII. aus 2010, welches das Gesetz Nr. CXVII. aus 1995 änderte. In der Rhetorik des Fidesz wurde dieser einstufige Tarif oft als das Flaggschiff der Wirtschaftspolitik dargestellt. Er soll das Leistungsprinzip fördern und zur Stärkung der „neuen Mittelschicht" führen. Hierzu mehr im Kapitel über die Zweidrittelgesetze.

8 Gesetz Nr. CCIV. aus 2011, s. insb. § 48/A Punkt b), hierzu mehr im Kapitel über die einzelnen Grundgesetzänderungen.

9 S. hierzu *Varszegi, Mark*: Die „lex CEU" – neues Recht für ausländische Hochschulen, in: *Schubel, Christian / Kirste, Stephan / Müller-Graff, Peter-Christian / Diggelmann, Oliver / Hufeld Ulrich* (Hrsg.): Jahrbuch für vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2017, S. 213f.

10 S. hierzu *Varszegi, Mark*: Gender Studies und die starken Männer von der Donau – Vorgehen gegen einen unliebsamen Studiengang in Ungarn, Juwiss Blog Nr. 78/2018 v. 13.09.2018, www.juwiss.de/78-2018/ (Zugriff: 01.03.2020).

11 Wie ernst es der Fidesz mit diesem Anspruch meint, Unterpfand einer neuen Ära und dazu berufen zu sein, endgültig mit der sozialistischen und postsozialis-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieses am 25. April 2011 – symbolträchtig an einem Ostermontag und am ersten Jahrestag des Wahlsieges – verkündete Dokument, das sich selbst *Grundgesetz Ungarns* (*Magyarország Alaptörvénye*) nennt, weicht bereits auf den ersten Blick erkennbar von den Erwartungen ab, die der westeuropäische Jurist an eine moderne Verfassungsurkunde stellt. Neben der archaisierenden Sprache sticht ins Auge, dass der Text an vielen Stellen von Werten spricht, die starke Identifikationspunkte für Ungarn bieten, die der politischen Rechten nahestehen.

Konkret handelt es sich hierbei um die häufigen Bezugnahmen auf das Christentum sowie auf die ungarische Nation mitsamt ihrer Geschichte. Bereits die ersten fünf Worte der Verfassungsurkunde bilden einen Satz, der leicht als Anrufung Gottes ausgelegt werden kann.[12] Die hierauf folgende, sich selbst als *Nationales Glaubensbekenntnis* (*Nemzeti Hitvallás*) bezeichnende Präambel liest sich wie ein kurzer Streifzug durch die Geschichte Ungarns (etwas zugespitzt formuliert: durch diese Geschichte in ihrer rechtskonservativen Auslegung). Der Begriff der Nation findet sehr häufig Verwendung, wobei sich laut kritischer Stimmen der Verdacht aufdrängt, dass die Autoren des Grundgesetzes hierunter nicht etwa die Gesamtheit der ungarischen Staatsbürger ohne Hinsicht auf ihre ethnische Herkunft verstehen, sondern im Gegenteil diejenigen Menschen, die über einen ungarischen ethnischen und kulturellen Hintergrund verfügen und die die ungarische Sprache sprechen.[13] Dies kann leicht ein Gefühl des ausgegrenzt Seins bei einigen Staatsbürgern erwecken.

Auch diejenigen Passagen, die nicht nur symbolischer Natur sind, sondern normative Regeln enthalten, zeugen von einer rechtskonservativen Weltsicht. Auffallend ist zunächst die Bestimmung, die die Ehe als eine auf Grundlage einer freiwilligen Entscheidung zwischen Mann und Frau

---

tischen Vergangenheit aufzuräumen, zeigt Viktor Orbáns Wortwahl in seiner Antrittsrede vom 25.04.2010, in der er von einer *Revolution in den Wahlkabinen* (*forradalom a szavazófülkékben*) sprach. Dieser Ausdruck ist inzwischen zum geflügelten Wort in Ungarn geworden. Der Text der Rede ist auf der Homepage Viktor Orbáns zu finden unter http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/forradalom_tortent_a_szavazofulkekben (Zugriff: 03.03.2020); zum Weltbild des Fidesz s. detailliert *Bos, Ellen*: Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems, OE 12/2011, S. 39–64.

12 Tatsächlich handelt es sich hierbei um ein Fragment aus der ungarischen Nationalhymne. Hierzu später mehr.

13 So *Körtvélyesi, Zsolt*: From „We the People" to "We the Nation", in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest – New York, 2012, S. 111f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zustande gekommene Lebensgemeinschaft definiert[14] und damit eine zukünftige rechtliche Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare und für andere alternative Formen des Zusammenlebens erheblich erschweren kann. Ebenso sind die Festlegung der Möglichkeit der Verhängung einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe ohne jegliche Chance auf Entlassung aus der Haft,[15] die Bestimmung über den Schutz der Leibesfrucht,[16] sowie die Verankerung eines Rechts auf Notwehr im Kapitel über die Grundrechte[17] zumindest starke Indizien für eine konservative Weltanschauung.[18]

Werte, die linke oder liberale ungarische Traditionen widerspiegeln und somit als Zugeständnisse an diejenigen Ungarn gewertet werden können, die keine Anhänger des Fidesz sind, sind in dem Text hingegen nur in geringer Zahl und an weniger prominenten Stellen zu finden. Einer der am häufigsten erhobenen Einwände ist dementsprechend der Mangel an *inhaltlicher Neutralität* des Grundgesetzes,[19] mithin dessen *ideologische Aufladung*.[20]

2. Staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen

Auch das Staatsorganisationsrecht als zweiter großer inhaltlicher Komplex neben den oben skizzierten, stärker symbolisch-deklarativen Bestimmungen ist nicht frei von Kritik. Obwohl das Grundgesetz die grundlegenden Institutionen des ungarischen Staates (wie z.B. die Landesversammlung oder die Regierung) und ihre Kompetenzen im Vergleich zur Vorgängerverfassung nicht grundlegend geändert hat, wird davon gesprochen, dass es Bestimmungen enthält, die dazu führen können, dass eine dominante Gruppe von Abgeordneten der Landesversammlung ihre Mehrheit missbraucht, um künftigen Regierungen die Betreibung des täglichen Politik-

14 Art. L) Abs. (1); Angaben von Artikeln und Absätzen ohne Nennung der Rechtsvorschrift beziehen sich stets auf Bestimmungen des Grundgesetzes.
15 Art. IV. Abs. (2).
16 Art. II.
17 Art. V.
18 Diese letzte Bestimmung mag für den deutschen Leser befremdlich, aber harmlos anmuten, wird aber bei Kenntnis der Rhetorik der ungarischen radikalen Rechten virulent. Hierzu später mehr.
19 So *Küpper, Herbert*: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a.M., 2012, S. 77.
20 So *Küpper*, 2012, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geschäfts zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen. Einige Kritiker gehen sehr weit und sprechen von *Blockademöglichkeiten im Grundgesetz*.[21]

In diesem Zusammenhang stießen insbesondere diejenigen Bestimmungen auf Kritik, die für zahlreiche Themenbereiche festlegen, dass sie ausschließlich durch Gesetze geregelt werden können, die einer Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung bedürfen. Die Bestimmungen werden kritisiert, weil sie nicht nur Änderungen der grundlegenden Strukturen des Staatsorganisationsrechts an die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit knüpfen, sondern auch den Erlass und die Änderung solcher Gesetze, die nicht zu diesen staatsrechtlichen Grundentscheidungen gehören, sondern eher dem politischen Tagesgeschäft zuzuordnen sind. So sind etwa die Änderung der Gesetze über den *Schutz der Familien*[22], über einige wichtige Fragen der Wirtschaftsverfassung,[23] sowie über das Rentensystem und über die Tragung öffentlicher Lasten[24] an eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder der Landesversammlung geknüpft. Einwände richten sich hier insbesondere gegen eine vermeintliche Beschneidung der Rechte einer zukünftigen Parlamentsmehrheit durch diese Verfassungsbestimmungen. Mittels einer missbräuchlichen Verwendung könne für eine zukünftige, über keine Zweidrittelmehrheit verfügende Regierung die Gestaltung der Politik nach ihren Vorstellungen erheblich erschwert sein.[25]

Ferner wurde auch die Schaffung eines sog. Landesgerichtsamtes und die hiermit vermeintlich einhergehende Einschränkung des Rechts auf den gesetzlichen Richter kritisiert.[26] Der auf den ersten Blick wohl schwerwiegendste staatsorganisationsrechtliche Einwand bezieht sich jedoch auf die neuen Regelungen hinsichtlich der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, hier insbesondere eine Bestimmung,[27] die – zumindest temporär – für die Gesetze, die Haushalt, Steuern und allgemein Finanzen regeln, die

21 So *Jakab, András* / *Sonnevend, Pál*: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, in: ZaöRV (2012), S. 94.

22 Art. L) Abs. (3).

23 Art. 38 Abs. (1), (2).

24 Art. 40.

25 Venedig-Kommission, Stellungnahme CDL-AD (2011)016 (Rn. 22f.); *Jakab* / *Sonnevend*, 2012, S. 96, S. 101; *Bánkuti, Miklós* / *Halmai, Gábor* / *Scheppele, Kim Lane*: From Separation of Powers to a Government without Checks; Hungary's Old and New Constitutions, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 267; *Küpper*, 2012, S. 187, der es für einen *Sündenfall* des Grundgesetzes hält, dass es an der Kategorie der Gesetze mit erhöhtem Quorum festgehalten hat.

26 *Küpper*, 2012., S. 159.

27 Art. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Prüfungskompetenz des Verfassungsgerichts einschränkt.[28] Hierzu gesellt sich eine Einschränkung der Rechte der Opposition bei der Wahl der Verfassungsrichter.[29]

3. Kritik des Verfahrens der Verfassunggebung

Neben den inhaltlichen Bestimmungen wurde auch das Verfahren, das zur Verabschiedung der Verfassung führte, stark kritisiert. Insbesondere die zu kurze Zeit zwischen dem Wahlsieg des Fidesz und der Verabschiedung der Verfassung wurde als problematisch betrachtet, da hierdurch Diskussionen im Parlament, in der Rechtswissenschaft und in der Öffentlichkeit nur unter erheblichem Zeitdruck möglich waren.[30] Vielleicht noch deutlichere Kritik erhielt der Fidesz deswegen, weil in der für die Ausarbeitung des Entwurfs des Grundgesetzes zuständigen Kommission ihm nahe stehende Politiker das Sagen hatten und Vertreter anderer Strömungen kaum Einfluss auf den Inhalt des Entwurfs nehmen konnten. Dies habe zu einer *Dominanz parteipolitischer Aspekte über fachliche Gesichtspunkte* geführt.[31] Schließlich war auch das als *Nationale Konsultation* (*Nemzeti Konzultáció*) bezeichnete Verfahren Gegenstand von Kritik. Im Rahmen dieser Konsultation wurden Fragebögen an alle ungarischen Haushalte versendet, die darauf gerichtet waren, die Präferenzen der Bevölkerung im Zusammenhang mit dem Inhalt der Verfassung zu sondieren. Kritiker bemängelten hier das Fehlen einer Rechtsgrundlage, die knapp bemessene Antwortfrist von 14 Tagen sowie den Umstand, dass viele Fragen lediglich im Ja/Nein-Format formuliert waren und dass deswegen eine ernsthafte Artikulierung der Bedürfnisse seitens der Bürger unmöglich war.[32]

---

28 *Küpper*, 2012, S. 169; *Sólyom, László*, in: *Jakab, András*: Az új Alaptörvény (Das neue Grundgesetz), HVC ORAC, Budapest, 2011, S. 13–14; eingehend zum Verfassungsgericht *Lembcke, Oliver / Boulanger, Christian:* Between Revolution and Constitution*, in: Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): *Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012;* Venedig-Kommission, Stellungnahme CDL-AD(2011)016 (Fn. 108), Rn. 89, 91–101, 120–127.

29 *Küpper*, 2012, S. 164.

30 *Küpper*, 2012, S. 32.

31 So *Küpper*, 2012, S. 33.

32 *Küpper*, 2012, S. 33.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Legitimitätsprobleme

Wenig überraschend ist, dass das Grundgesetz von Anfang an eine stark polarisierende Wirkung entfaltete und auch in der internationalen Presse ein großes Ausmaß an Beachtung erhielt, wobei die negativen Kritiken überwogen.[33] Die Rechtswissenschaft in Ungarn war und ist gespalten. Linke und linksliberale Juristen kritisierten das Grundgesetz bereits vor seiner Verabschiedung vehement, eine Gruppe sprach sogar von einer *Verfassung für eine gespaltene Nation*.[34] Eher dem konservativen Spektrum zuzurechnende und auch politisch neutrale Wissenschaftler nahmen das Projekt der Verfassunggebung anfangs mit Sympathie auf, teilten sich danach aber in Apologeten und gemäßigte bis scharfe Kritiker.

Für den Juristen wirken die oben skizzierten Kritikpunkte bedrückend. Der stark ideologisch anmutende Inhalt des Grundgesetzes, die vermeintliche Nichtbeachtung der Stimmen von Kräften, die dem Fidesz nicht nahestanden sowie die Einbetonierung von politisch-ideologischen Entscheidungen sind auf den ersten Blick nur schwer vereinbar mit der europäischen Verfassungstradition. Insbesondere die bereits erwähnte starke Aufladung des Dokuments mit konservativen Symbolen und Inhalten kann als problematisch empfunden werden, wenn man den Standpunkt vertritt, dass die Verfassung eines modernen Rechtsstaates primär die Funktion habe, den politischen Kräften Regeln vorzugeben, gemäß denen diese ihre Ziele und Bedürfnisse in die öffentliche Diskussion einbringen und gemäß denen diese um die politische Macht kämpfen. Es wurde sogar in Frage gestellt, ob das Grundgesetz wegen dieser Inhalte überhaupt geeignet ist, sich in die westeuropäische Verfassungslandschaft einzufügen.[35]

---

33 S. z.B.: *Steinbeis, Maximilian*: Warum wir uns Sorgen machen, ZEIT Online vom 21.04.2011, http://www.zeit.de/2011/17/ungarn-verfassung-op-ed (Zugriff: 28.05.2017); *Olt, Reinhard*: Ungarns neue Verfassung – Ein Glaubensbekenntnis für die Ungarn, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.04.2011, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ungarns-neue-verfassung-ein-glaubensbekenntnis-fuer-die-ungarn-1625242.html (Zugriff: 28.05.2017); Demgegenüber das Grundgesetz in Schutz nehmend: *Scholz, Rupert*: Ungarns neues Grundgesetz ist besser als sein Ruf, Die Welt, 16.04.2012, https://www.welt.de/debatte/article106188266/Ungarns-neues-Grundgesetz-ist-besser-als-sein-Ruf.html (Zugriff: 28.05.2017); hier ist anzumerken, dass *Scholz* den wesentlichen, hier noch zu erörternden Kritikpunkten keine sachlichen Argumente entgegenhält und diese – so wörtlich – als *Beckmesserei* unter den Tisch kehrt.

34 *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012.

35 So *Küpper*, 2012, S. 77.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieser Eindruck der Einseitigkeit wird durch die Art und Weise der Verabschiedung des Grundgesetzes verstärkt. Nicht nur der Inhalt, sondern auch die Entstehungsgeschichte seien Beweis dafür, dass wir es mit einem *reinen Produkt des Fidesz* zu tun haben, welches andere politische Gruppen bewusst ignoriert und – ebenfalls bewusst – keine *Identifikationsangebote für liberale oder gar linke Bevölkerungsgruppen* enthält.[36]

Teilt man diese Ansichten und Kritikpunkte, so gelangt man schnell dazu, die Legitimität des ungarischen Grundgesetzes zu hinterfragen. Unter Legitimität ist hier eine Zustimmung durch die Beherrschten zu verstehen, eine Anerkennungswürdigkeit durch diejenigen Personen, die in den Wirkungsbereich des Grundgesetzes fallen. Nimmt man die Einwände gegen Inhalt und Entstehungsgeschichte des Dokuments ernst, so stellt sich die Frage, ob eine Verfassung, die für einen erheblichen Teil der ungarischen Bevölkerung nicht dazu geeignet ist, sich mit ihr zu identifizieren, überhaupt einen Anspruch auf Zustimmung oder Anerkennung gegenüber allen Bürgern erheben kann.

36 Beide Zitate *Küpper*, 2012, S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

B. Lösungsansatz: die Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes

I. Versuch der Erfassung des Grenzbegriffs des Verfassungsrechts

Die Gründe für die Anerkennungswürdigkeit der Verfassung – gemeint ist hier die Verfassung als *rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens*[37] – finden sich nicht im positiven Recht. Das oberste rechtliche Dokument einer nationalen Rechtsordnung muss vielmehr seinen Geltungsgrund zwingend aus einer ihm vorausliegenden Größe ableiten, die sich als *besondere Macht oder Autorität* darstellt.[38] Diese Macht oder Autorität liegt außerhalb des vom Rechtspositivismus festgelegten Koordinatensystems und stellt sich als *Grenzbegriff des Verfassungsrechts* (*Böckenförde*) dar.[39] Die Frage nach ihrer Existenz und nach dem Ort, an dem sie aufzufinden ist, lässt sich aber dennoch *nicht nur als philosophische, sondern auch als verfassungsrechtliche Frage* stellen.[40] Es ist möglich, mithilfe der Überlieferungen der Staatswissenschaften eine Antwort auf die Frage nach dem Geltungsgrund der Verfassung zu finden. Wie sich zeigen wird, kennt der moderne säkulare Staat nur eine einzige solche Antwort. Der Quell, aus dem eine Macht fließt, die die Verfassung als geltendes Recht zu schaffen vermag, ist der Wille des Volkes. Seit der Französischen Revolution wird dieser Quell als verfassunggebende Gewalt (*pouvoir constituant*) des Volkes bezeichnet.

Diese Bezugnahme auf den Willen des Volkes als Geltungsgrund mag die Neugier des Praktikers befriedigen, der Theoretiker sieht in dieser Feststellung jedoch keine wirkliche Antwort auf die Frage nach der Legitimität. In seinen Augen ist sie eher geeignet, neue Fragen aufzuwerfen als die alte zu lösen. Wo findet sich dieses Volk in der materiellen Welt? Wie vermag es seinen Willen im Rahmen der Ausübung der verfassunggebenden Gewalt zu artikulieren? Hat es noch eine Beziehung zu der Verfassung als seinem Werk, nachdem diese in Kraft getreten ist? Und wenn ja: wie ist

---

37 *Böckenförde, Ernst-Wolfgang*: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011, S. 97.

38 *Böckenförde*, 2011, S. 97.

39 *Böckenförde*, 2011, S. 97.

40 *Böckenförde*, 2011, S. 98.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

diese Beziehung zu der Verfassung geartet? Schläft der *pouvoir constituant* einen langen Schlaf, nachdem er sich geäußert hat, oder kann er sich jederzeit wieder erheben?

Diese Macht des Volkes ist der rechtswissenschaftlichen Analyse zugänglich und muss auch mit rechtswissenschaftlichen Mitteln geprüft werden. Anhaltspunkte in Form von Bezugnahmen auf den Willen oder die Macht des Volkes oder der Nation finden sich in fast allen modernen Verfassungen. Das ungarische Grundgesetz stellt hier keine Ausnahme dar.

Die Feststellung, dass diese Bezugnahmen auf das Volk oder auf die Nation als das Subjekt der verfassunggebenden Gewalt der Auslegung bedürfen, mutet allerdings beinahe wie ein von Ironie nicht freies *Understatement* an. Diese Begriffe werfen gerade wegen ihrer Offenheit und Natürlichkeit schwierige und oft auch politisch sensible Fragen auf, auf die sich nie die ausschließlich richtigen Antworten finden lassen. Die Suche nach einer Antwort bietet ferner wenig Aussicht auf Erfolg, wenn der Suchende sich auf den bloßen Verfassungstext beschränkt. Der Geltungsgrund der Verfassung ist nicht nur eine Frage des geschriebenen Rechts, sondern *zugleich mehr* (*Böckenförde*).[41]

II. Allgemeine Ansätze zur Legitimierung von Macht und Staat als Quellen der Erkenntnis

Die Forderung *Böckenfördes* nach *zugleich mehr* mag einschüchternd wirken, allerdings nicht wegen der Knappheit der zur Verfügung stehenden Antworten, sondern vielmehr wegen deren uferlos scheinender Weite. Ein Wortspiel drängt sich auf: der Frage nach *zugleich mehr* steht ein *Meer* von Antworten gegenüber, die alle Teil der europäischen Tradition sind. Die vorliegende Arbeit beschränkt sich auf die Legitimitätsprobleme des ungarischen Grundgesetzes und vermag deswegen auf dieses *Mehr* nur insoweit einzugehen, als es für das Verständnis der einschlägigen Probleme erforderlich ist. Trotz dieser dem Umfang der Arbeit geschuldeten Selbstbeschränkung ist auch dieses kleine *Mehr* umfangreich, sodass ihm der erste Teil der Arbeit gewidmet werden soll.

Wie die Arbeit zeigen wird, ist die geschriebene Verfassung mit dem Willen des Volkes als Grund ihrer Wirksamkeit, wie sie als Grundlage des modernen Staates typisch ist, eine Erscheinung der Neuzeit. Trotzdem sind die Ansätze, die zu ihrer Rechtfertigung entstanden sind, stark von

41 So *Böckenförde*, 2011, S. 98.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer geistesgeschichtlichen Tradition beeinflusst worden, die deutlich älter ist. Eng zusammenhängend, aber nicht deckungsgleich mit der Frage nach dem Grund für die Anerkennungswürdigkeit der geschriebenen Verfassung ist eine andere, die sich schon seit Ewigkeiten stellt: diejenige nach der Legitimität des Staates als solchen. Der Staat ist nach *Jellinek menschliche Institution*, ein *Produkt des Willens und nicht etwas von der Natur geschaffenes*. Er hat sich deswegen zu jeder Zeit der Frage zu stellen, warum er in seiner gegebenen Form existiert. Die Suche nach der Antwort bringt neben historischen Erkenntnissen vor allem *Grundsätze für das Handeln* des Staates und seiner Institutionen.[42] Jede Rechtfertigung des Staates und seiner Institutionen äußert sich zumindest implizit auch über die Frage, wie dieser im Idealfall zu funktionieren hat. Insbesondere wird dieser Zusammenhang bei den Vertragstheorien deutlich, auf die hier noch detailliert eingegangen werden soll. Es wird sich zeigen, dass sich den hier entwickelten Antworten auf die Frage nach dem *Warum* der staatlichen Macht – sei es ausdrücklich oder implizit – stets auch deutliche Vorstellungen über die richtige Art und Weise der Ausgestaltung des Staates, d.h. über das *Wie*, entnehmen lassen.

Dieser Legitimationsbedarf des Staates wiederum hängt eng mit dem Problem der Erklärungsbedürftigkeit von Macht an sich zusammen. Max Webers berühmte Definition beschreibt Macht schlicht als die *Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht*[43]. Es ist Grundvoraussetzung der Existenz jedes zivilisierten Gemeinwesens, diese Chance des Mächtigen strengen Regeln zu unterwerfen, um so ihren Missbrauch möglichst vollkommen auszuschließen. Die unschöne, stets die Beugung des Willens und die Beschränkung der Freiheit der anderen Person nach sich ziehende Macht muss sich in jedem Moment rechtfertigen können. Der enorme Legitimationsbedarf der Macht in diesem allgemeinen Sinne der Herrschaft eines Menschen bzw. einer Institution über andere (und damit letzten Endes auch des Zwanges) wird noch übertroffen von demjenigen

42 *Jellinek, Georg*: Allgemeine Staatslehre, Verlag von O. Häring, Berlin 1914, S. 184.

43 Diese Machtdefinition ist zur Veranschaulichung der Problemstellung dieser Arbeit ausreichend. Selbstverständlich sind wegen der Wichtigkeit und gleichzeitig schwierigen Greifbarkeit und Erklärbarkeit von Macht innerhalb von zwischenmenschlichen Beziehungen der Frage zahlreiche Werke gewidmet worden; s. für Details etwa *Imbusch, Peter* (Hrsg.): Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2012; zu Max Webers Machtbegriff s. *Neuenhaus-Luciano, Petra*: Amorphe Macht und Herrschaftsgehäuse – Max Weber, ebendort, S. 97f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Staates. Einerseits, weil dieser als Inhaber der höchsten weltlichen Macht über die stärksten Machtinstrumente verfügt, und andererseits, weil er vom Beherrschten als eine von ihm weit entfernte, schwer greifbare Entität gesehen wird.

Diese Theorien und Traditionen zur Erklärung von Macht und Staat sind bei der Suche nach der Antwort auf die Frage der Legitimität der Verfassung von unschätzbarem Wert. Am nützlichsten sind sie dann, wenn ihre Schlussfolgerungen und Begründungen auf die speziellere, engere Frage der Legitimität der Verfassung abgestimmt werden. Denn trotz der engen Verbundenheit der Themenbereiche sind die Legitimität des Staates und diejenige seiner Verfassung nicht vollkommen deckungsgleich und müssen auseinandergehalten werden.[44] Der Staat ist als Gemeinwesen Voraussetzung und gleichzeitig Regelungsgegenstand der Verfassung. Die Verfassung ist rechtliche Grundordnung des Staates und regelt dessen innere Struktur. Die Grundstruktur des Staates ist dessen Verfassung im materiellen Sinne, die ihr wichtigstes Regelungsinstrument in der Verfassung im formellen Sinne findet, welche heute wiederum – zumindest auf dem Kontinent[45] – als Verfassungs- oder Grundgesetz in Form einer Urkunde ausgefertigt wird.[46]

Die Legitimität eines Staates kann durchaus alle Wogen der Geschichte ungebrochen überstehen, seine Daseinsberechtigung wird nur selten in Frage gestellt, während eine neue, für diesen Staat geltende Verfassung sich stets die Frage nach ihrer Legitimität gefallen lassen muss, sei sie unter revolutionären Umständen oder sei sie in ruhigen Zeiten verabschiedet worden.[47] So stellte z.B. der Neuanfang für Deutschland im Jahre 1949 nicht die Schaffung eines neuen Staates dar, sondern vielmehr die Reorganisierung des fortbestehenden, durch das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes legitimierten deutschen Nationalstaates.[48]

---

44 Zum Verhältnis zwischen Staat und Verfassung s. sehr ausführlich *Isensee, Josef*: Staat und Verfassung, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 15, Rn. 1f.

45 Den bekanntesten Gegenpol bildet wohl England mit seiner historisch gewachsenen, nicht in ein einheitliches Dokument gefassten Verfassung.

46 *Isensee, Josef*: Das Volk als Grund der Verfassung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1992, S. 10.

47 Im Einklang hiermit wies das Bundesverfassungsgericht darauf hin, dass der Parlamentarische Rat das Grundgesetz nicht als Akt der Neugründung eines Staates verstanden hat, BVerfGE 77, 137 (3) = NJW 1988, 1313 (1314).

48 BeckOK Grundgesetz/*Hillgruber*, 35. Ed. 15.11.2017, GG Rn. 3 (Stand: 15.11.2017); *Herdegen, Matthias*, in: *Maunz/Dürig*: Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Präambel Rn. 4; BVerfGE 77, 137 (156) = NJW 1988,

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Somit stellt der Staat einerseits die Vorbedingung für die Existenz einer Verfassung dar, andererseits einen Rohbau, der einer inneren Ausgestaltung bedarf, an der wiederum die Verfassung einen wesentlichen Anteil hat.[49] Ist der Staat nicht fähig, sich als Staat zu rechtfertigen, macht die Frage nach dem Legitimationsgrund der Verfassung keinen Sinn. Andererseits reduziert sich im Falle der erfolgreichen Rechtfertigung des Staates der Legitimationsbedarf der Verfassung um einiges.[50]

Der Legitimationskonnex von Staat und Verfassung ist auch wegen des Gegensatzes von Staat und Anarchie sehr eng. Der Staat muss stets eine Erklärung dafür bieten können, warum er besser ist als die Anarchie als herrschaftsfreie Form des Zusammenlebens. Gerade die Verfassung eignet sich im besonderen Maße dazu, diese Erklärung zu liefern. Die Frage der Legitimität einer Verfassung kann sich auf der anderen Seite nur stellen, wenn ein Mindestmaß an Herrschaft vorliegt, ist sie doch dazu berufen, diese zu ordnen, zu zähmen und in Bahnen zu lenken.[51]

Behält man diese wichtigen Unterschiede und Zusammenhänge rund um die Daseinsberechtigung des Staates auf der einen und der Verfassung auf der anderen Seite im Hinterkopf, ist das Studium der Lehren, die im Laufe der Jahrtausende zur Rechtfertigung des Staates entstanden sind, sehr nützlich für die Beurteilung der Anerkennungswürdigkeit der Verfassung. Wie sich jeder Staat stets die Frage gefallen lassen muss, aus welchem Grunde er existiert, so muss jede Kraft, die hinter einer Verfassung steht, sich die Frage gefallen lassen, warum sie die Grundstrukturen des Staates in dieser Form – und nicht in einer anderen – eingerichtet hat.

Bei der Prüfung der Legitimationsansätze in der vorliegenden Arbeit ist noch eine wichtige Tatsache vor Augen zu halten. Diese Arbeit will die Antwort auf die Frage der Legitimität des ungarischen Grundgesetzes von 2012 finden – des rechtlichen Grundlagendokuments eines europäischen Verfassungsstaates. Somit sind ausschließlich diejenigen Kriterien Gegenstand der Untersuchung, die für Verfassungen gelten, die den *Prinzipien der Demokratie, der Menschenrechte und der Gewaltenteilung*[52] verpflichtet

---

1313 (1315); der vom Herrenchiemseer Konvent dem Parlamentarischen Rat als Minderheitsvorschlag unterbreitete Präambel-Entwurf, der vom Untergang der deutschen Staatlichkeit ausging und den *pouvoir constituant* bei den Ländern verortete, konnte sich gegenüber dem Vorschlag der Mehrheit nicht durchsetzen, s. hierzu *Herdegen, Matthias*, ebendort, Präambel Rn. 18.

49 *Isensee,* HStR, § 254, Rn. 4.

50 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 4.

51 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 5.

52 So *Isensee*, 1992, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sind. Die Nichterfüllung dieser strengen Voraussetzungen kann die Legitimität der Verfassung eines Staates schwächen, der mit dem Anspruch auftritt, ein Verfassungsstaat zu sein – ohne die Existenz des souveränen Staates als solchen in Frage zu stellen.[53]

III. *Die klassische Lehre vom pouvoir constituant und ihre Anwendung auf das ungarische Grundgesetz*

Eine erschöpfende Aufzählung aller Ansätze, die zur Legitimierung von staatlicher Macht im Laufe der Jahrhunderte entstanden sind, ist hier weder möglich noch erforderlich. Ausreichend ist vielmehr die kurze Vorstellung der Ansicht, die die *physische Notwendigkeit* (*Jellinek*) als Begründung für die staatliche Macht anführt und hierunter die schlichte Faktizität (d.h. im Wesentlichen die nackte Gewalt) versteht. Ihr soll die Skizzierung der für das Altertum und das Mittelalter typischen Begründung durch Berufung auf Höheres (die *Jellinek* als *religiöse Begründung* bezeichnet) folgen. Diese beiden Ansätze können heute nicht mehr zur Erklärung der Legitimität von Verfassungen herangezogen werden. Ihre kurze Darstellung soll lediglich einen starken Kontrast zu der für die Neuzeit typischen Berufung auf den Willen des Volkes setzen und gleichzeitig verdeutlichen, dass diese Berufung die einzige heute akzeptable Lösung darstellt. Gleichzeitig soll hiermit eine Weichenstellung vorgenommen werden, um die Darstellung auf den Weg zu bringen, der in die Richtung der Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes führt. Eine unvermeidbare Etappe auf diesem Weg stellen die Vertragstheorien dar, die eng mit dieser Lehre verwandt sind und einen immens starken Einfluss auf sie ausübten.

Die Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes ist untrennbar mit der Französischen Revolution verbunden. Tatsächlich erschien sie in ihrer bekanntesten und wohl auch einflussreichsten Gestalt im Revolutionsjahr 1789. Allerdings tauchte sie in diesem Jahr nicht aus dem Nichts auf, sondern stellte sich als Weiterentwicklung der im vorrevolutionären Frankreich sehr verbreiteten Vertragstheorien dar. Daneben wurde sie sehr stark von denjenigen geistesgeschichtlichen Grundlagen beeinflusst, die

53 Es ist offensichtlich, dass die Daseinsberechtigung oder Souveränität derjenigen Staaten der Erde, die nicht zum Kreis der Demokratien gehören, allein aufgrund dieser Nichtzugehörigkeit nicht ernsthaft in Frage gestellt werden kann. Bei der Prüfung dieser Fragen orientiert sich das Völkerrecht an der klassischen Trias *Jellineks*: Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ihrerseits der US-Amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung den Weg ebneten. Auf diese muss deswegen ebenfalls eingegangen werden.

Erstes Ziel ist es dementsprechend, diejenigen Einflüsse kurz zu skizzieren, die zur Geburt der Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes in ihrer klassischen französischen Ausprägung von 1789 führten. Sämtliche theoretische Fragen der Legitimität zu beantworten ist nicht erforderlich. Die Ausführungen haben einen Juristen vor Augen, dessen Handwerkzeug das positive Recht ist und der sich mit rechtstheoretischen Fragen allenfalls ergänzend auseinandersetzen muss. Die erste Hälfte der Arbeit soll diesen nicht nur dazu ermutigen, sich selbst die wichtigsten Fragen rund um die Frage der Legitimität von Verfassungen zu stellen, sondern ihm auch ein einfaches Rüstzeug liefern, mithilfe dessen er eigene Antworten entwickeln kann. Hierbei soll nicht nur auf theoretische Errungenschaften eingegangen werden. Vielmehr sind in gebotener Kürze diejenigen historischen Gegebenheiten zu skizzieren, die mit ihren Traditionen einen fruchtbaren Boden für diese Theorien boten.

Nach der Darstellung dieses unentbehrlichen Rüstzeuges soll in der zweiten Hälfte der Arbeit auf das ungarische Grundgesetz und auf die für die Frage der Legitimität relevanten Bestimmungen eingegangen werden, wobei selbstverständlich auch die Umstände seiner Ausarbeitung und Verabschiedung nicht fehlen dürfen. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, den Leser zu ermutigen, die im ersten Teil vermittelten abstrakten Informationen auf den konkreten Fall des ungarischen Grundgesetzes von 2012 anzuwenden und so dessen Legitimität kritisch zu hinterfragen.

Küppers Einwand, dass es schwerfällt, auf einen ideologischen Text zu reagieren, ohne dabei selbst in ideologische Argumentationsstrukturen zu verfallen, ist richtig.[54] Trotzdem ist gerade dies das hier verfolgte Ziel. Ideologisches Feuer mit ebenso ideologischem Feuer zu bekämpfen, vermag den Brand nicht zu löschen. Die Lebenserfahrung zeigt vielmehr, dass ein nüchternes, von Ruhe geleitetes Vorgehen insbesondere dann angebracht ist, wenn die andere Partei emotional überhitzt argumentiert. Ähnlich verhält es sich mit dem Vorwurf der Parteilichkeit und ideologischen Aufladung des Grundgesetzes. Die Lösung lässt sich am besten dann entwickeln, wenn man auf die vermeintliche Parteilichkeit auf möglichst unbefangene Weise antwortet und die Worte, denen ideologische Aufladung zum Vorwurf gemacht wird, unter Zuhilfenahme altbewährter Gedanken prüft, die den Test der Zeit bestanden haben und für Juristen mit unterschiedlichen Auffassungen akzeptabel sind. Hierbei ist es unverzicht-

54 So *Küpper*, 2012, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bar, die klassische Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes im größtmöglichen Umfang zu respektieren. Neben ihren Inhalten sollen auch ihre Entstehungs- und Wirkungsgeschichte sowie diejenigen Gedanken dargestellt werden, die einen bedeutenden Einfluss auf sie ausübten.

Werden all diese Errungenschaften konsequent auf das ungarische Grundgesetz und auf seine Entstehungsgeschichte angewendet, ist die Bildung eines sorgfältig begründeten und vertretbaren Ergebnisses trotz der Gratwanderung, die aus dem Charakter der verfassunggebenden Macht des Volkes als *Grenzbegriff des Verfassungsrechts* folgt, ein erreichbares Ziel.

Verfassungsrecht ist stets ein Spiegel der politischen Machtverhältnisse. Ganz besonders gilt dies für den Akt der Verabschiedung einer neuen Verfassung, ist er doch nichts anderes als die neue Festlegung der staatlichen Grundstrukturen durch eine Kraft, die für sich in Anspruch nimmt, die Belange des Volkes als Subjekt der Verfassunggebung zu artikulieren. Viktor Orbán und sein Fidesz haben dem Dokument unzweifelhaft den Stempel ihrer Weltsicht und ihrer Auffassung von Volk und Nation aufgedrückt. Das Grundgesetz ist somit nicht nur wichtigstes Produkt der Gesetzgebung der Orbán-Ära, sondern auch ein Kompass, der hilft, die Bestrebungen des Mannes zu verstehen, der sich mit seiner unorthodoxen Politik zu einem der erfolgreichsten, aber auch umstrittensten europäischen Politiker der letzten Jahrzehnte entwickelt hat.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

C. Rechtfertigungsbedarf und Rechtfertigungsschwierigkeiten der Verfassung

I. Einführung

Zunächst soll auf die Notwendigkeit der Rechtfertigung der Verfassung eingegangen werden. Es wird sich zeigen, dass diese Rechtfertigung einerseits enorme Bedeutung hat, es andererseits aber keine Abkürzungen gibt, mithilfe derer eine einfache Lösung des Problems gefunden werden könnte. Insbesondere diejenigen Antworten versagen, die dem Praktiker als Erstes in den Sinn kommen. Eine Bezugnahme auf das klassische Naturrecht mit seiner langen Tradition ist ebenso wenig geeignet wie die Verlagerung des Problems ins moderne Völkerrecht mit seinen menschenrechtlichen Vorgaben. Daneben vermag auch die Reine Rechtslehre *Hans Kelsens* nicht den Weg zu zeigen, der aus dem Dunkel führt.

II. Problem der ranghöchsten Stellung: Absturzgefährdung und Sanktionslosigkeit

1. Die Absturzgefährdung der Verfassung

Wer schuf Gott? Wie der Theologe, der nach dem Schöpfer des Schöpfers sucht, stößt auch der Jurist auf die Gretchenfrage seines Fachs, wenn er nach dem Ursprung der Macht sucht, die von der Verfassung ausstrahlt. Er ist es gewohnt, den Geltungsanspruch von Gesetzen und anderen Normen nicht zu hinterfragen, da dieser sich zumindest in einem Rechtsstaat stets aus einer Rechtsvorschrift ableiten lässt, die sich in der Normenhierarchie höher befindet.[55] Dieser Verweis auf die jeweils höhere Rechtsnorm als Erklärung für die Geltung der in Frage stehenden Norm versagt jedoch dann, wenn nach dem Grund für die Geltung der Verfassung als ranghöchster Vorschrift einer Rechtsordnung gefragt wird. Dieser ist es verwehrt, sich auf eine höhere Norm als ihrem Geltungsgrund zu beru-

55 In Ungarn s. hierzu Artikel T 1) Abs. (1) – (3), Artikel 15 Abs. (3) – (4), Artikel 18 Abs. (3), Artikel 23 Abs. (4), Artikel 32. Abs. (1) a), (2), (3), Artikel 41 Abs. (5); in Deutschland: Art. 80 Abs. 1 GG.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fen. *Isensee* spricht in diesem Zusammenhang von der Absurdität des Gedankens einer Norm als Verfassung über der Verfassung, d.h. als positivrechtliche Grundlage derselben. Würde es eine solche geben, würde diese lediglich die ursprüngliche Verfassung auf den zweiten Platz verweisen, sich selbst zur Verfassung machen und gleichzeitig zwingend die Frage auslösen, worauf sie selbst denn gegründet sei. Es entstünde ein *progressus ad infinitum*.[56]

Diese Schwierigkeit der Suche nach dem Urquell der Macht der Verfassung fällt noch stärker ins Gewicht wegen der enormen Bedeutung, die dieses wichtigste aller juristischen Dokumente hat. Die Gründe für diese Bedeutung sind divers. Die Verfassung ist der Boden, auf dem alle anderen staatlichen Rechtsvorschriften ruhen müssen. Als dieser Boden darf sie nicht wacklig stehen, sondern muss ein hohes Maß an Geltungskraft besitzen. Auch dient die Verfassung dazu, die Wirksamkeit ebendieser anderen Rechtsvorschriften formell zu begründen, d.h. eine Erklärung für die Wirksamkeit des niederen Rechts zu liefern.[57] Schließlich ist auch die mit der hohen Stellung der Verfassung verbundene *Absturzgefährdung* (*Isensee*) vor Augen zu halten.[58] Diese oberste Rechtsquelle der Rechtsordnung steckt nicht nur die Regeln der Erzeugung von Recht ab, sondern verteilt auch die Kompetenzen der wichtigsten Organe des Staates und schiebt staatlichen Übergriffen somit einen Riegel vor. Stürzt sie ab, reiß sie sehr viel mit sich und richtet so erheblichen Schaden an.

2. Das Fehlen von Sanktionen

Zu dieser herausragenden Stellung in der Normenhierarchie gesellt sich die Sanktionsschwäche der Verfassung. Es mag zunächst überraschend anmuten, aber gerade wegen ihrer besonderen Stellung an der Spitze der Normenhierarchie ist die Verfassung auf den freien Gehorsam der obersten Staatsorgane angewiesen. Diese Institutionen kennen keine anderen Institutionen oder sonstigen Machtfaktoren, die über ihnen stehen und im Falle einer Nichtbeachtung von verfassungsrechtlichen Vorgaben Sank-

56 S. Hierzu *Isensee*, HStR, § 254 Rn. 1; *Murswiek, Dietrich*, in: Bonner Kommentar, Präambel, Rn. 91.

57 *Isensee* spricht hier von der Verfassung als Grund allen staatlichen Handelns im zweifachen Sinn des Wortes: als Grund und Boden auf dem gebaut wird sowie als Erklärung (Begründung), warum das Recht gilt; s. *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 1.

58 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tionen festlegen und diese durchsetzen könnten.[59] Anders ausgedrückt ergibt die mit der obersten Stellung einhergehende Sanktionslosigkeit ein Paradox: die Verfassung erhebt auf der einen Seite den Anspruch, die staatliche Macht zu bändigen und in geordnete Bahnen zu lenken, ist auf der anderen Seite jedoch gerade auf die freiwillige Befolgung der von ihr festgelegten Regeln seitens derjenigen Organe angewiesen, die Inhaber dieser Macht sind.[60]

Auch seitens der Bürger sind eine gewisse Anerkennung und ein Dafürhalten Voraussetzungen für die Wirkungskraft und die Beständigkeit der Verfassung. Die Bürger müssen bereit sein, *sich auf die Verfassung einzulassen, ihre Institutionen zu achten und den nach ihren Maßgaben erlassenen Normen zu folgen* (*Isensee*).[61] Wegen ihrer Stellung am Gipfel der Normenhierarchie und wegen ihres Charakters als Kodex der Spielregeln der Politik steht die Verfassung häufig im Kreuzfeuer der Politik. Verfassungsrecht ist *politisches Recht.*[62] Gerade deswegen ist die Verfassung in besonderem Maße darauf angewiesen, fest im Rechtsbewusstsein der Bürger verankert zu sein, um kleinere oder größere Erschütterungen des öffentlichen Lebens überstehen zu können. Wie *Isensee* formuliert: *Was der Verfassung an Rechtszwang abgeht, können spontane Vitalitätsimpulse aus der Gesellschaft ausgleichen. Sie können darauf hinwirken, dass ihr Geltungsanspruch realiter eingelöst wird und sie so zu praktischer Wirksamkeit gelangt.*[63] Die Wichtigkeit derartiger Vitalitätsimpulse aufzuzeigen ist einer der Schwerpunkte dieser ersten Hälfte der vorliegenden Arbeit.

III. Die Unzulänglichkeiten des Staatsorganisationsrechts, des Völkerrechts, des Naturrechts und der Reinen Rechtslehre

1. Kein Ausweg mithilfe des Staatsorganisationsrechts

Dieses Problem der Sanktionslosigkeit kann nicht mit Verweis auf die Gewaltenteilung, auf eine föderative Staatsorganisation oder auf die Existenz eines Verfassungsgerichts ignoriert werden.

---

59 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 3.
60 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 3.
61 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 3.
62 S. hierzu *Isensee*, HStR, § 268, Rn. 86f.
63 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Gewaltenteilung vermag die Schwierigkeiten dadurch zu verringern, dass die Staatsorgane, die allesamt Geschöpfe der Verfassung sind, bedacht sind, ihre jeweiligen rechtlichen Grundpositionen innerhalb des Gefüges der Institutionen zu stabilisieren und sich gegen Übergriffe anderer Organe zur Wehr zu setzen. Ein Angriff auf die Verfassung ihrerseits wäre sinnwidrig, da deren Sturz womöglich sie selbst mit in den Abgrund reißen würde. Allerdings ruhen diese Annahmen lediglich auf dem bröckeligen Boden der Vernunft. Für ihr Eintreffen gibt es keinerlei Garantie, gegen ihren Ausfall keinerlei Schutz.[64]

Auch eine föderative Staatsorganisation vermag nicht das Manko der Sanktionslosigkeit zu beheben, obwohl hier anzumerken ist, dass die Ergänzung der horizontalen Gewaltenteilung auf der föderalen Ebene durch eine Vertikale zwischen Bundes- und Länder/Staatenebene für die gegenseitige Kontrolle förderlich ist. Allerdings wird z.B. im Falle der Bundesrepublik Deutschland dieses Plus durch mehrere Vorgaben relativiert. Art. 28 Abs. (3) GG schreibt vor, dass es dem Bund obliegt, die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern zu gewährleisten. Ferner ist vor Augen zu halten, dass im Falle eines Konflikts zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 93 Abs. (1) Nr. 3, 4 GG das Bundesverfassungsgericht befugt ist zu entscheiden – ein Organ, das zwar sowohl zu Bundes- wie auch zu Landesorganen Distanz zu wahren hat, aber dennoch eindeutig der Bundesebene zuzuordnen ist.[65] In diesem Zusammenhang ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Bund Richter in eigener Sache ist.

Die Verfassungsgerichtbarkeit ist ein weiterer Faktor, der geeignet ist, das Manko der Sanktionslosigkeit zu kompensieren und die Gefahr des Absturzes der Verfassung zu mindern. Die Verfassungsgerichte haben das letzte Wort in Sachen der Verfassungsauslegung, die Autorität ihrer Entscheidungen ist traditionell sehr groß. Als besondere Institutionen stehen sie außerhalb der politischen Machtkämpfe, können jedoch gleichzeitig über die rechtlichen Vorgaben derselben entscheiden.[66] Dennoch ist die Macht der Verfassungsgerichte nicht geeignet, das Fehlen von Sanktionen vollständig auszugleichen. Diese Organe werden in den meisten Rechtsordnungen nur auf Antrag tätig, und die Verfahrensarten vor den Gerichten haben zudem oft hohe Zulässigkeitshürden. Hält man noch den Um-

64 *Isensee* verwendet in diesem Zusammenhang den sehr griffigen Begriff *Verfassungserwartung*, s. *Isensee*, *Josef*: Verfassungsrecht als „politisches Recht", HStR, § 268, Rn. 72.

65 *Isensee*, HStR, § 268, Rn 72.

66 *Isensee*, HStR, § 268, Rn. 73.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stand vor Augen, dass nur über den Gegenstand entschieden werden kann, den der Antrag vorgibt, wird klar, dass kein Verfassungsgericht allmächtig ist. Wie für alle Gerichte stellt sich schließlich auch für die Verfassungsgerichte das alte Problem der richterlichen Gewalt. Diese ist *en quelque façon nulle*[67], da die Gerichte nicht die Macht haben, die Befolgung ihre eigenen Entscheidungen zu erzwingen.[68] Auch sie sind deshalb auf die Loyalität aller Beteiligten des staatlichen Lebens angewiesen.[69]

2. Irrelevanz von völkerrechtlichen Maximen

Auf den ersten Blick scheint die Suche des Geltungsgrundes der Verfassung im Gefüge des Völkerrechts eine einfache Lösung zu bieten. Allerdings wird schnell erkennbar, dass durch eine Auslagerung des Problems ins überstaatliche (oder besser: außerstaatliche) Recht dieses nicht gelöst ist. Es erschient lediglich der oben erwähnte *progressus ad infinitum* in neuem, aber nicht viel anderem Gewand. Der ausschließlich die rechtlichen Gegebenheiten des eigenen Landes betrachtende Jurist könnte sich so die Arbeit sparen und seine Hände waschen, während sich die gleiche Frage nunmehr dem Völkerrechtler stellen würde.

Es ist nicht zu verleugnen, dass die Rechtsquellen des Völkerrechts immer mehr und immer detailliertere Anforderungen an die souveränen Staaten stellen, sodass diese auch bei der Gestaltung ihrer Verfassungen zahlreiche Vorgaben zu betrachten haben. Die hier relevanten völkerrechtlichen Vorgaben sind auf die Einhaltung der Menschenrechte und auf rechtsstaatliche Maximen (insbesondere auf das Demokratieprinzip) gerichtet und begründen im Falle von besonders schwerwiegenden Verstößen sogar eine Eingriffsbefugnis der anderen Staaten.[70]

---

67 So Montesquieus bekannte Aussage, auch zitiert von *Isensee*, HStR, § 268 Rn. 73.

68 Wie Montesquieu erkannten dies auch die Autoren der Federalist Papers: *The judiciary (…) has no influence over either the sword or the purse*"; *Hamilton, Alexander*, in: *Ders./Madison, James/Jay, John*: The Federalist, 1788 Nr. 78.

69 In der Bundesrepublik Deutschland liegt der Umstand vor, dass das Bundesverfassungsgericht befugt ist, selbst zu bestimmen, wer seine Entscheidung vollstreckt und in welcher Art und Weise die Vollstreckung erfolgen soll (§ 35 BVerfGG); s. hierzu *Benda, Ernst / Klein, Eckart*: Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts, Jur. Verlag Müller, Heidelberg, 1991, S. 522ff.

70 Vgl. hierzu etwa das Schlusspapier der KSZE vom 29.06.1990 in Kopenhagen. *Isensee* spricht hier davon, dass die klassische humanitäre Intervention in Gestalt der *Verfassungsintervention* fortlebt; s. hierzu *Isensee*, 1992, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ein gewichtiges Argument gegen eine derartige Flucht in das Völkerrecht ist allerdings, dass der zugrunde liegende Gedankengang zwei voneinander verschiedene Fragen miteinander vermischt: diejenige nach dem Inhalt der Verfassung und diejenige nach dem Geltungsgrund. Obwohl die internationalen Normen zahlreiche Verhaltensregeln vorgeben, die am sinnvollsten auf Verfassungsebene geregelt werden können, vermögen sie nicht die Frage zu beantworten, warum die Verfassung denn Geltung haben und für die Bürger eines Signatarstaates verpflichtend sein soll.[71]

Schließlich wird die Bedeutung des Völkerrechts auch dadurch relativiert, dass sich das Interventionsrecht auf eine systematische und schwere Missachtung der Menschenrechte oder anderer rechtsstaatlicher Anforderungen beschränkt. Diesen Schranken steht als Gegenpol ein weit gefasstes Recht des souveränen Staates gegenüber, sein Innenleben frei zu gestalten. Der Internationale Gerichtshof stellte bereits 1986 fest, dass die *Wahl der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Grundordnung sowie die Gestaltung der Außenpolitik* zum sog. *domaine reservé* gehören, d.h. zum Kernbereich der Kompetenzen des Staates, die seiner ausschließlichen Zuständigkeit unterliegen und deren Ausübung unter normalen Umständen kein Interventionsrecht der anderen Staaten begründet.[72]

3. Verweis auf das Naturrecht

Der Gedanke von einem überpositiven Recht, welches das menschgemachte positive Recht in seiner Richtigkeit zu legitimieren vermag, ist Jahrtausende alt und hat seine Relevanz für die Praxis bis heute nicht verloren. So sprach etwa das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1953 von *letzten Grenzen der Gerechtigkeit*, die der Disposition des Gesetzgebers entzogen seien und die er bei der Ausgestaltung der Gesetze zu beachten habe. Namentlich erwähnte das Gericht in diesem Zusammenhang die Menschenwürde

71 So auch *Isensee*, 1992, S. 16.

72 Im Original: *A prohibited intervention must accordingly be one bearing on matters in which each State is permitted, by the principle of State sovereignty, to decide freely. One of these is the choice of a political, economic, social and cultural system, and the formulation of foreign policy. Intervention is wrongful when it uses methods of coercion in regard to such choices, which must remain free ones*; Nicaragua vs. United States of America, Urteil vom 27.06.1986; Rep. 1986, 108; auch zitiert von *Isensee*, 1992, S. 14; einen ähnlichen Gedanken formulierte zuvor auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen in der *Friendly Relations Declaration* von 1970.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sowie die in Art. 20 GG verankerten Werte, d.h. auch das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität.[73]

Das Gericht erklärte zudem, dass diese Grenzen selbst der Verfassunggeber zu beachten habe. Die Auffassung, dass dieser *alles nach seinem Willen ordnen* könne, würde einen *Rückfall in die Geisteshaltung eines wertungsfreien Gesetzespositivismus* bedeuten, welche allerdings *seit langem überwunden* sei.[74]

Im Zusammenhang mit der Verortung dieser letzten Grenzen zitierte das Bundesverfassungsgericht *Gustav Radbruch*. Hiernach seien die Grenzen dort zu finden, wo *der Widerspruch des positiven Rechts zur Gerechtigkeit ein so unerträgliches Maß erreicht, dass das Gesetz als „unrichtiges Recht" der Gerechtigkeit zu weichen hat*. Das Gericht räumte allerdings ein, dass die Überschreitung dieser Grenzen durch einen freiheitlich demokratischen Gesetzgeber einer *praktischen Unmöglichkeit nahezu gleichkommt*.[75]

Auch dieses klassische Naturrecht ist ungeeignet, den Ausweg aus dem Dilemma zu zeigen. Es greift nur als letzter Rettungsanker in Extremfällen, die für die vorliegende Untersuchung nicht relevant sind. Bei aller Kritik, die das ungarische Grundgesetz erhalten hat, sprach niemals jemand von einem – um mit den zitierten Worten *Radbruchs* zu leben – *unerträglichem Maß* des *Widerspruchs zur Gerechtigkeit*. Noch gewichtiger gegen die Heranziehung des Naturrechts ist das zweite Argument: das übergesetzliche Recht vermag die geschriebene Verfassung in ihrer Richtigkeit zu bestätigen bzw. in ihrer Unrichtigkeit zu kritisieren, kann allerdings nicht als Geltungsgrund für diese herangezogen werden. Hier stellt sich das gleiche Problem wie bei dem Völkerrecht. Mit *Isensees* Worten: *Die Aporie des Anfangs lässt sich nicht über die Verfassung hinaus in eine meta-staatliche Sphäre verschieben. Das überpositive wie das internationale Recht verweisen das Problem des Geltungsgrundes an den Staat zurück. Er muss aus sich heraus die Lösung finden.*[76]

73 S. BVerfG 3, 255, Rn. 20f.
74 A.a.O.
75 A.a.O.
76 *Isensee*, 1992, S. 17.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Kelsens Reine Rechtslehre und deren Grenzen

Auf den ersten Blick scheint es so, als ob *Hans Kelsen* in seinem sehr einflussreichen Hauptwerk *Reine Rechtslehre* eine Lösung für die Frage der Legitimität von Verfassungen bieten würde.

Kelsen bezeichnet seine Rechtslehre als rein, da er bestrebt ist, sie von allen wissenschaftsfremden Einflüssen (z.B. jenen der Politik, der Soziologie oder der Ethik) zu befreien. Sein Werk kann gut als Gegenentwurf zu den naturrechtlichen Schulen gelesen werden. *Kelsen* lehnt die Existenz von objektiven Kriterien ab, die dem Menschen zugänglich sind und mithilfe derer über inhaltliche Richtigkeit oder Gerechtigkeit des Gesetzes entschieden werden könnte. Zur Begründung beruft er sich auf die Diversität der Verhaltensnormen auf der Welt und auf deren Änderung im Wandel der Zeit. Stark von Kant beeinflusst trennt die Reine Rechtslehre strikt die Sphäre des Seins von derjenigen des Sollens, d.h. das Faktische vom Normativen. Die Sphäre des Seins gehört dem Recht *so, wie es ist*, während in der Welt des Sollens danach gefragt wird, *wie das Recht sein soll*.

Eine logische Folge dieser strikten Trennung ist die bekannte Normenpyramide. Eine Rechtsvorschrift kann in *Kelsens* Welt den Grund ihrer Geltung ausschließlich aus einer anderen, in der Hierarchie über ihr stehenden Rechtsvorschrift ableiten. Allerdings wird hierdurch das Problem des Grundes der Verfassung nicht gelöst. Der *progressus ad infinitum* tritt vielmehr blanker denn je zu Tage. *Kelsen* sieht das Dilemma und setzt deswegen eine fiktive Grundnorm als Grund des ganzen Rechts voraus. Für den von Kelsen angestrebten Verfassungsstaat sagt diese Grundnorm schlicht: *man soll sich so verhalten, wie die Verfassung es vorschreibt!* Dieser schlichte Rechtsanwendungsbefehl überschreitet laut Kelsen nicht den Horizont des Rechtspositivismus, sondern steckt vielmehr die Grenzen des positiven Rechts ab. Gleichzeitig ist sie keine wahre Norm, sondern ein *positives Deutungsschema*.[77]

Es ist wenig überraschend, dass *Kelsen* nur wenige Worte über die Lehre vom *pouvoir constituant* verliert. Er erwähnt die Doktrin zwar und erkennt die Macht der verfassunggebenden Gewalt des Volkes als reale, historische Größe, schiebt der detaillierten Analyse allerdings einen Riegel vor, indem

77 *Kelsen*, *Hans*: Allgemeine Staatslehre, Julius Springer, Berlin, 1925, S. 269; auch zitiert von *Isensee*, 1992, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

er den *pouvoir constituant* als einen Fall der erschwerten Normänderung bezeichnet, der positiv-rechtlich zu begründen ist.[78]

Der Kelsensche Weg führt jedoch im Zusammenhang mit der Frage nach dem Grund der Verfassung nicht zum Ziel. Der Rechtsanwender tut so, als ob es den letzten Grund gäbe, aber er glaubt nicht daran. In Wahrheit ist der Platz leer. Und die Grundnorm sorgt dafür, dass er sich nicht mit *unreiner, rechtsfremder Materie füllt*.[79] Es mag sein, dass die Reine Rechtslehre eine starke Mauer gegen die Einfälle der Fremden aus den Welten der Politik und des Naturrechts darstellt. *Kelsens* fiktive Grundnorm mutet jedoch an wie ein stummer, gesichtsloser Wächter, der Fragen verbietet, aber die Neugier nach dem letzten Grund der Macht nicht stillt. Hier muss erneut Isensee zitiert werden: *Die Grundnorm hält gnädig den Vorhang geschlossen, hinter dem, wie der Normativist argwöhnt, das Gorgonenhaupt der Macht lauert.*[80]

78 *Kelsen*, 1925, S. 19.
79 *Isensee*, 1992, S. 19.
80 *Isensee*, 1992, S. 20.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

D. Frühe Ansätze zur Legitimierung von staatlicher Macht: die bloße Gewalt und die religiöse Begründung

I. Rohe Faktizität

Der Staat ist Inhaber der höchsten weltlichen Macht. Diese Macht ist jedoch für sich allein nicht fähig, ihre eigene Existenz zu rechtfertigen und damit Legitimität für sich selbst zu stiften.[81] Die von *Jellinek* als Machttheorien bezeichneten Ansichten, die den Staat lediglich als *Herrschaft des Starken über die Schwachen*[82] verstehen, sind deswegen in ihrer Reinform nicht geeignet, staatliche Macht zu legitimieren.

Dieses Verdikt mag zunächst überraschend klingen, scheint doch das Gesetz des Stärkeren in der Welt allgegenwärtig zu sein. Auch ist nicht von der Hand zu weisen, dass *Schöpfer der meisten Staaten der Krieg ist (Jellinek)*[83], dass also physische und militärische Gewalt bei der faktischen Begründung einer neuen Ordnung oft eine wichtige Rolle spielen. Allerdings verwechseln Schlüsse dieser Art die Erklärung der Existenz (bzw. noch enger: der Geburt) einer Machtordnung mit der Rechtfertigung derselben.[84] Die Brutalität und Gewalt, die zur Schaffung der neuen Ordnung angewandt wurden und unter Umständen auch geeignet waren, diese in ihrer Anfangszeit zu stabilisieren und eine Erklärung für sie zu bieten, sind nicht imstande, eine Rechtfertigung der Existenzberechtigung derselben Ordnung auf lange Zeit zu liefern. Die Begriffe Erklärung und Rechtfertigung bewegen sich sogar in entgegengesetzte Richtungen auf der Zeitachse. Während die Erklärung einer bestimmten Machtordnung stets die Vergangenheit betrachtet, muss die Rechtfertigung geeignet sein, diese auch für die Zukunft zu begründen und so Legitimität zu schaffen.[85]

---

81 *Isensee*, HStR, § 254 Rn. 5; auch Rousseau weist hierauf hin: *Convenons donc que force ne fait pas droit, & qu'on n'est obligé d'obéir qu'aux puissances légitimes*, Rousseau, Du contrat social, I.3.

82 So *Jellinek*, 1914, S. 192.

83 *Jellinek*, 1914, S. 194.

84 *Jellinek*, 1914, S. 195. Auch dies steht im Einklang mit der Ansicht Rousseaus: *Car si-tôt que c'est la force qui fait le droit, l'effet change avec la cause*; Rousseau, Du contrat social, I, 3.

85 *Jellinek*, 1914, S. 195.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gerade auf diese Zukunftsbezogenheit kommt es aber an, wenn die Existenz der Staatsmacht langfristig gewährleistet werden soll.

Auch der Einwand, dass jeder Staat eine Machtorganisation ist und somit zwingend auf der oben erwähnten Herrschaft des Starken über den Schwachen beruht, vermag hieran nichts zu ändern. Dieser Auffassung lässt sich entgegenhalten, dass staatliche Macht überwiegend psychologischer und nicht physischer Natur ist und sich oft als Herrschaft einer Minderheit über die Mehrheit darstellt.[86] Tritt zu der rohen, faktischen Macht nicht mindestens ein Aspekt hinzu, der geeignet ist, dieselbe Macht in den Augen der beherrschten Mehrheit als anerkennungswürdig erscheinen zu lassen, sind Herrschaft und Macht schwach und vergänglich. Dies steht auch im Einklang mit Max Webers Auffassung von Herrschaft als der *Fähigkeit, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden*, wobei Weber unter Gehorsam nicht durch äußeren Zwang erwirkten, sondern gerade freien Gehorsam versteht.[87] Wegen dieser Angewiesenheit auf die freiwillige Unterwerfung der Beherrschten ist es Ziel jeder Herrschaft, *den Glauben an ihre Legitimität zu erwecken und zu pflegen*.[88]

Die Abwesenheit dieses Legitimitätsglaubens und die hiermit verbundene, schlicht faktische Natur der Macht vernichten den Staat und ebnen der *permanenten Revolution* den Weg.[89] Haben die Mächtigen in den Augen der Machtprätendenten kein *besseres Recht*, werden die letzteren nach der Macht greifen.[90] Zu diesem Schluss kam auch schon Rousseau, als er feststellte: *jede Stärke, welche die erste übersteigt, ist die Erbin ihres Rechtes. Sobald man ungestraft nicht gehorchen braucht, besitzt man das Recht dazu, und da der Stärkste immer Recht hat, handelt es sich nur darum, es so einzurichten, dass man der Stärkste ist.*[91]

---

86 *Jellinek* nennt hier als Beispiel die (nunmehr ehemalige) Herrschaft der Briten über Indien. Auch heute ist es in den meisten Fällen so, dass diejenigen, die über die Mittel der tatsächlichen (physischen) Gewalt verfügen (wie z.B. die Angehörigen der Polizei oder des Militärs) eine Minderheit bilden, während der Großteil der Bevölkerung die Herrschaft friedlich erträgt. S. *Jellinek*, 1914, S. 195.

87 *Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr, Tübingen, 1922, S. 38, 157.

88 *Weber*, 1922, S. 38, ihn zitierend und ihm folgend *Isensee*, HStR, § 254 Rn. 5.

89 So *Isensee*, der sich dabei auf *Jellinek* beruft. S. *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 5; Jellinek, 1914, S. 196.

90 *Isensee*, HStR, § 254, Rn. 5; *Jellinek*, 1914, S. 196.

91 Rousseau: Du contrat social, 1762, I, 3. Sämtliche der hier verwendeten deutschsprachigen Zitate aus diesem Werk Rousseaus sind aus der Übersetzung von *Hermann Denhardt* aus dem Jahre 1880 übernommen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gegen dieses Szenario der permanenten Revolution könnte man das Argument ins Feld führen, dass die faktischen Verhältnisse häufig normative Kraft entwickeln und so die Beherrschten nach einer gewissen Zeit diese zumindest stillschweigend anerkennen und nicht gegen sie rebellieren. Jedoch ist auch dies ein Irrweg, da das Recht des Stärkeren ehestens als ein vermeintliches Naturgesetz beschrieben werden kann und als solches dem Schicksal ebendieser Gesetze ausgesetzt ist. Ihre Kenntnis beruht ausschließlich auf Erfahrung, und deswegen muss es *der Empirie gestattet sein, die Erfahrung jederzeit umso mehr zu überprüfen, als gründlichere Erfahrung schon so manches angebliche Naturgesetz als irrig nachgewiesen hat.*[92] Deswegen wird der *Trieb, das Gegebene gemäß bestimmten Zielen umzugestalten* (*Jellinek*) stets im Konflikt stehen mit der bestehenden Ordnung, sodass eine stabile Herrschaftsordnung unter solchen Bedingungen nur sehr schwer vorstellbar ist. Dem sehr drastischen Verdikt *Jellineks* ist zuzustimmen: Die Konsequenzen dieser Auffassungen *bestehen nicht in der Begründung, sondern in der Zerstörung des Staates*.[93]

II. Religiöse Begründung des Staates

Die religiös-theologischen Begründungen des Staates führen dessen Existenz auf eine göttliche Stiftung oder Fügung zurück und begründen die Unterwerfungspflicht der Beherrschten mit einem göttlichen Gebot. Diese Theorien waren im Altertum und im Mittelalter herrschend. Für die spätere Entwicklung der Legitimitätstheorien ist insbesondere die mittelalterliche christliche Begründung der Macht des Staates relevant.[94]

Obwohl das Christentum der weltlichen, durch den Staat verkörperten Macht in seinen ersten Jahrhunderten zunächst ablehnend gegenüberstand, war es später kompromissbereiter und erkannte die weltliche Macht des Staates an.[95] Bedeutend ist die Lehre des Aurelius Augustinus vom idealen Gottesstaat (*civitas dei*), der im Gegensatz zum irdischen Staat (*civitas terrena*) steht. Letzterer ist eine Folge des Sündenfalls und als solcher

92 So *Jellinek*, 1914, S. 195.
93 *Jellinek*, 1914, S. 195.
94 Obwohl viele im Altertum und im Mittelalter entstandene Theorien wichtige Wegbereiter der Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes waren und von großer ideengeschichtlicher Bedeutung sind, würde ihre Vorstellung den Rahmen dieser Arbeit sprengen; s. hierzu sehr ausführlich *Zweig, Egon*: Die Lehre vom pouvoir constituant, Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909, S. 11f.
95 *Jellinek*, 1914, S. 187.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auch selbst nicht frei von Sünde und von Unzulänglichkeiten.[96] Dieser für das gesamte Mittelalter sehr einflussreiche Gedanke[97] war hervorragend dazu geeignet, Machtansprüche der Kirche gegenüber den weltlichen Potentaten zu begründen. Gerade dieser strikte Primatanspruch ließ sich jedoch auf Dauer nicht halten, was dazu führte, dass die Lehre in ihrer reinen Form einer vermittelnden Ansicht weichen musste. Hiernach war der Staat zwar durch Sünde geboren, hatte allerdings gerade deswegen die Pflicht, die Folgen des Sündenfalls zu bekämpfen, namentlich den Schwächeren vor den Gewalttaten des Stärkeren zu schützen.[98]

Diese Theorien werden heute in der westlichen Welt nicht mehr ernsthaft vertreten, da sie schwer fassbar und einer nüchtern-logischen Auslegung kaum zugänglich sind.[99] Dennoch können ihnen viele Grundsätze entnommen werden, die bis heute Bedeutung für Macht im Allgemeinen haben. Diese Macht ist nicht unbegrenzt, und ihre Ausübung ist strengen Regeln unterworfen. So ist trotz ihrer mit der modernen Rechtsstaatlichkeit kaum zu vereinbarender Natur die religiöse Begründung des Staates das erste Beispiel für eine Machtbeschränkung durch dieselben Regeln, die die Anerkennung der Macht durch die Beherrschten fordern. Auch zeugen die Bezugnahmen auf Gott in zahlreichen modernen Verfassungen davon, dass religiöse oder zumindest transzendentale Fragen bis heute nicht vollständig verschwunden sind.[100]

96 Das originäre Werk hierzu sind die *Zweiundzwanzig Bücher über den Gottesstaat* (im Original: *De civitate Dei*).

97 Man denke hier z.B. an die Zwei-Reiche-Lehre Martin Luthers.

98 *Jellinek*, 1914, S. 189.

99 Nicht ohne Spott weist *Jellinek* darauf hin, dass sich in der Neuzeit die vehementen Vertreter einer bestimmten Ordnung häufig genauso leidenschaftlich auf das Wort Gottes beriefen wie die mit gleichem Elan vorgehenden Feinde derselben Ordnung; s. für Beispiele *Jellinek*, 1914, S. 190f.

100 Hier sei als Beispiel auf den Gottesbegriff in der Präambel des deutschen Grundgesetzes und auf die zahlreichen, später noch im Detail zu behandelnden Bezugnahmen auf den Gott des Christentums im ungarischen Grundgesetz verwiesen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

E. Vertragstheorien

*I. Die Vertragstheorien und ihr Einfluss auf die Lehre vom **pouvoir constituant***

Während die rohe Faktizität und die religiösen Ansätze zur Begründung des Staates für die moderne Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes allenfalls geringe Bedeutung haben, sind die Lehren, die unter dem Oberbegriff der Vertragstheorien zusammengefasst werden, bis heute sehr einflussreich. Zu einem deswegen, weil sie es waren, die den traditionellen Theorien die Grundlage entzogen haben, zu anderem deswegen, weil viele von ihnen mit ihren Inhalten deutliche Anreize für die Entwicklung der modernen Rechtsstaatlichkeit gesetzt haben und in die Richtung der Doktrin vom Volk als Grund der Macht und somit auch der Verfassung wiesen.

Der Sieg der Idee, dass die Befugnis, Verfassung und Recht zu schaffen, beim Volk als Grund und Inhaber der Macht liegt, ist ein Phänomen der Neuzeit. Die Ursprünge dieser Idee sind allerdings deutlich älter,[101] wie dies zahlreiche Initiativen des Altertums und des Mittelalters zeigen.[102] Trotzdem sollen es die Vertragstheorien der Neuzeit sein, die hier als erstes detailliert erörtert werden. Diese Theorien bildeten das bevorzugte Denkmuster vieler sehr einflussreicher Denker, die Begründungsansätze für die staatliche Macht suchten und gleichzeitig danach strebten, die Voraussetzungen für einen gerechten Staat festzulegen.

Wie sich zeigen wird, ist die Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes in ihrer klassischen Ausprägung dank des Aufeinandertreffens von Errungenschaften mehrerer Vertragstheorien entstanden und kann deswegen auch als Kind dieser Theorien bezeichnet werden.[103] Für das Verständnis der Doktrin vom *pouvoir constituant* des Volkes sind deswegen

---

101 So auch *Schneider, Hans-Peter*: Verfassunggebende Gewalt, in: HStR, § 255, Rn. 57.

102 Eine detaillierte Darstellung dieser älteren Bestrebungen ist hier nicht möglich. Eine umfangreiche Darstellung findet sich bei *Zweig*, 1909, S. 1f.

103 *H-P. Schneider* geht hier noch weiter. Seiner Ansicht nach habe die Lehre vom *pouvoir constituant* die Theorien vom Gesellschaftsvertrag abgelöst; s. *Schneider, H-P*, HStR, § 255, Rn. 1. Allerdings ist hier vor Augen zu halten, dass die Theorien vom Gesellschaftsvertrag durchaus moderne Erscheinungsformen haben.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einige Kenntnisse über die Vertragstheorien unentbehrlich. Der Grund dieser engen Verwandtschaft zwischen den Vertragstheorien und der Lehre vom *pouvoir constituant* ist leicht zu erkennen, da die Ähnlichkeiten der Gedankenmuster ins Auge fallen. Beide Ansätze helfen, einen Urzustand und dessen Überwindung zu erfassen sowie diejenigen Faktoren zu bestimmen, die das geordnete Gemeinwesen ausmachen. Beide sind geeignet, *dem Prozess der Verfassungsentstehung und Staatsbildung Rationalität, Stabilität und Legitimität zu verleihen* (*H-P. Schneider*).[104]

Die Gruppe der Vertragstheorien ist sehr heterogen, dennoch ist die Bezeichnung gut dazu geeignet, den gemeinsamen Nenner dieser Denkansätze zu finden. Alle sehen den Grund der staatlichen Macht in einer Vereinigung von Menschen mittels eines Vertrages. Das Zustandekommen dieses Vertrages kennzeichnet den Übergang von einem Urzustand in ein staatlich organisiertes Zusammenleben, dessen Regeln durch den Vertrag festgelegt werden. Diese Theorien sind geeignet, einerseits staatliche Machteinrichtungen zu legitimieren, andererseits aber auch das grundlegende Machtverhältnis zwischen Staat bzw. den staatlichen Institutionen auf der einen und den Menschen auf der anderen Seite zu regeln.

Wegen all dieser Eigenschaften können die Vertragstheorien auch bei der Suche nach der Antwort auf die Frage nach der Legitimität von modernen Verfassungen und dem Grund ihres Geltungsanspruchs sehr nützlich sein – unter der bereits erwähnten Voraussetzung, dass man einige wenige, aber umso wichtigere Fallstricke vermeidet und die Errungenschaften der Vertragstheoretiker nicht unreflektiert auf die heutige Verfassunggebung überträgt. Eine Parallele zwischen dem „Abschluss" des Gesellschaftsvertrages und der Ausarbeitung und Verabschiedung einer Verfassungsurkunde zu sehen, wäre nämlich nur unter Ausblendung wesentlicher Aspekte der Realität möglich. Die Mehrzahl der Vertragstheoretiker betrachtet diesen „Vertragsschluss" jedoch offenbar als *conditio sine qua non* der staatlichen Ordnung[105] – eine Annahme, die heute keine akzeptable historische Hypothese mehr darstellt.[106] Auch geht es wahrscheinlich zu weit, die

---

Deswegen sollten sie nicht als abgelöst betrachtet werden. Zeugnis hierfür liefert insbesondere das einflussreiche Werk von *J. Rawls*.

104 *Schneider, Hans-Peter*, HStR, § 255a.a.O., Rn. 1.

105 Als Beispiel hierfür sollen hier die später zu erörternden Versuche Lockes dienen, in denen er den Vertragsschluss auf (sehr großzügig interpretierte) konkludente Verhaltensweisen der Bürger zurückführt. *Isensee* verweist darauf, dass auch für Samuel Pufendorf die Entstehung des Staates aus Verträgen als historischer Vorgang galt, S. hierzu *Isensee*, 1992, S. 88.

106 So auch *Isensee*, 1992, S. 88.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Situation des Vertragsschlusses in den Theorien als eine *idealisierte Form der Verfassunggebung* zu bezeichnen.[107] Der Mehrheit der klassischen Vertragstheoretiker war der Gedanke einer Verfassungsurkunde im heutigen Sinne fremd, sie als Verfassungstheoretiker *avant la lettre* zu bezeichnen, käme einer Überdehnung des Begriffs der formellen Verfassung gleich.

In Anbetracht dieser Unterschiede sollten die Vertragstheorien am ehesten als feste Fundamente betrachtet werden, auf denen spätere Generationen bauen konnten, nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Die Theorien stießen auf fruchtbaren Boden im Laufe der noch zu erörternden Revolutionen in England, in der Neuen Welt und schließlich in Frankreich.[108] Auch für den modernen Verfassungsstaat bilden die Vertragstheorien wichtige Anhaltspunkte. Hierbei ist nicht zwingend von einem tatsächlichen, in der Vergangenheit stattgefundenen Abschluss eines irgendwie gearteten Vertrages auszugehen. Lehrreicher ist es, sich auf jene inhaltlichen Anforderungen zu konzentrieren, die die klassischen Vertragstheorien an den Vertrag stellen.[109] Oft werden die Grenzen staatlicher Macht im Interesse des Schutzes der Beherrschten abgesteckt, grundlegende Institutionen oder Organe des Staates geschaffen sowie den Beherrschten Rechte gewährt bzw. die Unveräußerlichkeit ihrer Rechte anerkannt.

II. John Locke: Mehrheitsprinzip und trust

1. Einführung

Das Werk von John Locke (1632–1704) übte einen kaum zu überschätzenden Einfluss auf die Verfassungsgeschichte der westlichen Welt aus. Locke gilt als der wichtigste politische Denker und Wegbereiter der *Glorious Revolution* in England. Daneben dienten seine Gedanken und auch die durch diese in Bewegung gesetzten Ereignisse später den Gründervätern der Ver-

---

107 So aber *Herbst, Tobias*: Legitimation durch Verfassunggebung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 92.

108 *Herbst*, 2003, S. 92.

109 Sehr kritisch zu diesem Ansatz der Begründung von Legitimität *Kielmansegg, Peter Graf*: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Klett, Stuttgart, 1977, S. 104ff. Graf Kielmansegg ist zuzustimmen, soweit es um die *mangelnde politische Durchschlagskraft* der Vertragstheorien vor Rousseau geht (auf die er sich bezieht). Allerdings ist hier *Herbst* zu folgen, der dieser Kritik das *gesamte theoretische Potenzial* gegenüberstellt, welches sich in den Theorien befindet, S. hierzu *Herbst*, 2003, S. 93.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einigten Staaten als wichtige Inspiration. Das Schaffen der *Framers* übte wiederum spätestens seit der Französischen Revolution einen bedeutenden Einfluss in Europa aus, sodass auf diesem Wege Lockes Lehren schnell wieder ihren Weg in die Alte Welt fanden. Seine Werke gehören zu den wertvollsten Errungenschaften der europäischen Staatslehre. Deswegen ist auf sie in etwas größerem Umfang einzugehen.

Locke war keineswegs der erste bedeutende britische Vertragstheoretiker. Vielmehr konnte er auf eine reiche Tradition zurückgreifen und seine Thesen mithilfe dieser in überzeugender Weise begründen. Erwähnung verdient hier wegen seiner historischen Bedeutung und wegen des literarisch wie inhaltlich hohen Niveaus seines Werkes der als Theoretiker des Absolutismus berühmt gewordene Thomas Hobbes (1588–1679) mit seinem Hauptwerk *Leviathan*.[110]

Locke gehört wie Hobbes zu den Vertragstheoretikern, seine Schlussfolgerungen unterscheiden sich allerdings grundlegend von denjenigen seines Vorgängers. Während Hobbes als quintessenzieller Verfechter des machtvollen Staates gilt, führt die konsequente Anwendung der Ansichten Lockes in die Richtung einer beschränkten, an Recht gebundenen staatlichen Macht und einer starken rechtlichen Position des Individuums gegenüber dem Staat.

Lockes politisches Hauptwerk[111] bilden die *Zwei Abhandlungen über die Regierung* (*Two Treatises of Government*).[112] Der Titel vermag in die Irre zu führen. Es handelt sich bei diesen Abhandlungen nicht um zwei voneinander unabhängige Werke, ihre Bedeutung erschließt sich vielmehr dann am leichtesten, wenn man sie als zwei Seiten derselben Medaille betrachtet. Die *First Treatise* ist gegen die von Locke abgelehnten traditionellen Legiti-

110 Der vollständige Titel des Werkes lautet *Leviathan or the Matter, Forme and Power of a Commonwealth Ecclesiasticall and Civil*, die Erstausgabe erschien im Jahre 1651.

111 Als Philosoph schuf Locke vor allem auf dem Gebiet der Erkenntnistheorie bedeutendes. Zum nicht zu unterschätzenden Einfluss dieses Schaffens auf sein staatstheoretisches Werk s. *Rehm, Michaela*: The A.B.C. of Politicks, in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012, S. 9f.

112 Der vollständige Titel des erstmals 1689 erschienen Werkes *lautet Two Treatises of Government: In the Former, The False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning The True Original, Extent, and End of Civil Government*. Hier soll schlicht als *Two Treatises* bzw. als *First Treatise* und *Second Treatise* auf das Werk bzw. auf die jeweilige Abhandlung Bezug genommen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mationsansätze gerichtet, während er in der *Second Treatise* seine eigene Vision einer freien und gerechten Gesellschaft präsentiert.

In der heute nur noch aus historischer Sicht interessanten *First Treatise* geht Locke davon aus, dass die Herrschaftsordnung nicht durch eine Berufung auf – wie auch immer geartete – althergebrachte Ordnungen zu legitimieren sei. So stellt diese Abhandlung eine Auseinandersetzung mit der These der Legitimation durch Tradition in Form der im England Lockes verbreiteten Schule des *Patriarchalism* und Ihrer zu dieser Zeit bekanntestem Vertreter, *Sir Robert Filmer* (1588–1653), dar.[113][114] Lockes Plädoyer gegen die aus heutiger Sicht unfreiwillig komisch anmutenden Thesen des *Patriarchalism*[115] war zweifelsohne von hoher Relevanz für seine Zeitgenossen, heute sollte es nur noch als Vorrede zur *Second Treatise* gelesen werden:[116] während die *First Treatise* zeigt, welche Art von Legitimationsargumenten Locke ablehnt, schildert die *Second Treatise* sehr detailliert seine Vorstellung eines legitimen Gemeinwesens.

---

113 Nach Filmers Theorie beruhte die Macht des Königs von England ausschließlich auf Gottes Willen und auf Erbschaft. Hierbei ging er so weit, den Stammbaum des Monarchen bis zum Adam des Alten Testaments zurückzuverfolgen. Dieser Aspekt seiner Theorie wurde von Locke besonders deutlich kritisiert und fast ins Lächerliche gezogen, vgl. First Treatise, Chap I Sect. 1f; zur Rolle und zum Weltbild von Filmer und des Patriarchalism vgl. ausführlich *Russell, Bertrand*: Die Philosophie des Abendlandes, Anaconda Verlag, München, 2012, S. 627f.

114 Es ist allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass viele Teile der *First Treatise* sich für den heutigen Leser eher wie eine systematische Kritik des Leviathan (und nicht wie eine Auseinandersetzung mit Filmers Thesen) lesen. Dies erklärt sich damit, dass Hobbes bis heute als der wohl wichtigste Theoretiker des Absolutismus gilt. Das Werk Filmers reicht nicht ansatzweise an die Tiefgründigkeit des *Leviathan* heran. Trotzdem galt zu Lockes Zeiten Filmers Werk als *official state ideology* und musste somit im Zentrum der Auseinandersetzung stehen. Ironischerweise wäre heute Filmers Werk ohne die *Two Treatises* wohl nur Experten bekannt, während die Zeit dem *Leviathan* nicht geschadet hat. Im Vorwort zu den *Two Treatises* merkt Locke selbst über Filmers Werk an: (…) *there was never so much glib Nonsence (sic!) put together in well sounding English*; vgl. hierzu *Rehm*, 2012, S. 7f.

115 Der Verzicht auf eine detailliertere Darstellung ist zwei Umständen geschuldet. Erstens besitzt der Patriarchalism keinerlei Relevanz für das vorliegende Thema, und zweitens ist die *First Treatise* auf theoretischer Sicht weniger ergiebig. Auch ist sie von Leidenschaft nicht frei: obwohl Locke auch in ihr mit ausgezeichneter Linienführung argumentiert, ist seine Geringschätzung Filmers zwischen den Zeilen zuweilen erkennbar.

116 Hierfür spricht auch der Umstand, dass Locke gleich zu Beginn der *Second Treatise* die in der *First Treatise* widerlegten Thesen des Patriarchalism kurz zusammenfasst; S. Second Treatise Chap. I. Sect. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Naturzustand, staatliche Organisation und Gesellschaftsvertrag bei Locke

Die *Second Treatise* stellt eine Auseinandersetzung mit der von Locke als richtig erachteten Herrschaftsform dar.[117] Er geht in ihr den herkömmlichen Weg der Vertragstheoretiker und schildert den Übergang vom Naturzustand in den gesellschaftlich organisierten Zustand. Er malt ein Bild vom ursprünglichen Zustand, das stark von demjenigen des *Leviathan* abweicht.[118] Statt der dort gezeichneten düsteren Vision vom *Krieg jedes gegen jeden* ist der Zustand ohne Staat und staatlichem Gewaltmonopol friedlich und stabil. Grund hierfür ist, dass die Beziehungen zwischen den Menschen durch das ihnen innewohnende Naturrecht geregelt sind.[119]

In Folge der Geltung des Naturrechts ist die Gleichheit aller Menschen prägendes Merkmal des Naturzustandes. Aus dieser Gleichheit folgt wiederum, dass allen die gleichen grundlegenden und unverletzlichen Rechte zustehen. Locke nennt hier das Recht auf Leben, auf Gesundheit, auf

---

117 Die Übersetzung des Begriffs *Government* im Titel mit *Regierung* ist sprachlich zwar präzise, kann inhaltlich allerdings falsch verstanden werden. Locke gebraucht den Ausdruck *Government* als Oberbegriff für alle Arten von staatlicher Gewalt. Als Beispiel spricht er in Sect. 127 der *Second Treatise* von den *established laws of government*. Generell verwendet das Werk viele Begriffe fast synonym für die staatliche Organisation (body politic, civil society, commonwealth, etc.). S. hierzu auch *Siep, Ludwig*: Der Zweck des Staates und die Legitimation seiner Gewalten, in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012, S. 115f; ebendort *Rehm, Michaela*: Vertrag und Vertrauen, S. 99, 103.

118 Locke schreibt ausführlich über den Zustand des Krieges als Gegensatz zum Naturzustand, offenbar auch mit dem Ziel, sich klar von Hobbes und dessen System abzugrenzen, Second Treatise, Chap. III., Sect. 16–21; s. hierzu *Rehm*, 2012, S. 8.

119 Dieses Naturrecht ist bei Locke göttlichen Ursprungs. So begründet er z.B. die naturgegebene Gleichheit zwischen den Menschen damit, dass der *Herr und Meister ihrer all* (*the lord and master of them all*) es so bestimmt habe; s. Second Treatise, Chap. II. Sect. 4; im Einklang hiermit spricht er davon, dass Gott den Menschen geschaffen habe; s. Second Treatise, Chap. VII., Sect. 77. Diese Auffassung von einem naturgegebenen Recht zeugt vom Einfluss der Scholastik und insbesondere von Thomas von Aquin; s. hierzu *Russell*, 2012, S. 633; zum Versuch, eine dem positiven Recht vorhergehende Einteilung von Handlungen in gut und schlecht und damit ein Naturrecht ohne *mythische Geschichte* zu begründen vgl. ebenfalls *Russell*, 2012, S. 636; schließlich generell zur Rolle Gottes in Lockes politischer Philosophie *Rehm, Michaela*: The A.B.C. of Politicks; in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012, S. 13f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Freiheit sowie auf Eigentum.[120] Neben dieser Gleichheit an Rechten ist die Freiheit der Menschen die zweite wichtige Folge der Geltung des Naturrechts. Diese Erkenntnis hat eine wichtige Konsequenz für die Legitimation sämtlicher Machtverhältnisse: unter frei geborenen und gleichen Menschen ist eine naturgegebene Unterwerfung des Einen unter den Anderen ausgeschlossen.[121]

Allerdings sind diese Rechte keinesfalls schrankenlos, sondern können nur innerhalb von Grenzen ausgeübt werden, die ebenfalls durch das Naturrecht gesetzt werden.[122] Für besonders wichtige solche Grenzen hält Locke das Verbot der Selbstschädigung und der Schädigung anderer Menschen,[123] sowie das allgemeine Gebot der Nächstenliebe.[124]

Neben diesen Rechten gehören zum Naturrecht auch zwei als *Two Powers* bezeichnete, ebenfalls subjektive Rechte, deren Charakter sich stark von ihnen unterscheidet: das Recht auf Selbsterhaltung, sowie das Recht auf Bestrafung von Rechtsverletzungen.[125] Das Recht auf Selbsterhaltung gestattet es, innerhalb der durch das Naturrecht festgelegten Grenzen alles zu tun, was der Berechtigte zwecks der Erhaltung seiner selbst und der anderen Menschen für richtig hält.[126] Das Recht auf Bestrafung von

---

120 Second Treatise, Chap. II. Sect. 6. Der Begriff *property* ist bei Locke nicht deckungsgleich mit dem heutigen zivil- oder verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff. So schreibt er z.B. *(…) of their lives, liberties and estates, which I call by the general name – property* (Second Treatise, Chap. IX. Sect. 123.). Der Begriff kennzeichnet somit eher die Gesamtheit der wichtigsten grundlegenden Rechte des Menschen. Für das Eigentum im engen Sinne benutzt Locke häufig die Begriffe *estate* oder *possession*.

121 Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 102. Locke lehnt hier auch das (in seiner Zeit offenbar verbreitete) Argument ab, dass die Sklaverei auf freier Zustimmung des Versklavten beruhe und deswegen nicht zu beanstanden sei. Er hält den Menschen für Gottes Eigentum, der deswegen weder über sein Leben noch über seine Freiheit selbst verfügen könne; s. Second Treatise, Chap. IV. Sect 23; s. hierzu *Rehm*, 2012, S. 101.

122 Im Original: *within the bounds of the law of nature*; *Second Treatise*, Chap II. Sect. 4. Diese Formulierung wiederholt Locke fast wörtlich an einer späteren Stelle, an der er über den Umfang der Freiheiten des Menschen im Naturzustand spricht: *The first is to do whatsoever he thinks fit for the preservation of himself, and others within the permission of the law of nature*; Second Treatise, Chap. IX. Sect. 128.

123 Second Treatise, Chap II. Sect. 6.

124 Second Treatise, Chap II. Sect. 5.

125 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 128.

126 Im Original: *(…) to do whatsoever he thinks fit for the preservation of himself and others within the permission of the law of nature;* Second Treatise, Chap. IX. Sect. 128.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Rechtsverletzungen ist wiederum das Recht, Vergeltung gegen diejenigen zu üben, die das Naturrecht brechen.[127] Selbstverständlich sind auch die *Two Powers* nicht schrankenlos, sondern können nur innerhalb der vom allgegenwärtigen Naturrecht festgelegten Grenzen ausgeübt werden.[128] Somit ist der Naturzustand ein Zustand der Freiheit, jedoch nicht der Zügellosigkeit.[129]

3. Die Gewaltenteilung als logische Folge der Überwindung des Naturzustandes

Obwohl Lockes Schilderung des Naturzustandes keine Ähnlichkeit mit dem endlosen Krieg hat, der im *Leviathan* geschildert wird, ist der Grund, der eine gesellschaftliche Organisation erforderlich macht, in beiden Systemen der gleiche: das Fehlen von Sicherheit.[130] Allerdings sind die Ursachen dieser Unsicherheit grundverschieden. Während sie im *Leviathan* die Folge des Fehlens von rechtlichen Grenzen ist, folgt bei Locke der Mangel an Sicherheit daraus, dass nicht alle die eindeutigen und klaren, vom Naturrecht gegebenen Grenzen einhalten und einige Menschen die Zügellosigkeit der Freiheit vorziehen.[131]

Dieser Mangel an Sicherheit macht drei Institutionen erforderlich: eine Rechtsordnung (*law*),[132] eine unabhängige richterliche Autorität (*known*

---

127 Im Original: *(…) to punish the crimes committed against that law*; Second Treatise, Chap. IX. Sect. 128.

128 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 128.

129 Im Original: *But though this be a state of liberty, yet it is not a state of licence*; Second Treatise, Chap II. Sect. 6.

130 So auch *Siep*, 2012, S. 119.

131 Second Treatise, Chap II. Sect. 7. Ein häufig gegen Locke vorgebrachter Kritikpunkt ist, dass er den vom Naturrecht geleiteten, im Naturzustand lebenden Menschen als gut bezeichnet, es jedoch trotzdem für möglich hält, dass dieser gegen das Naturrecht verstößt (s. hierzu z.B. *Russell*, 2012, S. 636). Dieser Widerspruch lässt sich auflösen, wenn man das Naturrecht nicht als ein den Menschen in jeder Lebenslage leitendes System an Regeln vorstellt, sondern als ein ihm innewohnendes Streben nach dem Rechten. Dies entspricht auch dem Menschenbild des Christentums, welches – wie bereits erwähnt – die Grundlage von Lockes Philosophie bildet; a.A. offenbar *Siep*: er führt die schlechte Seite der Natur des Menschen im Lockeschen System auf das Laster des *Strebens nach Mehr* zurück; s. *Siep*, 2012, S. 121f.

132 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 124; die etwas freie Übersetzung des Begriffs *law* soll veranschaulichen, dass Locke keinesfalls die Existenz eines ungeschriebenen (Natur-)Rechts und somit von Gesetzen (*laws*) in Zweifel zieht, sondern

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

and indifferent judge),[133] sowie eine Macht, die die Entscheidungen dieser richterlichen Autorität durchsetzt (*power to back and support the sentence*).[134]

Grund für die Erforderlichkeit der Rechtsordnung (und damit faktisch auch eines Gesetzgebers) ist nicht das Fehlen von Verhaltensregeln, verfügt der Lockesche Naturzustand doch über Regeln in Form des Naturrechts. Allerdings neigt der von seinen Interessen und Leidenschaften verblendete Mensch dazu, von diesen ungeschriebenen, vom Naturrecht festgelegten Gesetzen zu seinen eigenen Gunsten abzuweichen. Hierzu gesellt sich die fehlende Bereitschaft des Menschen, sich für die Erlangung von Kenntnissen des Naturrechts anzustrengen.[135] Abhilfe kann hier nur eine Legislativautorität schaffen, die unabhängig ist und das allgemeingültige Naturrecht findet, um es in Gesetze zu fassen.

Auch die Erforderlichkeit einer unabhängigen richterlichen Autorität hat ihren Grund in der Fehlbarkeit des Menschen. Diese Fehlbarkeit kann dazu führen, dass er in den ihn persönlich betreffenden Angelegenheiten allzu streng urteilt. Ist er zudem nicht nur Richter, sondern auch Vollstrecker seines eigenen Urteils, können ihn seine Rachsucht und sein Drang nach Vergeltung noch stärker dazu verleiten, ein ungerechtes Urteil zu fällen.[136]

Aus ähnlichen Gründen ist schließlich auch eine unabhängige Exekutivmacht erforderlich, die die Gesetze bzw. die Urteile der Richter vollstreckt. Zu der Neigung des Menschen zur Maßlosigkeit in eigenen Angelegenheiten kommt hier als zweiter Grund hinzu, dass die Durchsetzung eines Urteils auf eigene Faust für die meisten Menschen ein gefährliches Unternehmen und für die Schwächeren sogar eine Unmöglichkeit darstellen würde.[137]

Diese drei Institutionen schafft die Gemeinschaft mittels des Gesellschaftsvertrages. Hier wird erkennbar, dass für Locke die Trennung der Institutionen und ihrer Gewalten mehr darstellt als ein nützliches Mittel, das für den Schutz der Individuen förderlich ist. Sie ist mithin die einzige Möglichkeit, die Sicherheit des Menschen zu Gewährleisten – in zweierlei Hinsicht: vor den Übergriffen der anderen Menschen einerseits und vor

---

vielmehr das Fehlen amtlicher und offiziell durchsetzbarer Vorschriften im Naturzustand bemängelt.

133 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 125.

134 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 126.

135 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 124.

136 Second Treatise, Chap. IX. Sect. 125.

137 *Siep*, 2012, S. 121.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dem Übergriff einer der Gewalten in den Machtbereich einer anderen Gewalt andererseits.

Dieser zweite Aspekt ist der vielleicht wichtigere. Sind die Gewalten nicht sorgfältig voneinander getrennt, führt dies früher oder später zum gegenseitigen Eingriff in die jeweiligen Kompetenzbereiche. Folge eines solchen Eingriffs ist wegen der Fehlbarkeit des Menschen fast zwingend ein Machtmissbrauch oder zumindest ein unerwünschter Zuwachs der Macht eines der Machtzweige und damit auch des Staates gegenüber dem Bürger. Locke hält diese staatliche Macht verglichen mit den Übergriffen der Menschen für die größere Gefahr.[138] Zwar hat der Mensch primär zwecks Abwehr der Angriffe anderer Menschen den Naturzustand verlassen, allerdings macht diese Entscheidung für ihn keinen Sinn, wenn er sich im nunmehr gesellschaftlich organisierten Zustand einer neuen, noch größeren Gefahr ausgesetzt sieht: der Gefahr, die von einer ungezügelten Staatsmacht ausgeht. Diese Macht ist deswegen deutlich gefährlicher, weil die Kraftreserven des Herrschers (d.h. der Staatsmacht) diejenigen eines herkömmlichen Bürgers erheblich übersteigen. Locke macht hier keinen Hehl daraus, dass er auch den Monarchen für nicht frei von menschlichen Mängeln hält und es deswegen ablehnt, dass dieser mehrere Machtzweige in seiner Hand vereinigt.[139] Überschreitet der Herrscher das Gesetz und somit auch das Naturrecht, kann er durch den Missbrauch seiner Macht erhebliche Schäden anrichten.[140]

Da der Mensch durch sein Bedürfnis nach Sicherheit und nach einem Schutz vor Übergriffen genau dieser Art dazu motiviert wurde, den Naturzustand zu verlassen und in der staatlich organisierten Gesellschaft zu leben, liegt die Schlussfolgerung auf der Hand. Für den Menschen besteht demnach keine Veranlassung, in einen Gesellschaftsvertrag einzutreten, der die Gewalten nicht voneinander trennt, da in einem so geschaffenen Gemeinwesen jederzeit ein Übergriff seitens des Staates droht. Vielmehr wird der Mensch nur dann eine Entscheidung für ein Leben in einer

138 Berühmt geworden ist die Passage der Second Treatise, in der Locke denjenigen, der vor anderen Menschen, aber nicht vor der ungebremsten Staatsmacht Angst hat, mit einem Menschen vergleicht, der sich vor Mardern und Füchsen fürchtet, sich dabei aber dem Löwen zum Fraß vorwirft; Second Treatise, Chap. VII. Sect. 93.

139 Vgl. Second Treatise, Chap. II. Sect. 13.

140 Filmer und seine Anhänger vertraten hier die (heute befremdlich anmutende) These, dass es für den absoluten Monarchen schon begriffslogisch unmöglich sei, Gewalt ohne Recht auszuüben, da er über dem Gesetz stehe und somit nicht an dieses gebunden sei; vgl. *Rehm*, 2012, S. 96.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

organisierten Gemeinschaft treffen, wenn diese für ihn stärkeren Schutz und somit günstigere Bedingungen für die Entfaltung seiner Freiheit bietet als der Naturzustand. Aus seiner Freiheit folgt zudem, dass er nicht gezwungen werden kann, Bewohner eines Staates zu bleiben, der ihm diese Bedingungen nicht gewährleisten kann. Auf die heutigen Verhältnisse übertragen bedeutet dies, dass ein Staat, der hierzu nicht fähig oder nicht willig ist, die Zustimmung seiner Bürger verliert und illegitim ist.[141]

4. Das Mehrheitsprinzip und die Grenzen der Legislativmacht

Im Gefüge der drei Gewalten spielt für Locke die Legislative eine besondere Rolle. Sie ist den anderen beiden Gewalten zwar nicht übergeordnet, nimmt aber trotzdem eine hervorgehobene Stellung ein. Ein bedeutender Teil der *Second Treatise* ist den Fragen im Zusammenhang mit der Stellung und den Aufgaben des gesetzgeberischen Organs gewidmet.[142] Locke erkennt hier die Unverzichtbarkeit des Mehrheitsprinzips, aber auch die Gefahren, die von einer Mehrheit im Legislativorgan ausgehen können.

Trotz seiner Vision vom Staat mit beschränkter Macht verkennt Locke nicht, dass auch solch ein Staat über ernst zu nehmende Macht gegenüber

---

141 So auch *Rehm*, 2012, S. 101; Locke formuliert wie folgt: *But though men when they enter into society give up the equality, liberty, and executive power they had in the state of Nature into the hands of the society, to be so far disposed of by the legislative as the good of the society shall require, yet it being only with an intention in every one the better to preserve himself, his liberty and property (for no rational creature can be supposed to change his condition with an intention to be worse), the power of the society or legislative constituted by them can never be supposed to extend farther than the common good, but is obliged to secure every one's property by providing against those three defects above mentioned that made the state of Nature so unsafe and uneasy*; Second Treatise, Chap. IX. Sect. 131.

142 Es entsteht der Eindruck, dass Locke im Legislativorgan das Zentrum der staatlichen Macht sieht. Diese besondere Beachtung der Legislative erklärt sich historisch mit der eklatanten Missachtung der Rechte des englischen Parlaments durch die Stuarts. Die Whigs, die in den Jahren 1679, 1680 und 1681 die Wahlen für das Unterhaus gewannen, versuchten dreimal vergebens, die sog. Exclusion Bill durchzusetzen und so die Thronbesteigung des Duke of York zu verhindern. Dieser bestieg dennoch im Jahr 1685 als James II. den Thron, was für das Parlament eine offene Demütigung darstellte. So ist verständlich, dass Lockes besonderes Augenmerk der Stellung der Legislative galt; s. hierzu *Rehm*, 2012, S. 2. Trotzdem fällt es schwer, von einer "Überordnung" der Legislative zu sprechen, da die drei Machtzweige sich ergänzen und gleichberechtigt zusammenarbeiten müssen; a.A. *Rehm*, 2012, S. 104.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dem Bürger verfügt. So bezeichnet er den Staat als *one body politic* und macht damit erkennbar, dass dieser neue öffentlich-rechtliche Körper etwas anderes darstellt als die Summe seiner Mitglieder, die sich ihrerseits in den Körper eingliedern (*incorporate*).[143] Eine Folgeerscheinung dieser Eingliederung in den Körper ist das Mehrheitsprinzip. Der Mensch nimmt gegenüber allen anderen Mitgliedern der Gemeinschaft die Verpflichtung auf sich, sich dem Willen der Mehrheit zu fügen, d.h. dessen bindende Wirkung anzuerkennen.[144] Für Locke ist diese Verpflichtung notwendige Folge des Übergangs in die organisierte Gemeinschaft, da ohne die Bindewirkung der Mehrheitsbeschlüsse die Gemeinschaft als solche nicht handlungsfähig wäre und deswegen im Vergleich zu dem Leben im Naturzustand keine Vorteile bieten würde.[145] Würden durch den Gesellschaftsvertrag keine neuen Verpflichtungen zusätzlich zu denen entstehen, die der Mensch sich selbst auferlegt, wären dessen Auswirkungen faktisch nicht spürbar.[146]

Locke hält das Mehrheitsprinzip somit nicht zwingend für einen Segen, sondern eher für ein notwendiges Übel des organisierten Zusammenlebens, das aus dem Grund der faktischen Unmöglichkeit der Einholung einer einstimmigen Entscheidung über sämtliche Fragen zu ertragen ist.[147] Er erkennt, dass die mit diesem Prinzip verbundenen Einschränkungen sehr bedeutend sind. Der Mensch, der das Leben in der Gemeinschaft demjenigen im Naturzustand vorzieht, überträgt all seine Macht auf die

143 So i.E. auch *Rehm*, 2012, S. 99, die das Verb *incorporate* mit *einverleibt* übersetzt und somit diesen Effekt der Gemeinschaft bzw. des Staates für noch stärker hält.

144 Im Original: *every man, by consenting with others to make one body politic under one government, puts himself under an obligation to every one of that society to submit to the determination of the majority, and to be concluded by it*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 97.

145 Im Original: *or else this original compact, whereby he with others incorporates into one society, would signify nothing*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 97; Locke vergleicht die Gemeinschaft mit einem lebenden Körper, der sich nur in eine Richtung bewegen kann und sagt, dass dies zwingend die Richtung sein muss, in die die größte Kraft (sprich: die Mehrheit) ihn zieht; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 96.

146 Im Original fragt Locke: *For what appearance would there be of any compact? What new engagement if he were no farther tied by any decrees of the society than he himself thought fit and did actually consent to?*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 97.

147 Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 98.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mehrheit der Mitglieder der Gemeinschaft, sofern dies für die Erreichung der Ziele der Gemeinschaft erforderlich ist.[148]

Hält man vor Augen, dass der Eintritt in die Gemeinschaft auf einer freien Entscheidung des Menschen beruhen muss, hat diese Auffassung von der Mehrheitsherrschaft als notwendigem Übel zwei schwerwiegende Folgen. Erstens darf die Macht der Mehrheit, d.h. die Bindewirkung der Mehrheitsentscheidungen nur so weit reichen, wie dies für die Erreichung der Ziele der Gemeinschaft erforderlich ist. Zweitens müssen die Mehrheitsentscheidungen der wahrhaftigen Mehrheit der Abstimmungsberechtigten zurechenbar sein.[149]

Zweites erscheint wie eine Selbstverständlichkeit, beinhaltet allerdings eine sehr wichtige Forderung: diejenige nach dem gleichen Gewicht der Stimmen aller an der Mehrheitsentscheidung beteiligten Menschen. Mit anderen Worten muss jeder die Chance dazu haben, zusammen mit anderen die Mehrheit der Stimmen zu erlangen und so die Marschrichtung des politischen Körpers zu ändern, die die frühere, nunmehr unterlegene Mehrheit zuvor vorgegeben hat.

Dieser Grundsatz kann in der Praxis nicht uneingeschränkt durchgehalten werden. Insbesondere im Falle von Wahlsystemen mit Verhältniswahlrecht kann praktisch nicht ausgeschlossen werden, dass das Gewicht der Stimmen der Bürger sich abhängig von den Wahlkreisen voneinander unterscheidet. Dennoch sind Grenzen feststellbar, bei deren Überschreitung dem Bürger nicht mehr zugemutet werden kann, den Willen einer nur noch formellen Mehrheit zu respektieren, die über keinen Rückhalt in Form einer tatsächlichen, auch zahlenmäßigen materiellen Mehrheit in der Bevölkerung verfügt.

Überträgt man diese Grundsätze auf die Verhältnisse eines modernen parlamentarischen Staates, ergibt sich, dass vom Bürger nicht erwartet werden kann, sich dem Willen der Mehrheit zu fügen und der Marschrichtung des Körpers zu folgen, wenn diese Mehrheit nicht oder nicht mehr

---

148 Im Original: *Whosoever, therefore, out of a state of Nature unite into a community, must be understood to give up all the power necessary to the ends for which they unite into society to the majority of the community*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 99.

149 Hier ist anzumerken, dass der Begriff der Mehrheit nicht in jedem Zeitalter mit der Mehrheit der Stimmen aller volljährigen Staatsangehörigen gleichzusetzen war. Locke selbst hielt nur Männer für abstimmungsberechtigt. Am treffendsten ist es wohl, den Lockeschen Mehrheitsbegriff mit der Stimme der Mehrheit aller zur Abstimmung berechtigten Menschen gleichzusetzen. Zur Widerlegung des häufig vorgebrachten Einwandes, Locke habe das Ziel verfolgt, Besitzlose von den politischen Rechten auszuschließen vgl. *Rehm*, 2012, S. 107f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

vorhanden ist. Insbesondere ist es inakzeptabel, wenn eine temporäre Mehrheit – und sei sie noch so stark – ihre Macht dafür verwendet, die von ihr bevorzugte Marschrichtung des Körpers auch für zukünftige Zeiten zu zementieren, in denen sie eventuell nicht mehr die Mehrheit darstellt. Würde dieser unerwünschte Fall eintreten und würden eingeschlagene Marschrichtung und Wille der Mehrheit voneinander abweichen, hätte dies fatale Folgen für die Legitimität des Gemeinwesens. Statt der (ohnehin unangenehmen) Akzeptanz des Willens der ihn überstimmenden Mehrheit würde vom Bürger nunmehr erwartet werden, dass er sich staatlicher Macht fügt, die nicht über Rückhalt in der Bevölkerung in Form einer tatsächlich vorhandenen Mehrheit verfügt. In solch einem Fall lösen sich die für die Legitimität so wichtige Akzeptanz und Anerkennung der staatlichen Entscheidungen in Luft auf.[150]

5. Das Vertrauensprinzip bei Locke

Vervollständigt werden Lockes Ausführungen zur Rolle und Bedeutung des Mehrheitsprinzips vom Vertrauensprinzip, das in der *Second Treatise* ebenfalls eine wichtige Rolle spielt. Weisen erstere in die Richtung der modernen Mehrheitsdemokratien, sind in diesem Vertrauensprinzip die Spuren eines Grundsatzes zu sehen, der für die heutigen Demokratien ebenso wichtig ist: dem Erfordernis des getragen Werdens der Macht durch den Willen des Volkes, des abhängig Seins der staatlichen Macht von der Zustimmung der Beherrschten.

Im System der *Second Treatise* ist das Vertrauen (*trust*) das Mittel, mithilfe dessen die Bürger die politische Gewalt der Regierung anvertrauen. Dieser Akt der Gewährung des Vertrauens ist hierbei streng von dem

150 Hier sei angemerkt, dass trotz der Bedeutung der Mehrheitsbeschlüsse Locke keinesfalls als bedingungsloser Anhänger einer Herrschaft der Mehrheit angesehen werden darf. Gerade das angesprochene Naturrecht stellt die wichtigste Beschränkung für die Tätigkeit des Gesetzgebers dar. Dessen Tätigkeit erschöpft sich in der Erkundung und Kodifizierung des bereits vor ihm existierenden Naturrechts. Neben der bereits ausgeführten unbedingten Aufgabe, Freiheit und Gleichheit der Bürger zu schützen, konkretisiert Locke die Anforderungen, die das Naturrecht stellt, für die Legislative recht detailliert: diese muss nach öffentlich bekanntgemachten, festen Gesetzen (*promulgated established laws*) regieren, welche keinen anderen Zweck verfolgen dürfen, als dem Wohl des Volkes (*good of the people*) zu dienen. Zusätzlich darf die Legislative keine Steuern ohne die Zustimmung des Volkes erheben und ihre eigene gesetzgeberische Macht keinem anderen übertragen; Second Treatise, Chap. XI. Sect. 142.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ursprünglichen Vertrag (*original compact*)[151] zu unterscheiden. Während der letztere dazu dient, die Gewalt der Gesamtheit der Individuen an die Gemeinschaft zu übertragen, ist es die Gewährung des Vertrauens, durch welches die Regierung dazu ermächtigt wird, diese Gewalt im Namen und im Interesse der nunmehr zur Gemeinschaft vereinigten Individuen auszuüben. Dieses Vertrauen wird der Regierung nicht permanent und auch nicht bedingungslos übertragen. Eher ist die Beziehung zwischen den Individuen und dem Staat mit einem fiduziarischen Verhältnis vergleichbar.[152] Die Regierung fungiert als eine Art Treunehmerin der Gesellschaft. Alle Macht im Staate beruht somit auf dem Vertrauen der Beherrschten, die die Regierung somit auch stürzen können, wenn diese das ihr entgegengebrachte Vertrauen enttäuschen sollte.[153]

Diese Konstruktion bringt gegenüber einem vertraglichen Verhältnis zwischen Menschen und Regierung zwei wichtige Vorteile für die Beherrschten. Ein herkömmliches Vertragsverhältnis würde die Pflichten der Regierung zwar klar bestimmen, allerdings nur mit den im Zeitpunkt des Vertragsschlusses herrschenden Umständen als Geschäftsgrundlage. Locke betont jedoch mehrere Male die Abhängigkeit der staatlichen Handlungen von der Erfahrung und dem Vertrauen der Beherrschten.[154] Würde ein Regierungsvertrag geschlossen werden, der die Rechte und Eingriffsbefugnisse der staatlichen Macht auf Grundlage dieser Umstände klar definiert, würde im Falle der Änderung derselben die Gefahr bestehen, dass diese ihre Rechte und Pflichten zwar formell einhält, jedoch trotzdem nicht im Interesse der Gemeinschaft handelt. Im Falle neuer, nie dagewesener und deswegen im Regierungsvertrag nicht berücksichtigter Formen des Machtmissbrauchs bestünde keine Möglichkeit, die formell vertragsmäßig handelnde Regierung zur Verantwortung zu ziehen. So ist die scheinbare Schwäche, die von der fehlenden Festlegung von Rechten und Pflichten

151 Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 98.

152 Locke selbst spricht von *fiduciary power*, Second Treatise, Chap. XIII. Sect. 149.

153 Im Original: *[…] yet the legislative being only a fiduciary power to act for certain ends, there remains still in the people a supreme power to remove or alter the legislative, when they find the legislative act contrary to the trust reposed in them*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 149; vgl. auch *Rehm*, 2012, S. 102.

154 Locke spricht davon, dass gerade die Übergriffe der Macht die Gesellschaft dazu bewogen hatten, die zu ihrem eigenen Schutz erforderlichen Maßnahmen zu treffen: *[…] men found it necessary to examine more carefully the original and rights of government, and to find out ways to restrain the exorbitances and prevent the abuses of that power, which they having entrusted in another's hands*; Second Treatise, Chap. VIII. Sect. 111; s. auch *Rehm*, 2012, S. 103.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ausgeht, in Wirklichkeit die Stärke des Vertrauensprinzips. Sie erlaubt es der Gemeinschaft, durch Gewährung oder Entziehung des Vertrauens flexibel auf das Verhalten der Regierung im Lichte der sich wandelnden und oft überraschenden Lebensumstände zu reagieren.[155] Der zweite Vorteil des Vertrauensprinzips in Lockes Welt ist es, dass so der Gemeinschaft keine Pflichten gegenüber dem Staat auferlegt werden, wie dies im Falle eines gegenseitigen Vertrages der Fall sein könnte. Eine „Pflicht zum Gehorsam" hat in Lockes Welt nichts zu suchen. Vielmehr wird durch das Erfordernis des *trust* ein einseitiger Kontrollmechanismus etabliert.[156]

Dieses Erfordernis von *trust* kann nicht uneingeschränkt auf die Anforderungen eines heutigen Rechtsstaates übertragen werden. Insbesondere ist der *trust*, den die Gemeinschaft der Staatsmacht entgegenbringt, nicht deckungsgleich mit dem Vertrauensprinzip der modernen Demokratien, etwa mit der Gewährung bzw. der Entziehung des Vertrauens durch die Legislative.[157]

Dennoch ist der Kern von Lockes Gedanken bis heute aktuell. Die Regierung hat gegenüber der Gemeinschaft eine Bringschuld, und sie muss es in jedem Zeitpunkt nachweisen können, dass sie des Vertrauens würdig ist.[158] Überträgt man diese Forderung auf die Verhältnisse eines modernen Verfassungsstaates, kristallisiert sich sofort eine Minimalvoraussetzung heraus. Der Gemeinschaft (sprich: den Wahlberechtigten) muss demnach eine angemessene und nicht nur formelle Möglichkeit dazu gegeben werden, der von ihr präferierten politischen Kraft ihr Vertrauen auszusprechen und ihr dieses wieder zu entziehen. In der Realität erfolgt dies durch die regelmäßig stattfindenden Wahlen, mithilfe welcher die Zusammensetzung der Legislative beeinflusst werden kann. Die gewählte Legislative muss über einen angemessenen Spielraum verfügen, um die Lebensverhältnisse entsprechend der durch *trust* verliehenen Vollmacht zu gestalten, die ihr von der Gemeinschaft gewährt wurde. Nur bei Vorliegen dieser Voraussetzung kann den Machthabern bei Ablauf der Legislaturpe-

155 *Rehm*, 2012, S. 103.

156 So wörtlich *Rehm*, 2012, S. 105.

157 Bei Lockes Ausführungen zum Vertrauensprinzip ist erneut deutlich erkennbar, wie stark die politische Realität der *Second Treatise* den Stempel aufgedrückt hat. Lockes Ablehnung der absolutistischen Bestrebungen fällt ins Auge, und er sieht im *Trust* das Mittel zur Maßregelung der Stuarts durch das Volk. So ist Locke der Meinung, dass im Falle eines Vertrauensbruchs der König schlicht „aufhört, König zu sein", mithin sich selbst entthront (*dethrones himself*); Second Treatise, Chap. XIX. Sect. 222., *Rehm*, 2012, S. 105.

158 *Rehm*, 2012, S. 105.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

riode durch die Wähler das Vertrauen wieder entzogen und ihnen so – sehr roh ausgedrückt – die Quittung für ihre Leistungen erteilt werden.

6. Fazit zu Locke

Lockes Zeitgenossen lasen die *Two Treatises* als Antwort auf die politischen Herausforderungen ihrer Zeit. Insbesondere die *Second Treatise* stellt jedoch deutlich mehr dar. Sie ist ein abstrakt-theoretisches System für die Legitimierung von staatlicher Herrschaft und enthält Erkenntnisse, die innerhalb des von der europäischen Rechtskultur umrissenen Kreises Anspruch auf Allgemeingültigkeit erheben können. Grund hierfür ist, dass Locke seine Ablehnung der Willkürherrschaft nicht nur sehr sorgfältig, sondern auch auf einem hohen Niveau der Abstraktion begründet. Locke lässt seine umfangreichen erkenntnistheoretischen Kenntnisse in sein politisches Werk einfließen und stellt seine staatstheoretischen Ansichten auf ein logisch fest begründetes Fundament.[159]

Dies macht es nicht nur möglich, sondern auch erforderlich, die *Second Treatise* als ein in die Zukunft weisendes Werk zu lesen, dessen wichtigster Punkt bis heute wohl die Aussage bleibt, dass nicht nur generell die Begrenzung von staatlicher Macht, sondern auch speziell die Trennung der Machtzweige Voraussetzungen sind, ohne die ein moderner demokratischer Staat nicht legitim sein kann.[160] Locke spricht hier zwar von der Fehlbarkeit des absoluten Monarchen, wobei ihm unzweifelhaft das Negativbeispiel der Stuarts vor Augen schwebt,[161] warnt in der *Second Treatise* jedoch generell vor der abstrakten Gefahr, die von der Vereinigung der Machtzweige und allgemein von einer konzentrierten, nicht an Gesetze gebundenen Staatsmacht ausgeht. Inhaber dieser Macht muss selbstverständlich nicht zwingend ein absoluter Monarch sein.

Dieser Gedanke der Machtbegrenzung als Voraussetzung gerechter Herrschaft ist selbstverständlich älter als die *Two Treatises*. Auch ist Locke nicht zwingend der erste Denker, der diese Machtbeschränkung mittels einer Trennung der Machtzweige (oder allgemeiner ausgedrückt: durch

159 Wie solide diese Fundamente sind, erschließt sich dann, wenn man Filmers oft emotional und historisierend anmutende Argumentation liest und diese mit der scharfen Logik vergleicht, mit der Locke antwortet.

160 Auch *Rehm*, 2012, S. 9.

161 Sehr deutlich der Ausspruch *absolute monarchs are but men*; Second Treatise, Chap. II. Sect. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine Verteilung der Macht auf mehrere Schultern) realisieren will. Trotzdem beinhalten die *Two Treatises* einen Gedanken, der eine wichtige Rolle in der europäischen Entwicklung spielen sollte: es sind nicht nur Erwägungen der Moral oder der Zweckmäßigkeit, die für diese Trennung der Machtzweige sprechen, sondern vielmehr dieselben Argumente, die die Menschen dazu bewegen, vom Leben im Naturzustand in dasjenige in einer organisierten Gesellschaft überzutreten. Die Trennung von Legislative und Exekutive und das Verbot des Richters in eigener Sache sind bei Locke nicht nur Mittel zum Zweck der Machtbeschränkung, sondern auch Voraussetzungen, ohne deren Vorliegen der Übergang in die organisierte Gesellschaftsform keinen Sinn macht und die Staatsmacht deswegen nicht legitim sein kann.

Zu der Gewaltenteilung als *conditio sine qua non* einer gerechten Herrschaft gesellt sich die Forderung nach der Möglichkeit der Kontrolle der Macht durch die Beherrschten und ihrer Teilnahme an der Gestaltung der Lebensverhältnisse. Diese Forderung findet bei Locke ihren Ausdruck im Vertrauensprinzip und in den umfangreichen Ausführungen zum Mehrheitsprinzip. Obwohl es zu weit ginge, in Locke einen Wegbereiter der Volkssouveränität zu sehen, ist erkennbar, dass ihm eine staatliche Einrichtung als erstrebenswert vorschwebt, in der die Macht den Mitgliedern des *corpus politicum* zukommt und in welcher neben deren Freiheit und rechtlicher Gleichheit die gleichberechtigte Teilnahmemöglichkeit am öffentlichen Leben einen der wichtigsten Werte darstellt.

Das Nebeneinander von praktisch nicht unrealisierbaren Vorschlägen und klarer, logischer Argumentation sorgt dafür, dass die *Second Treatise* bis heute nichts an Aktualität eingebüßt hat. Locke ist ein Kind seiner Zeit und antwortet auf eine bestimmte historische Situation, sein Werk ist jedoch nicht nur für diese relevant. Politische Macht neigt stets dazu, übergriffig zu werden, und in allen Situationen, in denen dies droht, ist die *Second Treatise* ein wertvoller Kompass.[162]

Lockes Werk wird heute meist der Strömung des klassischen Liberalismus zugeordnet, allerdings haben die obigen Ausführungen gezeigt, dass er deutliche Grenzen für die Freiheit des Menschen sieht und ihm im Ein-

162 Das berühmteste historische Beispiel hierfür ist die US-Amerikanische Unabhängigkeitserklärung, in deren § 2 sich die wichtigsten Punkte der Lehre Lockes fast notengetreu wiederfinden: die Idee der dem Menschen innewohnenden unveräußerlichen Rechte, die Zustimmung der Beherrschten als Quelle staatlicher Legitimation, das Widerstandsrecht sowie die Pflicht des Staates, dem Wohl seiner Bürger zu dienen; s. hierzu *Rehm*, 2012, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

klang mit seiner Auffassung vom Inhalt des Naturrechts eine Freiheit in Verantwortung und keine Zügellosigkeit vorschwebt. In der Zustimmung durch die Beherrschten sieht Locke eine notwendige, allerdings keinesfalls die einzige Voraussetzung legitimer staatlicher Herrschaft.[163] Zu dieser Zustimmung muss sich die Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Naturrechts gesellen. Diese beiden stark vom naturrechtlichen Gedanken geprägten Schlüsse beinhalten die für das vorliegende Thema wichtige Aussage, dass eine von Werten losgelöste Herrschaft ausgeschlossen ist.[164] Es wurde oben dargelegt, dass das Naturrecht als überstaatliches Recht nicht dazu geeignet ist, die Geltung der Verfassung zu begründen. Allerdings wurde ebenso gesagt, dass es eine äußerst wichtige Rolle bei der Beurteilung der inhaltlichen Richtigkeit des staatlichen Rechts – und somit auch der geschriebenen Verfassung – spielt. Lockes Werk bestätigt diese Auffassung.

Lockes Vorstellungen machen deutliche Schritte in die Richtung der modernen Demokratie. Viele seiner Gedanken sind bis heute relevant für die Beurteilung der Frage, ob ein staatliches Gemeinwesen demokratischen Anforderungen entspricht. Wie sich zeigen wird, haben Lockes Errungenschaften einen maßgeblichen Einfluss auf die Vorstellungen über einen demokratischen Staat und über die geschriebene Verfassung als dessen Grundlagendokument ausgeübt. Die Prävalenz dieser Vorstellungen mit ihrer Herleitung aus unveränderbaren naturrechtlichen Grundsätzen zu erklären, ist hierbei nicht zwingend. Auch derjenige, der die Existenz eines objektiv richtigen Naturrechts verneint, wird kaum in Zweifel ziehen können, dass Lockes Forderungen spätestens seit der US-Amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung Bestandteil der westlichen Verfassungsgeschichte sind und somit ihre Befolgung zumindest aus Gründen der Tradition ratsam ist. Bei der Entscheidung der Frage, ob eine moderne Verfassung „gut" ist und somit die Zustimmung durch die Beherrschten verdient, sind sie unentbehrlich.

Neben diesem Nebeneinander vom Erfordernis der Zustimmung der Beherrschten und Bindung der Macht an unveränderbare Werte machte Locke wichtige Schritte in die Richtung der Herrschaft des Volkes. Der de facto-Herrschaft und den traditionellen Legitimationstheorien entzog er die Grundlagen. Auch der Absolutismus von Hobbes ist mit seiner Auffassung unvereinbar. Die Rückführung der Herrschaft auf die Zustim-

---

163 So auch *Rehm*, 2012, S. 113.

164 So auch *Rehm*, 2012, S. 113: das Recht, einer dem Naturrecht widersprechenden Regierung zuzustimmen, kommt der Gemeinschaft überhaupt nicht zu.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mung der Beherrschten ist in Lockes System keine leere Hülle und keine schwammige Forderung. Vielmehr ist aus der *Second Treatise* die wichtigste hieraus folgende Forderung ableitbar: die Möglichkeit jedes Einzelnen, aktiv und zu gleichen Bedingungen gestaltend am Gemeinwesen mitzuwirken und die Marschrichtung zu bestimmen, die die Gesellschaft nimmt. Die Weichen waren für den Weg gestellt, der in die Richtung der liberalen Demokratie führte.

Die Tatsache, dass die Ausführungen der *Second Treatise* eine Antwort auf die absolutistischen Bestrebungen der Stuarts und auf Filmers Thesen darstellten, bleibt ungeachtet der Bedeutung des Werkes jedoch ein Umstand, der eine Anpassung an die politischen Realitäten erforderlich macht. Sind das Mehrheits- und das Vertrauensprinzip wichtige Grundsätze, wenn es um die Durchsetzung der Bestrebungen der Mehrheit geht, sind sie – besonders nebeneinander – in einem real existierenden Gemeinwesen nicht ohne Einschränkung zu verwirklichen. Das konsequente Festhalten an diesen Grundsätzen würde die utopische Forderung nach sich ziehen, dass eine über ausreichenden *trust* verfügende und vom Willen der Mehrheit getragene Macht sich vollkommen über die Arbeit ihrer Vorgängerinnen hinwegsetzen und nach Gutdünken Entscheidungen treffen könnte. Das dies weder zu Lockes Zeiten noch heute möglich ist, liegt auf der Hand. Neben den kaum veränderbaren gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten, unter denen jede politische Macht leben und wirken muss, sind es auch häufig staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidungen der Vorgänger, die respektiert werden müssen. Ein völliger Neuanfang in Falle eines einfachen Regierungswechsels ist in einer modernen Demokratie weder möglich noch wünschenswert, mögen *trust* und Mehrheit noch so robust sein.

Zuweilen schwierig zu ziehen ist die Grenze zwischen diesen Grundentscheidungen des Gemeinwesens einerseits und eher tagespolitischen Fragen andererseits, auf die sich *trust* und Wille der Mehrheit beziehen müssen und die ein schnelles und flexibles Antworten der Macht erforderlich machen. Diese Frage wird bei der Beurteilung der Bestimmungen des ungarischen Grundgesetzes über die erwähnten Zweidrittelgesetze noch eine sehr wichtige Rolle spielen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Montesquieu: Gewaltenteilung und Legitimation der Staatsmacht durch Tugend

1. Einführung

Trotz der bahnbrechenden Arbeit Lockes auf diesem Gebiet gilt bis heute Montesquieu (1689–1755)[165] als bekanntester Vertreter der Lehre von der Gewaltenteilung. Er ist mit seinem Festhalten an der Erforderlichkeit der Teilung von Staatsgewalt zum Zweck der Vermeidung einer Unrechtsherrschaft zu einem der Väter des modernen Verfassungsstaates geworden.[166] Meistens fällt sein Name als erstes, wenn über die Gewaltenteilung gesprochen wird.[167] Die Verfassungsgeschichte zeigt, dass das Ideal der Gewaltenteilung siegreich war. Klang das kategorische Verdikt der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, gemäß dem die Verankerung der Gewaltenteilung eine der Grundvoraussetzungen ist, ohne die eine Verfassung nicht existieren kann[168] im Jahr 1789 gewagt, hat es sich schließlich bewahrheitet. Es sind zwar sehr unterschiedliche und durchaus gleichwertige Lösungen zur Realisierung des Montesquieuschen Ideals der Gewaltenteilung denkbar, aber dennoch hat sich dieses Konzept zu einer der *großen Konstanten in den freiheitlich-rechtsstaatlichen Ordnungen der Neuzeit*[169] entwickelt.

Trotz der enormen Bedeutung der Gewaltenteilung wird Montesquieus staatstheoretischem Werk nicht angemessen Rechnung getragen, wenn man sein Schaffen auf diese Forderung reduziert. Es wird sich zeigen, dass

---

165 Mit vollständigem Namen *Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède de Montesquieu*.

166 So *Merten, Detlef*: Montesquieus Gewaltenteilungslehre und deutsche Verfassungsstaatlichkeit, in: *Weinacht, Paul-Ludwig* (Hrsg.): Montesquieu – 250 Jahre „Geist der Gesetze", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 31.

167 Als Beispiel sollen hier die Federalist Papers dienen. James Madison misst hier der Frage, wer denn „Erfinder" der Gewaltenteilung war, geringe Bedeutung zu, bezeichnet es aber als Montesquieus Verdienst, die Wichtigkeit dieser Lehre der Menschheit aufgezeigt zu haben; The Federalist Papers, Nr. 4.

168 Im Original : *Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution*; Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, Art. 14.

169 So *Kägi, Werner*: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, 1961, S. 151; auch zitiert von *Merten*, 1999, S. 31.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Montesquieus Hauptwerk *Esprit des Lois*[170] weit mehr ist als ein Plädoyer für die Gewaltenteilung. Vielmehr lässt sich aus dem Werk beinahe ein Modell für den modernen Staat ableiten. Daneben erschließt sich auch das Kapitel über die Gewaltenteilung nur dann in vollem Umfang, wenn man es im Zusammenhang mit den anderen Teilen des *Esprit des Lois* liest.

Neben dem Prinzip der Gewaltenteilung ist auch Montesquieus Republik mit der *vertu* als ihrem tragenden Grundprinzip eine Idee, die insbesondere in Anbetracht des Vorwurfs der ideologischen Aufladung der Verfassung überraschend aktuell wirkt. Mithilfe der konsequenten Anwendung der in diesem Zusammenhang vertretenen Ansichten Montesquieus lassen sich Antworten auf zahlreiche Fragen entwickeln, die das ungarische Grundgesetz aufwirft. Es wird sich zeigen, dass Montesquieus *vertu* der Sauerstoff ist, der für das langfristige Überleben eines demokratischen Staates erforderlich ist.

Als Ergänzung zu diesen beiden Schwerpunkten ist auch auf Montesquieus Gesetzeslehre einzugehen. Montesquieu vertritt im *Esprit des Lois* einen sehr bestimmten Ansatz über Rolle und Stellung der Gesetze in der Gesellschaft sowie über die inhaltlichen Anforderungen, die diese erfüllen müssen.

2. Republik der Tugend – Montesquieus Legitimationsansätze

Der *Esprit des Lois* setzt sich detailliert mit den Voraussetzungen und Merkmalen der Republik (*république*) auseinander.[171] Unter diesem Begriff versteht Montesquieu jeden Staat, in dem das Volk Inhaber der obersten Macht ist[172] und damit die Staatsform, die für die vorliegende Arbeit ein-

170 Eigentlich: *De l'esprit des lois*, in der deutschen Übersetzung: Vom Geist der Gesetze; Reclams Universal-Bibliothek, Stuttgart 1965. Hier sollen die Bezeichnungen *Esprit des Lois* bzw. *EL* ausreichen.

171 EL, II.1. Montesquieu selbst verwendet den Begriff *gouvernement républicain*. Allerdings ist dem Gehalt des *Esprit des Lois* besser genüge getan, wenn dieser Begriff mit *republikanische Staatsform* und nicht (wie näher am Wortlaut) mit *Regierung* übersetzt wird. Ähnlich wie bei Locke markiert der Begriff *gouvernement* bzw. *government* auch hier nicht die Regierung im modernen Sinne von Exekutivgewalt, sondern die gesamte staatliche Machteinrichtung.

172 Der *Esprit des Lois* stellt am Anfang klar, dass dies eine rohe Definition der Republik ist, die der Vorstellung der *am wenigsten gebildeten Menschen* (*hommes les moins instruits*) entspricht, jedoch trotzdem brauchbar ist; EL II.1.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zig von Interesse ist.[173] Der *Esprit des Lois* setzt die *république* in Kontrast zu zwei anderen Staatformen, namentlich der Monarchie und der Despotie. Diese haben beide gemein, dass in ihrem Fall eine einzige Person regiert. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass diese Person im Falle der Monarchie an Gesetze gebunden ist, während sie in einer Despotie keinerlei Beschränkungen unterliegt.[174]

Montesquieu beschreibt die Voraussetzungen, unter denen diese verschiedenen Staatsformen funktionieren und Bestand haben können. Dabei ordnet er jeder Staatsform ein Prinzip (*principe*) zu.[175] Dieses Prinzip ist nicht der Faktor, welcher die Staatsform zu dem macht, was sie ist, gibt dieser also nicht ihre Natur. Vielmehr ist es das jeweilige Prinzip, welches den Staat, dessen Grundgerüst bereits durch die Staatsform festgelegt ist, zum Handeln bringt (*faire agir*).[176] Während die Staatsform also für die unpersönliche Struktur steht, ist das jeweilige Prinzip eine Folge von menschlichen Denkweisen, Einstellungen und Leidenschaften, die den Staat in Bewegung zu setzen fähig sind.

Im Falle der Republik sieht Montesquieu die Tugend (*vertu*) als das tragende Prinzip.[177] Hier bildet er einen scharfen Kontrast zu den ande-

---

173 Somit ist Montesquieus Republik nicht zwingend mit einem Land ohne Monarchen gleichzusetzen. Vielmehr können Staaten, in denen der Monarch nur noch Funktionen innehat, die mit denjenigen des Staatspräsidenten der parlamentarischen Republiken vergleichbar sind (z.B. Schweden und Dänemark) durchaus wie Republiken behandelt werden, während dies für heutige undemokratische Staaten, die sich selbst als Republiken bezeichnen, auf Grundlage der obigen Definition abzulehnen wäre. Noch eine Präzisierung ist hier angebracht: Montesquieu bezeichnet aristokratische Staatsformen, in denen nicht das gesamte Volk, sondern nur ein Teil desselben (oder wie er formuliert: *certaines familles*) die Macht ausübt, ebenfalls als Republiken; vgl. EL III.2. Staaten dieser Art sind heute nur noch aus rechtshistorischem Gesichtspunkt interessant.

174 EL II.1. Als Monarchie im Montesquieuschen Sinne gelten heute konstitutionelle Monarchien, die Merkmale von Despotien tragen wohl am ehesten harte Militärdiktaturen; vgl. EL II.1. Montesquieus Kategorisierung stellt eine wichtige Neuerung im Vergleich zur klassischen Dreiteilung dar, wie sie z.B. bei Aristoteles zu finden ist: es wird nicht mehr primär nach der Zahl der Herrschenden unterschieden, sondern danach, ob die Macht an Gesetze gebunden ist oder nicht.

175 Das dritte Buch des *Esprit des Lois* trägt die Überschrift *Des principes des trois gouvernements* und setzt sich sehr detailliert mit den jeweiligen Prinzipien auseinander; EL III.1ff.

176 Im Original : *L'une est sa structure particulière, et l'autre les passions humaines qui le font mouvoir*; EL III.1.

177 Hier muss darauf hingewiesen werden, dass Montesquieu dem einschlägigen Kapitel den Titel *Du principe de la démocratie* gibt; EL III.3.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ren Regierungsformen, für deren Aufrechterhaltung seiner Ansicht nach *nicht viel* erforderlich ist. Für die Monarchie reicht die *Kraft der Gesetze*, für die Despotie der *immer erhobene starke Arm des Herrschers*.[178] Die Tugend als das diesen Herrschaftsinstrumenten gegenüber edlere Prinzip umschreibt Montesquieu schlicht als die *Liebe zur Republik* (*l'amour de la république*),[179] versteht unter ihr also nicht eine Tugend im moralischen, sondern im politischen Sinne. Diese Liebe, die Montesquieu an anderer Stelle als die *Liebe zu den Gesetzen und zum Vaterland* definiert, besteht aus einer Liebe der Gleichheit (*égalité*) sowie aus einer Liebe der Genügsamkeit (*frugalité*)[180]. Die Liebe zur *égalité* motiviert die Bürger dazu, der Gemeinschaft den größtmöglichen Dienst zu erbringen – und zwar aus selbstlosen Motiven. Die *frugalité* ist hingegen Voraussetzung dafür, dass jeder Bürger an Glück, Vorteilen, Freuden und Hoffnungen den gleichen Teil hat.[181]

Diese Zeilen sind besonders lehrreich für das Thema der Legitimation von Macht, ist doch erkennbar, dass Montesquieu mit dem Erfordernis der Liebe zu den Gesetzen und zum Vaterland der Herold eines der wichtigsten Konzepte des liberalen Verfassungsstaates ist. Diesem ist es nicht gestattet, sich auf physische Gewalt oder auf übernatürliche, irrationale Faktoren zu berufen. Vielmehr ist er auf ein Dafürhalten, eine Akzeptanz und eine Gesetzestreue seitens seiner Bürger angewiesen. Diese Faktoren sind es, die Montesquieu unter dem Begriff *amour de la république* versteht. In einer modernen Demokratie ist diese *amour de la république* als Ausfluss der *vertu* deckungsgleich mit der Akzeptanz seitens der Bürger.

Diese Interpretation liegt noch mehr auf der Hand, wenn die *vertu* in Gegensatz zu den tragenden Prinzipien der anderen im *Esprit des Lois* behandelten Staatsformen gesetzt wird. Als das Prinzip der Despotie bezeichnet Montesquieu die Furcht (*crainte*) und meint damit Gewalt und Drohung, also die bereits behandelte rohe Faktizität. Das Ergebnis dieser von Montesquieu verabscheuten Staatsform ist eine Ruhe (*tranquillité*), die

178 Im Original: *La force des lois dans l'un, le bras du prince toujours levé dans l'autre*; EL III.3; diese Formulierung ist Beleg dafür, dass Montesquieu Monarchie und Despotie nicht als gleichwertige Alternativen zur Demokratie, sondern als rückständige und unzivilisierte Staatsformen betrachtet.

179 EL V.2.

180 Beide EL V.3.

181 EL V.3.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

allerdings kein Frieden ist.[182] Auch Montesquieu erkennt somit, dass eine auf Gewalt beruhende Herrschaft nur Unbeständigkeit zur Folge hat und nicht legitim sein kann.

Auffallend ist, wie kritisch Montesquieu sich hinsichtlich der organisierten Religion äußert. Es sind die despotischen Staaten, in denen die Religion den größten Einfluss hat, in ihnen gesellt sich wegen der Macht der Kirche zu der Furcht vor dem Staat noch eine zweite Furcht. Als abschreckendes Beispiel beruft er sich auf die *mohammedanischen Imperien*, in denen auch die Religion für den erstaunlichen Gehorsam der Untertanen gegenüber dem Herrscher verantwortlich ist.[183] Montesquieu sieht im Falle dieses Negativbeispiels in der Religion ein Korrektiv der mangelhaften Verfassung. Die Beherrschten, die die Ehre nicht mehr dazu bewegen kann, dem Staat treu zu sein, werden hierzu von der Macht und den Grundsätzen der Religion angehalten.[184] Diese Sätze zeigen klar die Abneigung Montesquieus gegenüber der Kirche als politischem Machtfaktor. Er sieht in ihr eine Krücke des auf roher Gewalt beruhenden despotischen Staates. Für den Frühaufklärer Montesquieu war die Götterdämmerung dieser als unheilvoll empfundenen Allianz zwischen absolutistischem Staat und Kirche überfällig. Für die moderne Legitimitätsfrage bedeutet dies nicht nur eine klare Absage an die Berufung auf Höheres als Legitimationsfaktor für den Staat. Viel wichtiger ist ein anderer Schluss: die schlechte *crainte* bildet in Montesquieus System den krassen Gegensatz zur guten *vertu* und hat mit ihr nichts gemein. Dies bedeutet, dass in einem Staat, in dem tragendes Prinzip die *vertu* ist, die *crainte* nichts zu suchen hat und für die Legitimation der Macht nicht nur nicht förderlich, sondern sogar äußerst schädlich ist. Der zivilisierte Staat ist auf eine freiwillige und ehrliche Zustimmung seiner Bürger angewiesen, nicht auf Servilität, die aus der Furcht stammt.

Die Ehre (*honneur*), das tragende Prinzip der Monarchie, ist für die Legitimation des modernen Staates ebenfalls ohne Bedeutung. Unter ihr versteht Montesquieu nicht Anstand, sondern die Vorurteile der Stände, d.h. deren Bestehen auf abweichende Behandlung im Vergleich zu den anderen Ständen. Treibende Kraft dieser Staatsform ist der Ehrgeiz, der

182 Diese Ruhe vergleicht Montesquieu mit dem Schweigen von Dörfern, die vor der Belagerung durch den Feind stehen: *le silence de ces villes que l'ennemi est près d'occuper*; EL V.14.

183 EL V.14; diese Bezugnahme auf die vermeintlich barbarischen islamischen Staaten ist ein verdeckter Seitenhieb auf das von Montesquieu verabscheute *Ancien Régime*, das keine direkte Kritik duldete.

184 EL V.14.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Menschen dazu veranlasst, Leistungen zu erbringen, um Ehre zu erlangen.[185] Nur der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass in der historischen Staatsform der Aristokratie neben der republikanischen *vertu* die Mäßigung (*modération*) der Herrschenden eine wichtige Rolle spielt.[186]

Die Legitimationsfaktoren der Furcht, der Ehre und der Mäßigung passen nicht zur Demokratie. Für sie bleibt die *vertu*. Montesquieu versteht unter der Liebe zum Gesetz als Bestandteil dieser *vertu* nicht etwa eine irrationale, unkritische Verehrung desselben. Solch eine Huldigung würde die *vertu* eher in die Nähe des abzulehnenden religiösen Gehorsams rücken, womit zentrale Aussagen des *Esprit des Lois* entstellt wären. Vielmehr folgt aus der *vertu* das Erfordernis eines persönlichen Dafürhaltens, eines Einstehens für den Staat in seiner jeweiligen Form und mit seinen jeweiligen Gesetzen – und damit (übertragen auf den modernen Staat) auch für seine Verfassung als Entscheidung, die grundlegende Werte und Strukturen festlegt. Sehen wir in der Verfassung eine Grundentscheidung für die Ausgestaltung des politischen Gemeinwesens, so ist nur diese *amour* dazu fähig, die eingangs erwähnte Absturzgefährdung der Verfassung auf ein Mindestmaß zu minimieren. Auf der anderen Seite ist klar, dass dieser Absturz zur Realität werden kann, wenn sich mehr und mehr Bürger von der Verfassung abwenden und diese mit den in ihr verkörperten Wertentscheidungen sich nicht zu eigen machen.

Dieses Verständnis der *vertu* als Erfordernis des Dafürhaltens verhindert auch, dass man aus der etwas missverständlichen Beschreibung als Liebe zur Republik ein romantisches oder gar sentimentales Staatsverständnis ableitet, wie es etwa bei *Filmer* zu finden war. Montesquieus Festhalten an der *vertu* als tragendem Prinzip beruht vielmehr auf rationalen Erwägungen. Er erkennt den Umstand, dass – wie erwähnt – die jeweilige Staatsform mit ihrer zugehörigen Natur (sprich: ihrem Grundgerüst) lediglich eine leblose Masse ist, die nur durch menschliches Handeln in Bewegung gesetzt werden kann, das seinerseits im Einklang mit dem jeweiligen Staatsprinzip steht. Ebenfalls erkennt Montesquieu, dass hierzu die Menschen durch Emotionen bewogen werden. Zu den objektiv messbaren Aspekten der Zahl der Machthaber bzw. ihrer Unterordnung unter die Gesetze muss sich somit ein zusätzliches Moment gesellen, wobei auffällt, dass dies im Falle der drei großen Staatsformen eine Emotion und keine rationale Erwägung ist: Furcht, das Gefühl für Ehre oder eben die Liebe zur Republik. Montesquieu erkennt, dass das Gefühl der Liebe als Grund-

185 EL III.6–7.
186 EL III.4.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

voraussetzung für die Republik nichts anderes bedeutet als das Moment des Einstehens für die (persönlich für richtig gehaltenen) Werte des Gemeinwesens, ohne welches die Republik nicht bestehen kann, da sie – wie dargelegt – zu Erhaltung ihrer selbst nicht auf Gewalt oder auf eine Berufung auf Überirdisches zurückgreifen kann. Die Vernunft lässt erkennen, dass gerade das Fehlen dieser unzivilisierten Legitimationsfaktoren die Emotion des Dafürhaltens in einer Republik unentbehrlich macht. Diese Emotion lässt sich nicht erzwingen. Vielmehr können der Staat und seine Verfassung nur dann auf dieses Lebenselixier hoffen, wenn sie gewissen Anforderungen entsprechen. Die nachfolgenden Ausführungen versuchen zu ergründen, welcher Art diese Anforderungen in Montesquieus Welt sind.

3. Politische Teilhaberrechte als Grundpfeiler der *égalité*

Die Liebe zur Republik ist eine Emotion im Herzen der Menschen. Deswegen sind Versuche, sie objektiv zu messen, weder möglich noch sinnvoll. Diese Schwierigkeit wird auch nicht dadurch behoben, dass die *amour de la république* den Anforderungen des Verfassungsrechts besser angepasst und unter ihr das etwas neutraler klingende Dafürhalten für das Gemeinwesen verstanden wird. Wie die *amour* ist auch dieses Dafürhalten eine Emotion und als solche nicht messbar.

Allerdings sind die äußeren Umstände, die die Liebe entfachen können, ihrerseits durchaus einer empirischen Untersuchung zugänglich. Erwartet Montesquieu von den Bürgern eine Liebe der *égalité* und der *frugalité*, folgt hieraus, dass Staat und Gesetze nur dann auf diese Liebe und damit auf eine starke Legitimation hoffen können, wenn sie vom Geist der *égalité* und der *frugalité* durchdrungen sind. Der *Esprit des Lois* spricht sehr deutlich: Es sind die *égalité* und die *frugalité* selbst, die die Liebe zur *égalité* und zur *frugalité* am stärksten fördern, und in der Gesellschaft ist ihre Förderung Aufgabe der Gesetze.[187]

Keinesfalls kann somit ein Gesetz (und insbesondere die Verfassung) auf Liebe und damit auf starke Legitimität hoffen, wenn es die Grundwerte der *égalité* und der *frugalité* nicht vollständig respektiert. Obwohl diese Auslegung dieser beiden Begriffe zu zahlreichen Ergebnissen führen

187 Im Original: *L'amour de l'égalité et celui de la frugalité sont extrêmement excités par l'égalité et la frugalité mêmes, quand on vit dans une société où les lois ont établi l'une et l'autre*; EL V.4.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kann,[188] ist zumindest eine Mindestanforderung erkennbar, ohne die die *égalité* keinen Bestand haben kann: allen wahlberechtigten Menschen muss das Recht gewährt werden, an der politischen Willensbildung mit gleichem Einfluss teilzunehmen.[189] Kennzeichnend für Montesquieus Republik ist, dass das Volk gleichermaßen Herrscher und Beherrschter ist, d.h. über sich selbst herrscht. Allerdings kann es nur herrschen, indem es an den Wahlen teilnimmt, auf diese Weise seinen Willen artikuliert und damit letzten Endes seine Macht ausübt.[190] Den Gesetzen, die die Regeln für die Wahlen enthalten, misst Montesquieu dementsprechend fundamentale Bedeutung zu. Sie haben eine ähnliche Rolle in einer Demokratie, wie sie jene Regeln für die Monarchie haben, die festlegen, wer der Herrscher ist und auf welche Weise er herrschen soll.[191]

Dem *Esprit des Lois* würde nicht genüge getan werden, wenn diese hervorgehobene Bedeutung auf die Wahlgesetze im modernen Sinn beschränkt wird. Vielmehr müssen hier sämtliche Regeln erfasst sein, die festlegen, auf welche Weise und in welchem Ausmaß jeder Bürger seinen Willen in die Politik einbringen und damit die Marschrichtung des Gemeinwesens beeinflussen kann. Zu Montesquieus Zeiten mögen dies die einfachen Gesetze gewesen sein, die die Wahl der Magistrate (in erster Linie wohl diejenige der Mitglieder der Legislativorgane) regelten. Wird der Gedanke dem modernen demokratischen Staat angepasst, müssen

188 Die Frage, ob Montesquieus Auffassung von *égalité* in die Richtung des modernen Sozialstaates weist, soll hier nicht entschieden werden. Sehr deutlich gegen diese Auslegung *Negro Pavón, Dalmacio*: Montesquieu, Kritiker des Wohlfahrtsstaates avant la lettre, in: *Weinacht, Paul-Ludwig* (Hrsg.): Montesquieu – 250 Jahre „Geist der Gesetze", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, S. 167f. Allerdings scheint in Anbetracht der Betonung der Bedeutung von Gleichheit und Genügsamkeit für die Demokratie auch eine abweichende Ansicht nicht abwegig zu sein.

189 Hier ist anzumerken, dass Montesquieu das allgemeine Wahlrecht keinesfalls für eine unbedingte Voraussetzung der republikanischen Staatsform hielt. Vielmehr hält er es auch für möglich, dass in einem Staat nur ein Teil des Volkes (namentlich die aristokratische Oberschicht) an der politischen Willensbildung teilnimmt. Allerdings hält Montesquieu es für unabdingbar, dass die Stimme sämtlicher Teilnahmeberechtigten gleich ins Gewicht fällt; EL II.2.

190 Die hervorgehobene Bedeutung dieser Partizipationsmöglichkeit als Voraussetzung zeigt bereits die Tatsache, dass Montesquieu sie gleich am Anfang des Kapitels behandelt, welches sich als erstes mit der Demokratie auseinandersetzt: vgl. EL II.2.

191 Im Original: *En effet, il est aussi important d'y régler comment, par qui, à qui, sur quoi, les suffrages doivent être donnés, qu'il l'est dans une monarchie de savoir quel est le monarque, et de quelle manière il doit gouverner*; EL II.2.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

unter den Montesquieuschen Begriff der Wahlgesetze sämtliche Gesetze fallen, die demokratische Partizipationsrechte regeln. Der Forderung Montesquieus nach Teilnahme an der politischen Willensbildung kann nur dann genüge getan werden, wenn alle Menschen, die dem Volk angehören, ihre Stimme mit gleichem Gewicht und unter gleichen Bedingungen einbringen können. Alles andere würde den Wegfall der *égalité* bedeuten.

Der *égalité* ist hier also nur unter einer Voraussetzung Genüge getan: jedem muss eine realistische Möglichkeit gegeben werden, mit anderen zusammen die Mehrheit zu erlangen und somit zum dominanten Machtfaktor im Staat zu werden, der die politische Richtung bestimmt. Auf der anderen Seite folgt aus der *égalité* auch, dass jeder politischen Gruppe ein Ausmaß an Einfluss gegeben werden muss, das der Zahl ihrer Angehörigen entspricht.

4. Regeln und Gesetze in Montesquieus Weltbild

Der Titel und auch die ersten Worte des *Esprit des Lois* sind den Gesetzen (*lois*) gewidmet. Diese werden definiert als die *notwendigen Beziehungen, die sich aus der Natur der Dinge ergeben.*[192] Wenige Zeilen später erweitert Montesquieu seine Definition. Er geht von der Existenz einer Urvernunft (*raison primitive*) aus und sieht in den Gesetzen die Beziehungen, die *zwischen ihr und den verschiedenen Wesen sowie zwischen diesen verschiedenen Wesen untereinander* bestehen.[193] Der Begriff *lois* ist somit sehr weit gefasst und umfasst alle Regeln, nach denen die Welt mit all ihren materiellen und immateriellen Aspekten funktioniert oder zumindest zu funktionieren bestimmt ist.[194] Montesquieu geht von der Vernunft aus, die als unverrückbare Maxime herrschen muss, sowohl in vertikaler als auch in horizontaler (d.h. zwischenmenschlicher) Richtung.[195]

---

192 Im Original: *rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses*; EL I, 1.

193 Im Original: *[…] et les lois sont les rapports qui se trouvent entre elle et les différents êtres, et les rapports de ces divers êtres entre eux*; EL I, 1.

194 Es mag auf den ersten Blick verallgemeinernd klingen, dass Montesquieu sowohl die Regeln, die für seelenlose Gegenstände und Tiere ohne freien Willen gelten, als auch die Anforderungen an das Verhalten von Menschen als lois bezeichnet. Allerdings zieht er hier eine klare Linie: Gegenstände und Tiere können den *lois*, den sie unterworfen sind, nicht zuwiderhandeln, während Menschen hierzu aufgrund ihres freien Willens sehr wohl fähig sind, EL I.1.

195 S. zu diesen Begriffen *Campagna, Norbert*: Charles de Montesquieu – Eine Einführung, Parerga Verlag GmbH, Düsseldorf, 2001, S. 61.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Folge des Montesquieuschen Panlegismus mit seiner Allgegenwärtigkeit der *lois* ist die Erforderlichkeit der Bildung von Gruppen. Wird alles von den *lois* regiert, so hat auch jede der zu regierenden Sphären ihre eigenen *lois*, die in ihr herrschen. Montesquieu schreibt detailliert über diese Gruppen von *lois*. Zu ihnen gehören das natürliche Gesetz (z.B. Instinkte wie das Bedürfnis nach Sicherheit oder der Geschlechtstrieb),[196] das göttliche Recht (religiöse Vorschriften), das Kirchenrecht, das Völkerrecht, das politische Recht (das mit dem heutigen öffentlichen Recht vergleichbar ist), das bürgerliche Recht und das häusliche Recht (*droit domestique*).[197]

Im Kontrast zu dieser sehr abstrakten und naturrechtlich geprägten Verwendung des Begriffs *lois* im Sinne der allumfassenden Regeln sind die Anforderungen klar erkennbar, die Montesquieu an die Gesetze im positiven Sinne – d.h. an das geltende Recht – stellt.[198] Diese sieht er als Ausprägungen der unveränderbaren *raison*, die besondere Funktionen erfüllen, stets unter den gegebenen Umständen eines bestimmten Staates.[199] Da die Gesetze Ausprägungen dieser *raison* sind, dürfen sie niemals mit deren Grundsätzen in Widerspruch geraten.

Bei der Begründung der Erforderlichkeit der Gesetze geht Montesquieu – Locke nicht unähnlich – vom realistischen Bild des fehlbaren Menschen aus.[200] Folge dieser Fehlbarkeit ist, dass das Leben in der organisierten

196 Dieses natürliche Gesetz (*droit naturel*) ist also nicht mit dem allumfassenden, übergesetzlichen Recht im Sinne des Naturrechts gleichzusetzen. Eher umfasst es Veranlagung und Instinkte des Menschen; s. hierzu EL XXVI.1.

197 Montesquieu warnt davor, die für die eine Sphäre gültigen Regeln durch die Institutionen der anderen Sphäre durchzusetzen. Zum Beispiel lehnt er eine Vollstreckung der Gebote des göttlichen bzw. religiösen Rechts durch Institutionen des Staates vehement ab. Aus den Zeilen des Esprit des Lois geht Montesquieus Verabscheuung von religiösen Organisationen wie der Heiligen Inquisition hervor. Die vorliegende Arbeit wird im Folgenden zwecks Begrenzung ihres Umfangs lediglich die Auffassung Montesquieus von den Gesetzen im Sinne des geltenden Rechts erörtern und auf die anderen Sphären nur eingehen, wenn dies zum Verständnis unabdingbar ist; vgl. EL, XXVI. sowie Campagna, 2001, S. 64f.

198 Montesquieu selbst bezeichnet die Gesetze als *lois positives*, s. z.B. EL I. 3. Inwieweit dieser Begriff deckungsgleich mit dem Gesetzesbegriff der modernen Positivisten ist, kann hier dahingestellt bleiben.

199 Im Original: *La loi, en général, est la raison humaine, en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre; et les lois politiques et civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine*; EL I.3.

200 *Merten* geht hier noch weiter und findet in Montesquieus Werk ein *pessimistisch-skeptisches Menschenbild*. Dem Esprit des Lois ist allerdings frei von misanthropischen Zügen. Treffender scheint es, im Machtstreben des Menschen nur ein

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gesellschaft zwangsweise zu Konflikten führt. Jeder Mensch ist bestrebt, für sich selbst möglichst viele von den Vorteilen zu erlangen, die die Gesellschaft zu bieten hat.[201] Rolle der Gesetze ist es, die hierdurch entstehenden Konflikte zu lösen.[202]

Diese Aufgabe können die Gesetze nur erfüllen, wenn sie Rücksicht auf die Urvernunft nehmen. Wie bereits angedeutet, gebietet diese, dass der Gesetzgeber bei seiner Tätigkeit die dem jeweiligen Staat eigenen Gegebenheiten genau beachtet. Montesquieus Panlegismus und sein Festhalten an der *raison* als wichtigstem Leitprinzip dürfen somit keineswegs zu der Annahme verleiten, dass die *raison* allein geeignet wäre, universelle, für alle Staaten gleichermaßen passende Lösungen zu bieten. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: die *raison* gebietet es, dass die Gesetze, die in einem bestimmten Staat anwendbar sind, besondere, auf den jeweiligen Staat zugeschnittene Ausprägungen der unveränderlichen Vernunft sind. Montesquieu spricht hier sehr deutlich. Die Gesetze müssen dem Volk, für das sie geschaffen sind, *dermaßen eigen sein, dass es einen großen Zufall darstellen würde, wenn die Regeln, die für eine Nation geeignet sind, für eine andere gleichermaßen geeignet wären.*[203]

Montesquieu gibt Kriterien an, anhand welcher geprüft werden kann, ob die Gesetze für eine bestimmte Nation mit den Grundsätzen der *raison* im Einklang sind. Zunächst müssen diese Gesetze *der Natur und dem Prinzip der Regierung* (*a la nature et au principe du gouvernement*) entsprechen.[204] Hiermit wird selbstverständlich auch der oben ausgeführte Grundsatz be-

---

Laster zu sehen, welches Folge seiner Fehlbarkeit – und nicht einer geborenen Boshaftigkeit – ist; vgl. *Merten*, 1999, S. 33.

201 EL I. 3.

202 Montesquieu kennt drei Arten dieser Gesetze: das Völkerrecht (*droit des gens*), das öffentliche Recht (*droit politique*) sowie das Privatrecht (*droit privé*). Die Bezeichnung *droit politique* soll hier nicht darüber hinwegtäuschen, dass er hierunter ziemlich genau das versteht, was wir heute als öffentliches Recht (als Gegenbegriff zum Privatrecht) verstehen. Das *droit politique* ist berufen, die Beziehungen zwischen den Regierenden und den Regierten zu regeln, während das *droit privé* die Beziehungen zwischen den Bürgern regelt. Wenig später verwendet er zu Abgrenzung einen weiteren Grundsatz, der heute nur noch eingeschränkt angewendet werden kann: Das öffentliche Recht schafft den Staat, während es Aufgabe des Privatrechts ist, diesen aufrecht zu erhalten; s. für beide EL I.3. Für das Thema der vorliegenden Arbeit ist selbstverständlich primär Montesquieus Auffassung vom *droit politique* von Interesse.

203 Im Original : *[Les lois] doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre*; EL I.3.

204 EL I.3.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gründet, dass die Gesetze einer *république* dem Prinzip der *vertu* zu entsprechen haben.

Die Gesetze müssen jedoch nicht nur dem Prinzip entsprechen, sondern auch auf sämtliche Umstände Rücksicht nehmen, die prägend für den jeweiligen Staat sind. Der *Esprit des Lois* enthält eine umfangreiche Liste dieser Umstände. Mögen einige Punkte dieser Liste aus heutiger Sicht etwas veraltet anmuten, lassen sie dennoch Schlüsse auf Montesquieus Gesetzesverständnis zu. Zu den Aspekten, die der juristischen Analyse kaum zugänglich sind (etwa dem Klima und den sonstigen geographischen Voraussetzungen oder dem Lebensstil und den Tätigkeiten der Bevölkerung) gesellen sich Punkte, aus denen sich sehr konkrete Anforderungen an das Gesetz ableiten lassen. So sind etwa die Moralvorstellungen (*moeurs*) und die Gepflogenheiten (*manières*) der Menschen enthalten sowie – und diese Bestimmung ist von besonderer Bedeutung – *das Ausmaß der Freiheit, welches die Verfassung ertragen kann*.[205]

Diese Punkte legen die Annahme nahe, dass es Montesquieu erkannt hat, dass der Gesetzgeber nur dann gerechte, Konflikte zwischen den Bürgern vermeidende oder zumindest entschärfende Gesetze schaffen kann, wenn er bei seiner Arbeit größtmögliche Rücksicht auf die im Land herrschenden Umstände nimmt. Die zitierte Aufzählung macht es deutlich, dass zu diesen Umständen auch (oder sogar primär) die politischen und gesellschaftlichen Realitäten gehören. Für Montesquieu existieren Beziehungen (*rapports*) zwischen all diesen Umständen und Realitäten auf der einen und den positiven Gesetzen auf der anderen Seite. Er rückt diese Beziehungen ins Zentrum seines Interesses, indem er sie als *Esprit des Lois* bezeichnet.[206] Er führt sie nicht nur im Titel seines Werkes auf, sondern verwendet sie als Leitgedanken, der sich durch alle Kapitel zieht.[207]

---

205 Im Original: *elles doivent se rapporter au degré de liberté que la constitution peut souffrir*; EL I.3.

206 EL, I.3.

207 Welch große Rolle dieses Zusammenspiel der Gesetze mit den äußeren Faktoren in Montesquieus Weltbild spielt, zeigt der vollständige Titel des Werkes: *De l'esprit des lois ou du rapport que les Loix doivent avoir avec la Constitution de chaque Gouvernement, les Moeurs, le Climat, la Religion, le Commerce &c., à quoi l'Auteur a ajouté des recherches nouvelles sur les Loix Romaines touchant les Successions, sur les Loix Françoises et sur les Loix Féodales*.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5. Gewalten und Gegengewalten als Ausfluss des Geistes der Gesetze

Montesquieus Lehre der Gewaltenteilung ist im Lichte der obigen Ausführungen zur Natur des Menschen und der aus dieser folgenden gesellschaftlichen Funktion der Gesetze zu betrachten. Die Gesetzeslehre hat gezeigt, dass es Aufgabe der *lois* ist, im Einklang mit der *raison* ein geordnetes Zusammenleben zu sichern und dass zu diesem Zweck dem Streben des Menschen nach Vorteilen Grenzen aufgezeigt werden müssen. Dieses Streben nach Vorteilen ist allerdings nicht nur dem Menschen in seiner Rolle als Bürger, der den Gesetzen unterworfen ist, immanent. Vielmehr ist es auch denjenigen eigen, die Inhaber von politischer Macht sind. Das Streben der Angehörigen dieser Gruppe ist besonders gefährlich, da Gegenstand ihrer Begierde meist noch mehr Macht ist. Diese Machthaber können durch eine öffentlich-rechtliche Macht, die ihnen Regeln vorschreibt und diese notfalls auch vollstreckt, in diesem Streben gebremst werden.

Problem einer ungeteilten, starken Staatsmacht, wie sie z.B. von Hobbes propagiert wird, ist gerade ihre Unaufhaltbarkeit. Der Leviathan kann den Menschen bremsen, jedoch kann er nicht aufgehalten werden und ist auch nicht imstande, sich selbst zu bremsen.[208] Eine Selbstbeschränkung des Staates ohne eine Gewalt, die eventuelle staatliche Übergriffe sanktioniert und diese Sanktionen zu vollstrecken imstande ist, gehört ins Reich der Utopien, gerade wegen des fehlbaren, nach Macht dürstenden Charakters des Menschen.

Während Hobbes als Notlösung das Widerstandsrecht gegen Übergriffe des Staates in sehr engen Grenzen für zulässig hält, geht Montesquieu einen fundamental anderen Weg. So sagt der wohl berühmteste Satz des *Esprit des Lois*, dass es möglich ist, der Staatsgewalt eine andere Staatsgewalt entgegenzuhalten. Macht ist imstande, Macht aufzuhalten.[209]

Diese Kernthese darf nicht isoliert betrachtet werden, ist sie doch logische Folge von Montesquieus Menschenbild und seiner Auffassung über Sinn der Gesetze bzw. deren unmittelbare Anwendung auf die Staatseinrichtung. Der Mensch ist als intelligentes Wesen fähig und als fehlbares Wesen oft auch willig, den Diktaten der *raison primitive* entgegenzuhandeln und so die *lois* zu brechen – wodurch die natürliche Ordnung der Dinge, die Montesquieu für wünschenswert hält, gestört ist.[210] Und da

208 So auch *Campagna*, 2001, S. 141.
209 Im Original: *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*; EL XI.4.
210 *Campagna*, 2001, S. 142.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

offenbar Appelle an die Vernunft der Machthaber untauglich sind, dies zu verhindern, ist die Teilung der Gewalten der einzige Weg, auf dem sich Harmonie mit der *raison* und somit ein Leben in Sicherheit und Freiheit realisieren lassen.

Liest man den oben erwähnten Artikel der Erklärung der Menschenrechte von 1789 im Lichte dieser Gedanken, fällt es nicht schwer, die nicht verhandelbare Natur der Forderung an den Gesetz- oder Verfassungsgeber nach Gewaltenteilung zu sehen. Ein Staat, der die Gewaltenteilung nicht garantiert und so Freiheit und Sicherheit seiner Bürger nicht gewährleisten kann, mag eine Verfassung im formellen Sinne haben, ist aber unwürdig, als Verfassungsstaat bezeichnet zu werden. Seine Verfassung ist nicht legitim.

6. Montesquieus Ideal der Gewaltenteilung

Im *Esprit des Lois* veranschaulicht Montesquieu sein Konzept der Gewaltenteilung, indem er als Beispiel die englische Staatseinrichtung analysiert. Hierbei kommt es ihm nicht primär auf eine exakte Darstellung der englischen Verfassungsrealität seiner Zeit an. Eher führt er England als ein idealisiertes Beispiel an, mithilfe dessen er dem Leser seine Ansichten über die Gewaltenteilung in plastischer Form veranschaulicht.[211]

Am Anfang des einschlägigen Kapitels lässt er erkennen, dass es in jedem Staat drei Arten von Gewalt gibt: Legislative, Exekutive und Judikative.[212] Anders als Locke setzt Montesquieu sich jedoch nicht detailliert mit

---

211 Für diese Auffassung über England als idealisierten freiheitlichen Staat spricht auch, dass Montesquieu für jeden Staat einen Gegenstand (*objet*) zu erkennen wähnt, der diesen als sein wesentlichstes Merkmal kennzeichnet. So war z.B. *objet* des Römischen Imperiums der Zugewinn von Territorien und *objet* Spartas der Krieg. Als solch ein *objet* sieht Montesquieu im Falle Englands die politische Freiheit; EL XI.5. Der Frage, ob die Engländer zu seiner Zeit tatsächlich in einem seinem Ideal entsprechenden Zustand leben, misst Montesquieu hingegen keine große Bedeutung zu (*si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté, ou non*; EL XI, 6).

212 Hier sind wir der Wahrheit die Bemerkung schuldig, dass die heutige Aufteilung der Gewalten in Legislative, Exekutive und Judikative sich dem Leser des Esprit des Lois nicht unbedingt auf den ersten Blick erschließt. Auch ist der Einwand, dass das Kapitel *kein Meisterstück konziser Darstellung* (*Herbst*, 2003, S. 50) sei, durchaus gerechtfertigt. So geht Montesquieu neben der Legislative von einer Exekutivgewalt *in auswärtigen Angelegenheiten* und von einer anderen solchen Gewalt aus, die für Angelegenheiten zuständig ist, die *vom bürgerlichen*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Gewaltenteilung als Ergebnis eines Gesellschaftsvertrages auseinander. Wir haben gesehen, dass in den *Two Treatises* das Zustandekommen von Legislative, Exekutive und Judikative logische Folge des Übergangs in den gesellschaftlich organisierten Zustand ist. Die Staatsorgane sind berufen, dem Menschen dazu zu dienen, die ihm schon im Urzustand von Natur aus zustehenden Rechte für ihn wahrzunehmen – unter den neuen Voraussetzungen, die Folge der gesellschaftlichen Organisation sind. Montesquieu hingegen fragt nicht so sehr nach Ursprung und Entstehungsgrund der drei Machtzweige bzw. der mit der Ausübung der Macht beauftragten Organe. Vielmehr setzt er sich mit ihrer Unverzichtbarkeit auseinander. Wie oben dargestellt, erklärt er ihre Daseinsberechtigung damit, dass die klassische Gewaltenteilung der einzige Weg ist, um der Entstehung von Machtmissbrauch vorzubeugen.[213] Während Locke also nach dem Grund der Entstehung der Machtzweige fragt und im Übergang in den organisierten Zustand die Antwort findet, fragt Montesquieu nach dem Grund für die Erforderlichkeit der Gewaltenteilung und findet diesen in deren ausschließlicher Eignung dazu, Übergriffe staatlicher Gewalt zu verhindern.

Montesquieu lässt erkennen, dass ihm an einem Gleichgewicht der Mächte gelegen ist und vermeidet es im Gegensatz zu Locke, von einem Primat der Legislative zu sprechen. Allerdings geht aus dem *Esprit des Lois* hervor, dass auch er der gesetzgebenden Macht eine große (wenn nicht sogar die größte) Bedeutung im Machtgefüge beimisst. Die Legislative artikuliert den *allgemeinen Willen des Staates*, während die Aufgabe der Exekutive lediglich die Vollziehung dieses *allgemeinen Willens* ist.[214] Montesquieu greift beinahe Rousseau vor, indem er schreibt, dass die legislative Macht in einem freien Staat beim Volk liegen müsse. Auch die Begründung ähnelt derjenigen Rousseaus: der Mensch verfügt über eine

---

Recht abhängen und hält die Judikative lediglich für einen Teil der letzten. Später nennt er diese dritte Gewalt *la puissance de juger*, und die zweite bezeichnet er schlicht als *la puissance exécutrice de l'etat*. So gesellt sich in den späteren Abschnitten des Kapitels die Vollziehung der Gesetze als innere Kompetenz zu den auswärtigen Angelegenheiten. Auf diesem Weg ist mit einer etwas wohlwollenden Auslegung die heute verbreitete Dreiteilung dennoch in seinem Werk erkennbar. Vgl. hierzu *Merten*, 1999, S. 33., offenbar a.A. *Herbst*, 2003, S. 50.

213 S. EL, XI.6.

214 Im Original: *[…] n'étant, l'un, que la volonté générale de l'État, et l'autre, que l'exécution de cette volonté générale*; EL XI.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

freie Seele, und deswegen ist er es, der *über sich selbst herrscht* (*gouverné par lui-même*).[215]

Montesquieus Worte lassen erkennen, dass in seinen Augen eine unmittelbare Machtausübung durch das Volk optimal wäre, allerdings verbannt er diese Idee ins Reich der Utopien. Er erkennt, dass eine vollkommen plebiszitäre Demokratie in kleineren Staaten mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden und in größeren sogar unmöglich wäre.[216] Deswegen geht er den Weg der repräsentativen Ausübung der Macht: die Mitglieder des Volkes nehmen alle Aufgaben, die sie selbst nicht wahrnehmen können, – so wörtlich – *durch ihre Vertreter* (*par ses répresentants*) wahr.[217] Hierbei schwebt Montesquieu ein freies Mandat der Abgeordneten vor Augen. Zwar spiegelt so die Tätigkeit der Legislative den Willen des Volkes nicht so klar wie im Falle eines gebundenen Mandates, allerdings ist auf diese Weise eine effektive und zeitsparende Tätigkeit möglich.[218]

Im Einklang mit der Bedeutung der Nähe der Legislative zum Volk spricht Montesquieu davon, dass ein Volk, das mit dem Gesetzgebungsorgan in dessen gegenwärtiger Zusammensetzung nicht zufrieden ist, mit Recht seine Hoffnung in ein neu gewähltes Parlament setzen kann. Bleibt dieses Parlament jedoch das gleiche, *erhofft sich das Volk nichts mehr von den Gesetzen* und verfällt entweder in *Zorn oder in Apathie*[219]. In den einschlägigen Zeilen Montesquieus ist eine starke Ähnlichkeit mit Lockes Gedanken von der Erforderlichkeit erkennbar, den Menschen Möglichkeit dazu zu geben, die Zusammensetzung der Legislative und damit die Marschrichtung des politischen Körpers zu bestimmen. Hier wie dort ist also die Partizipationsmöglichkeit als fundamentales demokratisches Recht Legitimitätsvoraussetzung des Staates.

Das Verhältnis der Exekutive zu dieser mächtigen Legislative im *Esprit des Lois* unterscheidet sich erheblich von dem, was heute Usus in den

---

215 EL XI.6.

216 EL XI.6.

217 Montesquieus Formulierungen legen den Schluss nahe, dass er – um mit den Worten des heutigen Verfassungsrechts zu leben – eine Territorialwahl einem Listenwahlrecht vorzieht: da lokale Wahlkandidaten die Bedürfnisse der eigenen Bezirke und der lokalen Bevölkerung besser kennen, und dass es deswegen nicht sachdienlich ist, wenn die Mitglieder der Legislative undifferenziert aus dem *Korpus der Nation* gewählt werden; EL XI.6.

218 EL XI.6.

219 Im Original: *[…] le peuple, qui a mauvaise opinion du corps législatif actuel, porte, avec raison, ses espérances sur celui qui viendra après. Mais si c'était toujours le même corps, le peuple, le voyant une fois corrompu, n'espérerait plus rien de ses lois; il deviendrait furieux, ou tomberait dans l'indolence*; EL XI. 4.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

europäischen Verfassungsstaaten ist. So sieht Montesquieus System ein allumfassendes Vetorecht der Exekutive für die Entscheidungen der Legislative vor. Der Grund hierfür liegt darin, dass sich die Gesetzgebung anderenfalls *jede nur vorstellbare Machtkompetenz* geben und hierdurch *alle anderen Machtzweige vernichten* könnte, was unvermeidbar zu einer Despotie führen würde.[220] Ein entsprechendes Recht der Legislative, die Exekutive *aufzuhalten* (*arrêter*), hält Montesquieu hingegen für nicht sinnvoll, da deren Spielraum bei der Vollziehung der Gesetze gerade durch die Natur der Vollziehung als Tätigkeit beschränkt sei.

7. Fazit zu Montesquieu: Gewaltenteilung und Partizipationsmöglichkeit für alle Bürger

Der *Esprit des Lois* ist wie die *Second Treatise* ein Werk von zeitloser Bedeutung, dessen Studium für die Beantwortung der Frage der Legitimität praktisch unabdingbar ist. Allerdings ist es hinsichtlich Symmetrie und Argumentationsstruktur nicht mit der *Second Treatise* vergleichbar. Während Locke etwa die Gewaltenteilung einerseits als logische Folge und andererseits als unbedingte inhaltliche Voraussetzung des Gesellschaftsvertrages betrachtet, ist Montesquieus Werk nicht frei von idealisierenden und emotionalen Darstellungen. Die Bedeutung des *Esprit des Lois* erschließt sich dem heutigen Leser nur mithilfe einer großzügigen Auslegung, die Rücksicht auf Montesquieus Zeit und auch auf die Vorurteile dieser Zeit nimmt.

Der Aufklärer Montesquieu erteilte mit seiner Vision dem *Ancien Régime* eine klare Absage. Sein Ideal war allerdings eine konstitutionelle Monarchie, in der die Macht des Volkes durch diejenige des Monarchen ergänzt wird und in der die Ausübung jeglicher Form von Macht dem Gesetz unterworfen ist. Insbesondere die Aussage, dass an der Spitze der Exekutive eine einzige Person stehen soll, lässt erkennen, dass Montesquieu dieser an Gesetze gebundene Monarch vor Augen schwebte.[221] Es ist wohl auch dieser Monarch, den Montesquieu für würdig hielt,

220 Im Original : *Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du corps législatif, celui-ci sera despotique; car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances*; Montesquieu spricht in diesem Zusammenhang zwar von derartigen Bestrebungen der Legislative, allerdings ist dieser Gedanke mutatis mutandis auf sämtliche Tendenzen dieser Art anzuwenden; EL XI.6.

221 S. EL XI.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhaber des Vetorechts gegen sämtliche Entscheidungen der Legislative zu sein. Unter den Bedingungen der modernen Demokratie wirkt diese Forderung Montesquieus sehr befremdlich. Deswegen sollte sie wohlwollend im Spiegel der Zeit Montesquieus und im Kontext seines Systems gelesen werden. Offenbar ging es Montesquieu darum, dem Machtstreben der Legislative einen Riegel vorzuschieben – und diesen sah er noch nicht in der richterlichen Macht, sondern in einem Vetorecht der Exekutive. Seit der Etablierung der Verfassungsgerichtsbarkeit in den europäischen Staaten ist die Tätigkeit der Gesetzgebungsorgane durch genau solch einen Riegel begrenzt.

Schließlich fällt es auch sehr schwer, die Forderungen nach einem aristokratischen Oberhaus oder nach politischen Privilegien für die Oberschicht mit dem Gleichheitsgedanken der heutigen Verfassungen zu vereinen. All diese Forderungen sollten jedoch im Einklang mit dem wichtigsten Gedanken des *Esprit des Lois* gelesen werden, der nichts von seiner Aktualität eingebüßt hat: *le pouvoir arrête le pouvoir.* Sah Montesquieu in Anbetracht der Realität seiner Zeit diese Bremsen im royalen Vetorecht und im Oberhaus, stehen heute andere Institutionen und Lösungen zur Verfügung, mithilfe welcher die gegenseitigen Bremsen und somit das Gleichgewicht der Machtzweige zu gewährleisten sind. Ausschlaggebend ist hier das Verhältnis der Legislative zu der Exekutive und insbesondere die Voraussetzung, dass Erstere es ist, die den *allgemeinen Willen des Staates* zu artikulieren berufen ist. Liest man dies zusammen mit der Forderung nach einem Teilnahmerecht aller Bürger an der politischen Willensbildung, ergibt sich ein System, das in die Richtung des modernen Parlamentarismus weist. Jedem Wahlberechtigten muss die Möglichkeit gegeben werden, an der Bildung dieses allgemeinen Willens teilzunehmen. Ähnlich wie bei Locke ist auch hier Konsequenz dieses Gedankenganges, dass den Wahlberechtigten die Möglichkeit gegeben werden muss, das gesetzgebende Organ zur Not abzuwählen und ihm – um die Gleiche rohe Formulierung zu verwenden, die bei Locke verwendet wurde – die Quittung zu geben. Sollte dies nicht der Fall sein, drohen – um mit Montesquieus ebenfalls bereits zitierter Formulierung zu sprechen – Zorn und Apathie!

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Jean-Jacques Rousseau: Volkssouveränität und Gemeinwille

1. Einführung

Von fundamentaler Bedeutung für das Verständnis der Machtstruktur des modernen Staates ist das Werk von Jean-Jacques Rousseau (1712–1778). Die sorgfältige Auslegung seines *Gesellschaftsvertrages*[222] und seiner sonstigen Werke zeigt, dass für ihn Herrschaft des Volkes und gleichberechtigte Teilnahme aller an den Prozessen der demokratischen Willensbildung Grundvoraussetzungen für die Legitimität staatlicher Macht sind. Noch prominenter als bei Montesquieu tritt bei Rousseau das Element des gemeinsamen Wollens und Einstehens für das Gemeinwesen als tragendes Prinzip und Voraussetzung für das Funktionieren des Staates in den Vordergrund. Es ist dieses Element, das sich hinter der viel diskutierten *volonté générale* Rousseaus verbirgt.

Dieses Verständnis von Rousseaus Schriften als Grundwerke der Demokratie und der Volkssouveränität erschließt sich jedoch nicht unbedingt sofort. Vielmehr war und ist sein *Gesellschaftsvertrag* Gegenstand von oft auch drastischer Kritik. *Russell* etwa ging sehr weit: *In unserer Zeit war Hitler eine Folgeerscheinung Rousseaus; hinter Roosevelt und Churchill stand der Geist Lockes.*[223]

Rousseaus Lehre wurde im Laufe der Zeit von Vertretern verschiedener Strömungen aufgegriffen. Hierbei ist nicht von der Hand zu weisen, dass sein *welterschütterndes* Werk (*Jellinek*)[224] auch leicht zur Legitimierung von Gewalt- und Willkürherrschaft missbraucht werden kann.[225] So wurde ihm vorgeworfen, in seinem *Gesellschaftsvertrag* scheinbar der Demokratie das Wort zu reden, in Wirklichkeit allerdings eine Rechtfertigung des totalitären Staates zu liefern.[226] Rousseau gebe vor, Freiheit sei das Ziel seines Gesellschaftsvertrages, fordere jedoch bei näherer Betrachtung *Gleichheit, notfalls auch auf Kosten der Freiheit*.[227]

---

222 Der vollständige Titel des Werkes lautet *Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechtes.* Das Original erschien unter dem Titel *Du contrat social, ou principes du droit politique* erstmals 1762 in Amsterdam. Die Bezeichnungen Gesellschaftsvertrag, contrat social und CS beziehen sich in diesem Kapitel alle auf Rousseaus Werk.

223 *Russell*, 2012, S. 693.

224 *Jellinek*, 1914, S. 211.

225 Vgl. *Russell*, 2012, S. 693.

226 *Russell*, 2012, S. 703.

227 *Russell*, 2012, S. 703.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hier soll dargelegt werden, dass solch ein Zerrbild mit zentralen Elementen von Rousseaus Werk unvereinbar ist. Rousseau hat mit seinem Gesellschaftsvertrag einen wichtigen Grundstein für die Entwicklung des modernen Verfassungsstaates gelegt und keine *politische Philosophie pseudo-demokratischer Diktaturen* (*Russell*)[228] geschaffen.

Trotzdem darf nicht verschwiegen werden, dass Rousseaus Gesellschaftsvertrag leicht falsch verstanden und ebenso leicht bewusst missbraucht werden kann. Ein Grund hierfür ist die Struktur des Werkes, dem die systematische Geradlinigkeit der *Second Treatise* ebenso fehlt wie der Pragmatismus des *Esprit des Lois*. Erschwert wird das Problem noch dadurch, dass Rousseaus Formulierungen aus dem Zusammenhang gerissen nicht nur eine völlig andere Bedeutung erlangen, sondern äußerst plakativ klingen und deswegen für politische Radikalisierung wie geschaffen scheinen. Dieser Umstand sollte fatale Folgen in Gestalt des revolutionären Terrors in Frankreich haben.

2. Der Ausgangspunkt: Rousseaus Gesellschaftsvertrag

Auch bei Rousseau markiert der Gesellschaftsvertrag den Übergang vom Naturzustand in den organisierten gesellschaftlichen Zustand. Ihm geht es hierbei nicht nur darum, eine Erklärung der Existenz von staatlicher Macht zu liefern. Ein anderes Ziel tritt noch deutlicher als bei Locke oder bei Montesquieu in den Vordergrund. Rousseau möchte mithilfe seines *Gesellschaftsvertrages* die seiner Ansicht nach ideale Form dieser Macht und damit die gerechte Form des menschlichen Zusammenlebens aufzeigen.[229]

Rousseau lehnt ebenfalls die Idee ab, dass Machtverhältnisse naturgegeben seien und führt die Existenz dieser Verhältnisse auf Verträge (*conventions*) zurück.[230] Den durch Vertrag begründeten Absolutismus, wie er bei Hobbes, Grotius und Pufendorf zu finden ist, lehnt er ab. Grund für diese Ablehnung ist sein Menschenbild, genauer seine Auffassung über die Freiheit des Menschen. Diese zu veräußern (*äliener*) hält er für unmöglich,[231] da die Freiheit des Menschen nicht die Freiheit zur Selbstaufgabe umfasst.

---

228 *Russell*, 2012, S. 693.

229 So auch *Jellinek*, 1914, S. 211.

230 Im Original: *Mais l'ordre social est un droit sacré, qui sert de base à tous les autres. Cependant ce droit ne vient point de la nature; il est donc fondé sur des conventions*; CS, I.1.

231 CS, I.4.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dieses Argument findet sich auch in den *Two Treatises*,[232] allerdings geht Rousseau im Vergleich zu Locke einen Schritt weiter, indem er die Unveräußerlichkeit nicht nur auf die Freiheit des einzelnen Menschen, sondern ausdrücklich auch auf diejenige des ganzen Volkes bezieht.[233] Ein Vertrag, der für den Mächtigen absolute Herrschaft, für die Untertanen jedoch Unterwerfung durch Selbstaufgabe begründet, ist deswegen nichtig.[234]

Dieses Festhalten Rousseaus an der Unveräußerlichkeit der Freiheit macht die Rechtfertigung der Staatsmacht zu einem schwierigen Problem. Ein geordnetes Staatswesen beruht zwangsweise auf Machtstrukturen. Diese Strukturen gehen wiederum mit hierarchischen Verhältnissen einher, sodass eine gewisse Einschränkung der Freiheit der Individuen unvermeidbar erscheint. Rousseaus System hat zum Ziel, den Spagat zwischen der radikalen Konzeption von Freiheit und dem Bedürfnis nach gesellschaftlicher Organisation zu schaffen. Nach Rousseau kann nur eine Gesellschaftsform richtig sein, in der die gesamte gesellschaftliche Macht Person und Eigentum jedes Mitglieds schützt, gleichzeitig aber auch jeder Mensch – um mit Rousseaus Worten zu leben – *obgleich er sich mit allen vereint, gleichwohl nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher.*[235]

Die Lösung für dieses scheinbar widersprüchliche Problem will Rousseau mithilfe seines Gesellschaftsvertrages finden. Die Motivation, die die freien Menschen dazu bewegt, in diesen Vertrag einzutreten, ist ähnlich wie derjenige in den *Two Treatises*. Die Menschen schließen sich zu einer Gemeinschaft zusammen, da sie davon ausgehen, dass sie hierdurch Vorteile erlangen, die größer als die Nachteile sind, die sie durch das Austreten aus dem Naturzustand erleiden.

---

232 Second Treatise, Chap. IV. Sect 23; *Rehm*, 2012, S. 101.

233 CS, I.4.

234 Selbstverständlich muss dies auch für einen Vertrag gelten, der Macht begründet, die Beherrschten jedoch – wie bei Hobbes – nicht einmal zur Vertragspartei werden lässt. Rousseau lehnt auch die Auffassung Grotius' ab, nach welcher der Krieg die vertragliche Unterwerfung der Besiegten begründen kann. Diese Bezugnahme auf den Krieg (bzw. genauer: auf den diesen beendenden Friedensvertrag) legt eine Annahme nahe: Rousseau lehnte primär nicht die ohnehin wenig realistisch anmutende Selbstaufgabe aller aufgrund paralleler Verzichtserklärungen ab, sondern vielmehr die Versklavung aller durch einen Machthaber, der diese Verzichtserklärung als Vertreter im „Namen" „seines" Volkes abgibt bzw. solch eine Erklärung von seinem Volk zu seinen eigenen Gunsten einfordert; CS, I.4.

235 Im Original: *chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même & reste aussi libre qu'auparavant*; CS, I.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Vergleich zu Lockes oben dargestellten Ausführungen zu den subjektiven unveräußerlichen Rechten der Einzelnen schwebt Rousseau ein deutlich anderer Weg vor. Unverzichtbarer Inhalt des Gesellschaftsvertrages ist bei ihm das *gänzliche Aufgehen jedes Gesellschaftsgliedes mit allen seinen Rechten in der Gesamtheit*.[236] Der Grund hierfür ist die Schaffung von gleichen Anfangsvoraussetzungen bei der Begründung des Gemeinwesens. Verblieben gewisse Rechte bei ihren Inhabern, so wären diese gegenüber den anderen Mitgliedern der Gemeinschaft privilegiert, da in Ermangelung einer höheren, über ihnen und der Gemeinschaft stehenden Instanz sie schnell Richter in ihren eigenen Belangen wären. Dies würde erneut den Weg zum Recht des Stärkeren ebnen.[237]

Dieses gänzliche Aufgehen scheint unvereinbar mit der erwähnten Unveräußerlichkeit der Freiheit als Grundpfeiler von Rousseaus Weltbild. Den Widerspruch löst Rousseau wie folgt: entäußert man sein Recht gegenüber allen anderen, die ihrerseits einem gegenüber ebenso handeln, gewinnt man *für alles, was man verliert, Ersatz und mehr Kraft, das zu bewahren, was man hat*.[238] Trotzdem darf nicht verschwiegen werden, dass dieser Gedanke des Aufgehens im Ganzen im Gegensatz zu Lockes System mit seinen unantastbaren Rechten und deren Schranken nur schwer mit der modernen Grundrechtsdogmatik zu vereinen ist. Auch sind in diesem Zusammenhang die Bedenken *Russells* nachvollziehbar, da diese Idee des Einverleibens durch den Staat zur Legitimierung totalitärer Systeme missbraucht werden kann, wenn man sie aus dem Gesamtzusammenhang des *contrat social* reißt.

Auf den ersten Blick ähnelt Rousseaus Gesellschaftsvertrag auch demjenigen von Hobbes. Beide sind Entäußerungsverträge, in denen die im Naturzustand lebenden Menschen einander versprechen, auf alle Freiheit, alles Recht und alle Macht zu verzichten und sich rückhaltlos einer bestimmten Macht zu unterwerfen.[239] Auch schafft in beiden Systemen der

---

236 Im Original: *l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à toute la communauté*; CS, I.6.

237 CS, I.6.

238 Im Original: *l'équivalent de tout ce qu'on perd, & plus de force pour conserver ce qu'on a*; CS, I.6.

239 *Kersting, Wolfgang:* Die Vertragsidee des Contrat social und die Tradition des neuzeitlichen Kontraktualismus, in: *Brandt, Reinhard/Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin, 2012, S. 52. *Kersting* merkt hier an, dass Rousseau ungeachtet seiner Kritik am kontraktualistischen Absolutismus einen *ungeschmälerten souveränitätstheoretischen Hobbesianismus* vertritt und dass in dieser Beziehung sein Gesellschafts-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Entäußerungsakt zugleich den Souverän als den Träger dieser Macht. Der Vergleich hält jedoch einer näheren Überprüfung nicht stand. Während bei Hobbes die oberste Macht nicht zwingend einer bestimmten Person oder Entität zusteht und der Souverän als Kopf des Staatsgefüges praktisch in jeder Erscheinungsform auftreten kann, ist dies bei Rousseau nicht möglich. Vielmehr ist klar, dass für ihn diese Macht alleine der Gemeinschaft der Vertragsschließenden als Souverän zusteht.[240] Bei ihm fallen somit die Erzeugung der Herrschaftsposition und deren Besetzung durch die Gemeinschaft der Vertragsschließenden notwendig zusammen.[241] Eine andere Entität in der Rolle des Souveräns wäre mit Rousseaus Auffassung von der Unveräußerlichkeit der menschlichen Freiheit unvereinbar, da der Körper des Souveräns gerade durch die Vereinigung der Menschen geschaffen wird, die sozusagen seine Gliedmaßen bilden. Fallen diese weg, geht auch der Souverän unter. Durch den Gesellschaftsvertrag schaffen alle Vertragsschließenden eine Gemeinschaft, der sie alle angehören, in der sie alle Unterworfene der Macht, gleichzeitig aber auch Mitglieder der politischen Körperschaft sind, die diese Macht ausübt und deren Grenzen festlegt. Der Gesellschaftsvertrag Rousseaus ist somit die *politische Selbstermächtigung des Volkes, welches zugleich herrscht und beherrscht wird* (*Kersting*). Jedes Mitglied der Gemeinschaft ist zugleich gleichberechtigter Machtteilhaber und gleichverpflichteter Machtunterworfener.[242]

3. Die *volonté générale* als Quelle der Legitimität des modernen Staates – ein Deutungsversuch

Jeder von uns stellt gemeinschaftlich seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Leitung des allgemeinen Willens, und wir nehmen jedes Mitglied als untrennbaren Teil des Ganzen auf. – Nach Rousseau stellen diese Worte den unabdingbaren Inhalt des Gesellschaftsvertrages dar.[243]

---

vertrag sich nicht groß von demjenigen Hobbes' unterscheidet. Auch *Russell* vertritt die Ansicht, dass Rousseaus Konzeption derjenigen von Hobbes – und nicht derjenigen von David Hume – ähnlich ist; s. *Russell*, 2012, S. 703.

240 *Kersting*, 2012, S. 52.

241 *Kersting*, 2012, S. 52.

242 *Kersting*, 2012, S. 54.

243 Im Original: *Chacun de nous met en commun sa personne & toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; & nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout*; CS, I.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dies zeigt, dass der allgemeine Wille oder Gemeinwille (*volonté générale*) einen der wichtigsten Begriffe in Rousseaus Welt darstellt.[244] Gleichwohl ist er schwierig zu deuten. Nicht leichter gemacht wird die Deutung durch die Aussagen des *contrat social*, gemäß welcher die *volonté générale* nicht zwingend identisch mit dem Willen der Mehrheit ist, sondern vielmehr auch auf der Seite der Minderheit stehen kann sowie gemäß welcher das Volk als Souverän und Träger der *volonté générale* zwar nicht bestochen, sehr wohl aber hinter das Licht geführt werden kann.[245] Somit sind die *volonté générale* und der „Wille Aller" nicht zwingend Deckungsgleich.[246]

Es sticht ins Auge, dass diese Gedanken aus dem Zusammenhang gerissen geeignet sind, staatliche Zwangsbeglückung und – wie die Endphase der Revolution gezeigt hat – sogar staatlichen Terror zu rechtfertigen. Eine sorgfältige Auslegung des Begriffs der *volonté générale*, die auch auf den Gesamtzusammenhang des *contrat social* Rücksicht nimmt, führt allerdings zu einem anderen Ergebnis.

Auf den ersten Blick stellt der Begriff *volonté générale* in philosophischer wie in psychologischer Hinsicht einen Widerspruch in sich dar. Zur Bildung eines Willens ist nur ein Individuum fähig, dieser Begriff kann eng gesehen somit nur im Rahmen individueller Bestrebungen verstanden werden.[247] Mehrere Menschen mögen das gleiche wollen, allerdings vereinen sich ihre parallel laufenden Willen hierdurch nicht zu einer *volonté générale*, da diese sich gerade dadurch auszeichnet, dass sie etwas anderes ist als das Nebeneinander dieser Einzelwillen.[248]

Nach *Riley* lassen sich die zitierten Aussagen Rousseaus dahingehend auslegen, dass ihm daran gelegen war, eine Brücke zwischen zwei politischen Traditionen zu bauen, die auf den ersten Blick einander zu widersprechen scheinen. *Riley* bezeichnet diese Traditionen als *antike Geschlossenheit* und als *Voluntarismus*.[249] Wichtigstes Kennzeichen der von ihm als Voluntarismus bezeichneten, etwa seit dem 17. Jahrhundert weit verbreiteten Tradition ist die Betonung der Zustimmung der beherrschten Individuen als Maßstab und Voraussetzung der Legitimität von politischer

244 Die deutschsprachige Literatur hat im Laufe der Jahrzehnte den Begriff des Gemeinwillens mit demjenigen des allgemeinen Willens synonym verwendet.
245 CS, II.3.
246 CS, II.3.
247 *Riley, Patrick*: Eine mögliche Erklärung des Gemeinwillens, in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012, S. 109.
248 CS, II.3.
249 *Riley*, 2012, S. 109.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Macht.[250] Dieser Auffassung von Macht und ihrer Begründung stehen die älteren Auffassungen gegenüber, die in der Antike sich mit der idealen Regierungsform und dem Ziel des Menschen auseinandersetzten und nach dem Siegeszug des Christentums die Voraussetzungen eines guten Staates bzw. einer guten Politik erforschten.[251]

Rousseau ist laut *Riley* bestrebt, mithilfe des Begriffs der *volonté générale* die neueren Schulen des Voluntarismus mit den älteren Theorien zu versöhnen und die Vorzüge beider Auffassungen zu vereinen. Gerade die erwähnte Ablehnung der Gleichsetzung des Mehrheitswillens mit der *volonté générale* zeigt, dass der Wille als Grund für die Macht in Rousseaus Weltbild nicht grenzenlos und nicht ausschließlich ist. Der Voluntarismus, dem es in seiner Reinform um Legitimation durch Zustimmung geht, vermag nichts über die Qualität des Gewollten auszusagen. Rousseau lehnt die zwingende Gleichsetzung des Gewollten mit dem Richtigen ab und legt sich auf eine *besondere Form des Willens* fest,[252] stellt also inhaltliche Anforderungen an diesen Willen. Je eher dieser den klassischen Idealen der Antike in ihrer von Rousseau idealisierten Form entspricht, desto eher lässt sich auch die von ihm gewünschte Form von Herrschaft erreichen.

Dieser Widerspruch hält einer Überprüfung auf Grundlage der strengen Maßstäbe der Logik nicht stand. Es ist paradox, darauf zu beharren, dass die wesentlich nicht-voluntaristische Politik, die für die Antike charakteristisch war, von den Beherrschten gewollt werden sollte.[253] Trotz dieses philosophischen Widerspruchs ist diese Vermählung des Gewollten mit dem Guten für die Legitimation des modernen Staates jedoch aufschlussreich.[254] Rousseau sah die *volonté générale* keineswegs als das Einfallstor für staatliche Ideologie, als das sie später missbraucht wurde. Vielmehr stand hinter der Forderung nach der Herrschaft der *volonté générale* Rousseaus Begeisterung für die antiken Staaten und deren Werte mit ihrer Geschlos-

250 Neben den Vertragstheoretikern ordnet *Riley* auch den nicht zu den Kontraktualisten gehörenden G.W.F. Hegel dieser Gruppe zu und zitiert ihn mit den Worten: *In den alten Staaten war der subjektive Zweck mit dem Wollen des Staates schlechthin eins, in den modernen Zeiten dagegen fordern wir eine eigene Ansicht, ein eigenes Wollen und Gewissen* (Rechtsphilosophie § 261, Zusatz). Soll eine politische Entscheidung getroffen werden, muss nach Hegel ein „Ich will" vom Menschen selbst ausgesprochen werden (Rechtsphilosophie, § 279, Zusatz). Beide auch zitiert von *Riley*, 2012, S. 110.

251 *Riley*, 2012, S. 110.

252 *Riley*, 2012, S. 111.

253 *Riley*, 2012, S. 111.

254 *Riley*, 2012, S. 111.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

senheit. Die Erfahrung zeigt, dass dieser Versuch der Vermählung von Gewolltem und Gutem bis heute aktuell ist. Gerade liberale Demokratien sind bestrebt, einen Kompromiss zwischen der Maßgeblichkeit des Willens der Bürger und den als richtig angesehenen, nicht von diesem Willen abhängigen Werten zu finden.

Neben seinem Festhalten an der Identität von Gemeinschaft und Souverän ist es dieses Eintreten für bestimmte Ideale und Werte, das Rousseaus System wesentlich von jenem von Hobbes unterscheidet. Ist die Zustimmung bei Letzterem für die Begründung politischer Autorität nicht nur ausschlaggebend, sondern auch ausreichend, steht gerade die Kritik an ihr als einziger Quelle der Legitimität im Mittelpunkt von Rousseaus Theorie. Die früheren Vertragstheorien hätten der Form der Verpflichtung und dem Willen, wie er tatsächlich ist, überzogene Bedeutung beigemessen, während sie sich zu wenig mit den Fragen auseinandersetzten, *wozu* die Unterworfenen verpflichtet sind bzw. *wie* der Wille sein sollte.[255]

Dieses *Wie*, diese Anforderung an den Inhalt des Willens der Beherrschten ist Einfallstor für die von *Riley* als antike Geschlossenheit bezeichnete Tradition mit ihren Werten. Rousseaus Begeisterung für diese Werte hatte ihren Grund in ihrer Einheit und ihrer allgemeinen Moral.[256] *Riley* sieht in dieser allgemeinen Moral, dieser idealisierten Vollkommenheit eine Erklärung der Idee der *volonté générale*: diese ist eine Verschmelzung der Allgemeinheit (Einheit, Gemeinschaftlichkeit) der Antike mit dem Willen (Zustimmung, Vertrag) der Moderne. Rousseau beharrt also darauf, dass selbst ein vollkommenes politisches System von allen gewollt werden muss, die ihm unterworfen sind:[257] *Ohne Zweifel ist eine allgemeine Gerechtigkeit vorhanden, die nur von der Vernunft ausgeht; allein um bei uns anerkannt zu werden, muss diese Gerechtigkeit gegenseitig sein.*[258]

In Harmonie hierzu steht auch die Passage aus dem Gesellschaftsvertrag, die einer Definition der *volonté générale* nahekommt:

> *Hätten bei der Beschlussfassung eines hinlänglich unterrichteten Volkes die Staatsbürger keine feste Verbindung untereinander, so würde aus der großen*

255 *Riley*, 2012, S. 115.
256 *Riley*, 2012, S. 119.
257 *Riley*, S. 120, der in diesem Beharren den Grund dafür sieht, der Rousseau zum *größten Utopisten aller wichtigen politischen Theoretiker* macht.
258 Im Original: *Sans doute il est une justice universelle émanée de la raison seule; mais cette justice pour être admise entre nous doit être réciproque;* CS, II.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Anzahl kleiner Differenzen stets der allgemeine Wille hervorgehen, und der Beschluss wäre immer gut.*[259]

Rousseau geht hier davon aus, dass das Interesse eines jeden Mitglieds der Gemeinschaft aus zwei Teilen besteht: dem einen, der nur jedem einzelnen, und dem anderen, der allen Mitgliedern des Staates eigen ist.[260] Die zur ersten Gruppe gehörenden Teile der Interessen heben einander auf, sodass als Endergebnis nur derjenige Teil übrigbleibt, der allen gemeinsam ist. Und dieser Teil ist die *volonté générale*.[261]

Dies stützt die oben vorgestellte These von der „doppelten Natur" der *volonté générale*. Diese von allen Menschen gewollten Inhalte und Ziele bestimmen die Richtung, in die sich das Gemeinwesen entwickeln und die Ziele, die es verfolgen wird. Für Rousseaus Gemeinschaft ist dementsprechend erforderlich, dass dieser gemeinsame Wille, diese gemeinsamen Ziele möglichst im Einklang mit seinen Vorstellungen von den Idealen der Antike stehen.

Rousseaus einstehen für diese antike Geschlossenheit sollte keinesfalls zu der Annahme verleiten, dass es ihm darauf ankam, die staatliche Macht mithilfe einer Berufung auf Transzendentales zu legitimieren. Mit seinem ausgeprägten Freiheitsanspruch und dem damit einhergehenden Bestehen auf der Souveränität des Volkes als Grundsatz der gesellschaftlichen Organisation entzog gerade Rousseau den zu seiner Zeit immer noch existierenden Theorien den Boden, die sich zur Legitimierung von Herrschaftsansprüchen auf Althergebrachtes und Übernatürliches beriefen. An die Stelle der Macht der Könige „von Gottes Gnaden" sollte die Herrschaft des Rechts treten, nicht diejenige der *volonté générale* als neuem Gott. Die Quelle der *volonté générale* als Lebenselixier der Legitimität ist somit keinesfalls im Transzendentalen zu suchen, sondern vielmehr bei denen, die Beherrscht werden und gleichzeitig gemeinsam als Souverän herrschen.

Die *volonté générale* kann schließlich entgegen allen Vorurteilen auch nicht dazu verwendet werden, eine *Gleichheit auf Kosten der Freiheit*[262] zu legitimieren. Rousseau selbst sagt: *was nun die Gleichheit anlangt, so ist unter diesem Worte nicht zu verstehen, dass alle eine durchaus gleich große Kraft und einen genau ebenso großen Reichtum besitzen, sondern dass die Gewalt jede Gewalttätigkeit ausschließt und sich nur kraft der Gesetze und der Stellung im Staate äußern darf, dass ferner kein Staatsbürger so reich sein darf, um sich*

259 CS, II.3.
260 *Russell*, 2012, S. 706.
261 *Russell*, 2012, S. 706.
262 So *Russell*, 2012, S. 706.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einen andern kaufen zu können, noch so arm, um sich verkaufen zu müssen. Dies setzt auf Seiten der Großen Mäßigung des Vermögens und des Ansehens, und auf Seiten der Kleinen Mäßigung des Geizes und der Habsucht voraus.[263]

In diesen Zeilen sind nicht nur die Ablehnung der rohen Gewalt und ein Eintreten für die Beschränkung derselben durch Staat und Gesetz erkennbar. Vielmehr stehen sie auch für einen weiteren Aspekt des Hauptthemas der Freiheit in der organisierten Gemeinschaft. Diese ist keine Freiheit von den Regeln, jedoch ist auch die von *Russell* verwendete Formulierung *Gleichheit auf Kosten der Freiheit* etwas ungenau. Wie Lockes Vision beschreibt auch diejenige Rousseaus am ehesten eine Freiheit in Verantwortung, deren Grundlage nicht staatlicher Zwang, sondern freiwillige Selbstbeherrschung ist. Freilich schlägt auch hier das nicht-voluntative Element der *volonté générale* durch.

Gerade das Konzept der *volonté générale* ist für das Verständnis der Legitimation von Macht im modernen Staat aufschlussreich. Es zeigt, dass die auf dem Willen der Beherrschten beruhende Staatsmacht nur dann über starke Legitimität verfügen kann, wenn sich zu dem Element des Wollens seitens möglichst aller Bürger zusätzlich das Element des gemeinsamen Eintretens für bestimmte Werte gesellt. Rousseau bezieht sich hier auf die Antike mit ihrem Ideal der Geschlossenheit, das in einer modernen Demokratie ein Ideal bleiben muss. Dennoch ist seine Kernaussage bis heute aktuell. Ohne Werte, mit denen sich alle Bürger identifizieren können, bleib die Legitimität der Staatsmacht schwach und wenig beständig. Der Wille der Mehrheit – und sei diese Mehrheit eine einfache oder eine qualifizierte – vermag für sich allein dauerhaft keine Herrschaft zu begründen. Zu dem „Ob" des Wollens müssen sich Werte gesellen, für die alle bereit sind einzutreten. In diesen Ansichten ist ein Vorgänger des heutigen Minderheitenschutzes erkennbar. Für Rousseau sind Volkssouveränität und Volksherrschaft nicht mit dem von inhaltlichen Beschränkungen losgelösten Willen der Mehrheit gleichzusetzen.

Behält man hier die gesetzgebende Macht des Volkes als Ausdruck seiner Souveränität im Auge und wendet diesen Grundsatz konsequent auch auf oberste rechtliche Dokumente an, liegt das Ergebnis auf der Hand. Die verfassunggebende Gewalt des Volkes ist demnach keineswegs unbegrenzt, die Mehrheit muss bei ihrer Ausübung Rücksicht auf Werte nehmen, die möglichst allen Menschen – und eben nicht nur der Mehrheit – wichtig sind.

263 CS, II.11.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Folgt man dieser Auslegung, wird auch der vermeintlich gefährlichen Aussage des Gesellschaftsvertrages, gemäß der das Volk verblendet und getäuscht werden kann, der Wind aus den Segeln genommen. Diese legitimiert keine staatliche Zwangsbeglückung, sondern bezieht sich auf eine Erosion des Guten etwa durch Betrüger und Demagogen, die die Bürger verblenden und somit den wahren Gehalt der *volonté générale* – die für sich immer richtig sein muss – in verzerrter Form darstellen.

Zum Schluss sei darauf hingewiesen, dass die *volonté générale* keinesfalls ein Katalysator für Regeln des Naturrechts ist. Diese Annahme wäre unvereinbar mit Rousseaus Skepsis hinsichtlich der Existenz eines höheren Naturgesetzes. In seinem *Diskurs über die Ungleichheit* heißt es:

> *Zunächst sucht man nach den Regeln, über die untereinander übereinzukommen für die Menschen zum allgemeinen Nutzen angemessen wäre; und dann gibt man der Sammlung dieser Regeln den Namen „natürliches Gesetz", ohne anderen Beweis als das Wohl, das – wie man findet – aus ihrer universellen Praxis resultieren würde.*[264]

Diese Skepsis rückt Rousseau in die Nähe der Philosophie *David Humes*, die auch in fundamentalen moralischen Regeln lediglich Lösungen für praktische Probleme sieht und keine offenkundigen oder unverrückbaren Wahrheiten und die leugnet, dass diese Regeln in einer getreuen Beschreibung der menschlichen Natur und der Lage des Menschen beinhaltet wären.[265]

Legt man den Begriff der *volonté générale* in diesem Licht aus, so erschließt sich, dass Rousseau an die Vernunft appelliert. Da die elementaren Bedürfnisse, Fähigkeiten und Verhältnisse der Menschen überall zumindest ähnlich sind, müssen auch die praktischen Lösungen ähnlich sein. Um zu diesen Lösungen zu gelangen, müssen die Menschen ihren Verstand benutzen, um sich über sich selbst und ihre Verhältnisse klar zu werden und um Urteile kritisch zu hinterfragen.[266]

---

264 Disc., III 55.

265 S. hierzu *Plamenatz, John*: „Was nichts anderes heißt, als dass man ihn zwingen wird, frei zu sein", in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012, S. 73.

266 *Plamenatz*, 2012, S. 74.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Zum schädlichen Einfluss von Gruppierungen auf die *volonté générale*

Eine sehr wichtige Aussage enthält die Anforderung im obigen Zitat, gemäß der sich die *volonté générale* manifestiert, wenn die Staatsbürger *keine feste Verbindung untereinander* bei Beschlussfassung haben. Sie ist Ausdruck der ablehnenden Haltung Rousseaus gegenüber der Rolle von untergeordneten Vereinigungen innerhalb des Staates. Diese üben eine verzerrende Wirkung auf die Bildung des Gemeinwillens aus, da sie nicht die einzelnen Interessen der Individuen, sondern ihre eigenen Gruppeninteressen gegenüber der Gemeinschaft artikulieren. Der innerhalb der Vereinigungen gebildete Wille ist *in Beziehung auf ihre Mitglieder ein allgemeiner und dem Staat gegenüber ein einzelner*.[267] Die Konsequenzen hiervon sind, dass die Differenzen weniger zahlreich werden und zu einem *weniger allgemeinen Ergebnis*[268] führen. Rousseaus Schlussfolgerung: *Um eine klare Darlegung des allgemeinen Willens zu erhalten, ist es deshalb von Wichtigkeit, dass es im Staate möglichst keine besonderen Gesellschaften geben und jeder Staatsbürger nur für seine eigene Überzeugung eintreten soll*.[269] Er fährt fort: *Wenn sich indessen Parteien, wenn sich kleine Genossenschaften zum Nachteil der großen bilden, so wird der Wille jeder dieser Gesellschaften in Beziehung auf ihre Mitglieder ein allgemeiner und dem Staate gegenüber ein einzelner; man kann dann sagen, dass nicht mehr soviel Stimmberechtigte wie Menschen vorhanden sind, sondern nur so viele, wie es Vereinigungen gibt. Die Differenzen werden weniger zahlreich und führen zu einem weniger allgemeinen Ergebnis.*[270]

Würde man diesen Gedanken konsequent in die Praxis umsetzen, wären die Konsequenzen drastisch. Der Staat dürfte keinerlei Art von Vereinigungen tolerieren. Neben den von Rousseau sicherlich in erster Linie gemeinten politischen Parteien wäre z.B. auch Kirchen, Gewerkschaften oder allen menschlichen Organisationen mit gleichgerichteten wirtschaftlichen Interessen der Boden entzogen.[271] Rousseau erkennt hier selbst die Schwierigkeit der Durchsetzung dieser Forderung und schwächt sie dahingehend ab, dass im Falle der Existenz von derartigen *besonderen Gesellschaften* es wünschenswert sei, ihre Anzahl zu maximieren, um so zu erreichen, dass sie bei der Willensbildung einander neutralisieren.[272]

---

267 CS, II.3.
268 CS, II.3.
269 CS, II.3.
270 CS, II.3.
271 Aus diese Schwierigkeit weist auch *Russell* hin, S. *Russell*, 2012, S. 707.
272 CS, II.3.; *Russell*, 2012, S. 707.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Aussagen Rousseaus über die Verzerrende Wirkung von Vereinigungen auf die *volonté générale* haben enorme Bedeutung für die Beantwortung der Legitimitätsfrage. Eine (Verfassungs-)Gesetzgebung ohne die Beteiligung von Parteien ist im modernen Staat praktisch unvorstellbar. Dennoch ist hier Rousseaus Warnung vor Augen zu halten: *Wenn endlich eine dieser Vereinigungen so groß ist, dass sie über alle anderen das Übergewicht davonträgt, so ist das Ergebnis nicht mehr eine Summe kleiner Differenzen, sondern eine einzige Differenz; dann gibt es keinen allgemeinen Willen mehr, und die Ansicht, die den Sieg davonträgt, ist trotzdem nur eine Privatansicht*.[273]

Ist der Sieg einer solchen Privatansicht in Angelegenheiten des politischen Tagesgeschäfts (insbesondere bei der Gesetzgebung) nicht nur hinnehmbar, sondern auch unvermeidbarer Bestandteil einer parlamentarischen Demokratie, kann sie im Falle einer einseitigen Verfassunggebung durch die im Moment dominante Vereinigung verheerende Wirkungen haben. Die Dauerhaftigkeit als wesentliches Merkmal der Verfassung weicht einer machtpolitischen Momentaufnahme, die nicht Ausdruck der *volonté générale* ist. Dies hat zur Folge, dass die Anhänger anderer Vereinigungen die Verfassung nicht als die ihrige und nicht als für alle akzeptablen Kompromiss ansehen.

5. Exkurs: *als dass man ihn zwingen werde, frei zu sein*

Der am meisten problematische und für die Legitimierung von diktatorischen Systemen wohl am leichtesten zu missbrauchende Satz des *contrat social* findet sich im ersten Teil des Werkes:

> *Damit demnach der Gesellschaftsvertrag keine leere Form sei, enthält er stillschweigend folgende Verpflichtung, die allein den übrigen Kraft gewähren kann; sie besteht darin, dass jeder, der dem allgemeinen Willen den Gehorsam verweigert, von dem ganzen Körper dazu gezwungen werden soll; das hat keine andere Bedeutung, als dass man ihn zwingen werde, frei zu sein.*[274]

Eine wörtliche Auslegung des Satzes hilft nicht weiter. Die Behauptung, wer gezwungen werde, dem Gesetz zu gehorchen, werde gezwungen, frei

273 CS, II.3.
274 Im Original: *ce qui ne signifie autre chose, sinon qu'on le forcera d'être libre*; CS, I.7.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zu sein, klingt widersinnig.[275] Die wahre Bedeutung dieses Paradoxes erschließt sich nur dann, wenn man es im Zusammenhang mit dem Rest des Gesellschaftsvertrages und anderen Werken Rousseaus liest. Auf diese Weise wird deutlich, dass sich in ihm der Schlüssel für das Verständnis von Rousseaus Auffassung über den Zusammenhang zwischen Gesetz, Pflicht und Freiheit verbirgt.[276]

Ausgangspunkt ist der Gebrauch des Begriffs Freiheit (*liberté*) im *contrat social*. Das Werk verwendet diesen nicht einheitlich und kennt drei Arten von Freiheit, denen Rousseau komplett verschiedene Bedeutungen beimisst.[277] Er erwähnt als erste Form die natürliche Freiheit (*liberté naturelle*), d.h. die Freiheit, alles zu erlangen, was innerhalb der Macht des jeweiligen Menschen steht.[278] Auf diese Freiheit verzichtet das Individuum durch den Abschluss des Gesellschaftsvertrages und durch den Eintritt in die organisierte Gesellschaft.[279] Im Austausch für diesen Verzicht erlangt es die bürgerliche Freiheit (*liberté civile*), die die zweite Form der Freiheit darstellt.[280] Diese ist die für das organisierte Zusammenleben typische Form, der die *volonté générale* Grenzen setzt. Zur Veranschaulichung des Unterschiedes zwischen den beiden Arten von Freiheit fügt Rousseau hinzu, dass der *liberté naturelle* eher der Besitz an einer Sache als tatsächliche Gewalt, während der *liberté civile* eher das Eigentumsrecht und damit geordnete Verhältnisse entsprächen.[281] Somit ist diese Form der Freiheit am ehesten vergleichbar mit der liberalen Form von Freiheit, die dem Individuum erlaubt, alles zu tun, was das Gesetz (als Ausdruck der *volonté générale*) nicht verbietet.[282]

Als dritte Form der Freiheit spricht der *contrat social* schließlich von der sittlichen Freiheit (*liberté morale*), die als einzige den *Menschen zum Herren seiner selbst macht*[283] und fügt hinzu: *Gehorsam gegenüber dem selbstgegebe-*

---

275 Plamenatz, S. 70.; Auf die problematische Natur des Satzes weist auch *Russell* hin und fragt etwas provokativ: *wurde Galilei „gezwungen, frei zu sein", als die Inquisition ihn gewaltsam nötigte, zu widerrufen*?; *Russell*, a.a.O., S. 705.

276 *Plamenatz*, 70.

277 *Plamenatz*, 74.

278 Im Original: *un droit illimité à tout ce qui le tente et qu'il peut atteindre*; CS, I.8.

279 CS, I.8.

280 CS, I.8.

281 CS, I.8.

282 *Plamenatz*, 2012, S. 75.

283 Im Original: *qui seule rend l'homme vraiment maître de lui*; CS, I.8.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nen Gesetz ist Freiheit.[284] Diese Form der Freiheit ist somit gekennzeichnet durch eine Beziehung des Individuums zu sich selbst.[285]

Es kann nur diese moralische Freiheit sein, die Rousseau in seinem Paradox unter Freiheit versteht. Würde Rousseau unter der Freiheit, zu der man notfalls gezwungen wird, die Freiheit im vorvertraglichen Naturzustand, d.h. eine vollständige Freiheit von Regeln meinen, ergäbe dies ein widersinniges Ergebnis. Es fällt nämlich schwer, im Naturzustand eine irgendwie geartete Existenz von Zwang anzunehmen. Die *liberté naturelle* ist die Freiheit des unzivilisierten Menschen in einer ebenso unzivilisierten Welt, während gesellschaftlicher Zwang – um den es laut dem umstrittenen Zitat erkennbar geht – ein Mindestmaß an Organisation und damit auch an Zivilisation voraussetzt. Verstärkt wird dies noch durch den Umstand, dass der fragliche Abschnitt des *contrat social* die *volonté générale* erwähnt, die nur nach dem Eintritt in den organisierten Zustand in Erscheinung tritt und somit im vorvertraglichen Zustand nicht existiert.[286]

Ebenso wenig passt der Satz in den Sinnzusammenhang der *liberté civile*. Verfügt nämlich der Mensch über die Freiheit, alles zu tun, was das Gesetz (als Erscheinung der *volonté générale*) nicht verbietet, so wäre jeder Zwang, den die Gesellschaft ihm gegenüber anwendet, lediglich eine Äußerung der *volonté générale*, die die Verhaltensregeln in der Gesellschaft neu bestimmt und sich hierzu des Gesetzes bedient. Anders ausgedrückt: der Eingriff in die Freiheit würde nicht seine Freiheit verletzen, sondern den von der Gemeinschaft festgelegten Rahmen der *liberté civile* neu – und zwar enger – festsetzen.[287]

Somit bleibt nur die *liberté morale* als die Ausprägung der Freiheit, auf die sich Rousseau in seinem Paradox bezogen haben kann. Dies wirkt zunächst befremdlich, ist es doch gerade die innere Überzeugung des Menschen, die von äußeren Zwängen nicht beeinflusst werden kann.

Hier ist davon auszugehen, dass eines der wichtigsten Ziele des *contrat social* die Aufrechterhaltung der *liberté naturelle* ist, die der Mensch im vorvertraglichen Zustand genießt. Aus der Unveräußerlichkeit der dem Menschen innewohnenden Freiheit folgt, dass die für den Zustand nach

---

284 Im Original: *l'obéissance à la loi qu'on s'est prescrite est liberté*; CS, I.8.

285 So *Plamenatz*, 2012, S. 76.

286 Vgl. CS, I.8.

287 Dies gilt selbstverständlich nur dann, wenn der freiheitsbeschränkende Eingriff seitens der Gemeinschaft rechtsstaatlichen Grundsätzen entspricht. Insbesondere ist hier an eine gesetzliche Grundlage für die freiheitsbeschränkende Maßnahme zu denken. Alles andere würde eine übergriffige staatliche Handlung bedeuten.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vertragsschluss typischen Erscheinungsformen der Freiheit in ihrem Umfang nicht hinter der *liberté naturelle* zurückbleiben dürfen. Hier ist auch daran zu denken, dass der Übergang vom Naturzustand in den durch den Gesellschaftsvertrag geregelten Zustand vom freien Willen der Menschen geleitet sein muss. Dieser Wille hingegen würde (seine Freiheit von Zwang und Irrtum vorausgesetzt) niemals einem Vertrag zustimmen, der die Freiheit im Vergleich zur *liberté naturelle* verkürzt:[288] *Der Herrscher ist das Abbild des Vaters, das Volk ist das Abbild der Kinder, und da alle gleich und frei geboren sind, veräußern sie ihre Freiheit nur um ihres Nutzens willen*.[289]

Wie erwähnt, ist Ideal des *contrat social* eine Gesellschaftsform, in der *jeder einzelne, obgleich er sich mit allen vereint, gleichwohl nur sich selbst gehorcht und so frei bleibt wie vorher*.[290] Diese Aussage steht im Einklang mit dem Freiheitsbegriff, den Rousseau in seinem (ebenfalls 1762 erschienenen) *Émile* verwendet: Der wirklich freie Mensch *will nur, was er kann, und tut, was ihm gefällt*.[291]

Im Naturzustand setzt diese Form von Freiheit einerseits eine völlige Unabhängigkeit des Individuums von anderen, andererseits eine Bescheidenheit und Einfachheit der Bedürfnisse voraus.[292] Unter den geänderten Verhältnissen des gesellschaftlichen Lebens kann eine dieser *liberté naturelle* mindestens ebenbürtige Freiheit allerdings nicht mit den gleichen Mitteln hergestellt werden. Mit dem Übergang in den neuen Zustand ist der Mensch nicht nur zum sozialen, sondern auch zum moralischen Wesen geworden. Er stellt Ansprüche gegenüber seinen Mitmenschen, begrenzt allerdings auch das Ausmaß dieser Ansprüche. Hier appelliert Rousseau an die Vernunft, offenbar als Ausprägung der *volonté générale*. Rousseaus Ordnung kann nur funktionieren, wenn die Menschen nur solche Ansprüche gegeneinanderstellen, die vernünftig sind und deren Grenzen sie einsehen.[293] Für diese Annahme spricht auch eine Passage aus der ersten Fassung des *contrat social* (dem sog. *Manuscrit de Genève*):

---

288 S. hierzu *Plamenatz*, 2012, 77f.

289 CS, I.2.

290 Im Original: *chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même & reste aussi libre qu'auparavant*; CS, I.6.

291 Émile, IV 309; auch zitiert von *Plamenatz*, 2012, S. 76.

292 *Plamenatz* beschreibt den Menschen im Naturzustand wie folgt: *Er ist unabhängig, weil er […] nicht dazu gezwungen ist, zu tun, was andere von ihm wollen. Für gewöhnlich befriedigt er seine Bedürfnisse ohne ihre Hilfe, ebenso wie sie ihrerseits ohne seinen Beistand auskommen*; s. *Plamenatz*, 2012, S. 76.

293 *Plamenatz*, 2012, S. 79.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Niemand wird in Abrede stellen, dass der Gemeinwille in der Tat in jedem Individuum ein reiner Akt des Verstandes ist, mit dem man im Schweigen der Leidenschaften über das nachdenkt, was der Mensch von seinen Mitmenschen fordern kann und was sein Mitmensch rechtmäßig von ihm fordern kann*.[294][295]

Diese Anrufung der Vernunft lässt erkennen, dass Rousseaus Paradox auf eine Bestätigung der Grundthese des Gesellschaftsvertrages hinausläuft, gemäß der jede staatliche Ordnung nur dann legitim sein kann, wenn die Beherrschten sie wollen bzw. sie (zumindest) als vernünftig anerkennen. Menschen, die in einer Gemeinschaft in Interdependenz leben und somit gezwungen sind, einander Forderungen zu stellen und diese wechselseitig zu erfüllen, können nur dann frei sein, wenn sie willentlich tun, was von ihnen verlangt wird und wenn ihre Verpflichtungen im Einklang mit ihren eigenen Vorstellungen sind.[296]

Das Rousseausche Paradox bezieht sich seinerseits auf die innere ethische Dimension dieser Voraussetzung des Wollens, der Identifikation mit der gesellschaftlichen Ordnung und weckt die Erinnerung an den universell anerkannten Grundsatz der Freiheit durch Pflichterfüllung.[297] Rousseau folgt Hobbes und Hume in der Annahme, dass Menschen einverstanden sind, Regeln einzuhalten, deren Befolgung ihnen zum Vorteil gereicht, ergänzt diese These jedoch dahingehend, dass der Mensch sich Regeln unterwirft, um seine Leidenschaften und Gelüste zu beherrschen. Diese Unterwerfung ist ihrerseits durch einen Zugewinn an Freiheit motiviert. Regeln halten den Menschen in Schranken, während Gelüste und Leidenschaften ihn versklaven.[298] Als moralisches Wesen hat der Mensch seinen beständigen Willen, der – und dies ist ausschlaggebend – nur dann

---

294 Manuscrit de Genève (CSMS), III 286, auch zitiert von *Plamenatz*, 2012, S. 73.

295 Hier sei angemerkt, dass diese Verwendung des Begriffs Gemeinwille in diesem Sinne der Vernunft bzw. eines gemeinsamen Bewusstseins sehr gut die Ansicht *Rileys* über die oben erwähnten zwei Traditionen stützt, sind es doch gerade die für die Antike typischen Ideale der Vernunft und der Mäßigung, auf die sich nach Rousseau der Gemeinwille richten muss.

296 *Plamenatz*, 2012, 81.

297 *Plamenatz* weist darauf hin, dass diese Freiheit durch Pflichterfüllung als Gegensatz zur Knechtschaft durch Leidenschaften ein Gedanke mit langer Tradition ist, der sich nicht nur im westlichen Kulturkreis findet. Als seine Vertreter nennt er Sokrates, die Stoiker, den Apostel Paulus und sogar Buddha; s. hierzu *Plamenatz*, 2012, S. 72f.

298 *Plamenatz*, 2012, S. 83.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stark sein kann, wenn die Regeln (sprich: das Gesetz) ihm nicht aufgezwungen werden, sondern seine eigenen sind.[299]

Wenn Rousseau das Gesetz als Ausdruck des Gemeinwillens sieht, ist er bestrebt, die idealen Voraussetzungen für diese Art der Treue gegenüber den Regeln in den Menschen zu schaffen. Sind diese erfüllt, können auch die Leidenschaften schwieriger gedeihen, die die Menschen zum Gesetzesbruch veranlassen.[300] So ist die Freiheit des Menschen, der vom Naturzustand in den gesellschaftlich organisierten Zustand vorgerückt ist, vergleichbar mit der *liberté naturelle*: er *will nur, was er kann und tut nur, was ihm gefällt*, da er lediglich einem Gesetz unterworfen ist, das seinen eigenen Willen ausdrückt. Daneben ist er auch in dem Sinne selbstgenügsam, dass er nicht von der Gunst der anderen abhängig ist, wenn er bekommen möchte, was er will, sondern sich auf Gesetze berufen kann, deren Befolgung im Interesse aller liegt.[301]

So verstanden erscheint das Rousseausche Paradox deutlich weniger widersprüchlich. Der Zwang, der den in der Gemeinschaft lebenden Menschen dazu zwingt, frei zu sein, ist lediglich die Ordnung, die dem Menschen von einer Gesellschaft auferlegt wird, die er als gerecht empfindet und deren Mitglied er ist. Er ist eine *moralische Stütze, eine Macht, die ihm hilft und die ihn vor sich selber schützt* (*Plamenatz*).[302]

6. Gesetz und Verfassung in Rousseaus Welt

Gegen Rousseaus Werk wurde eingewandt, dass diesem der Gedanke der Verfassunggebung fernstehe. Während die Verfassunggebung *Ausgangspunkt, Grundlage und Fixierungsmedium einer rechtlichen Ordnung* sei, sei der Rousseausche Gesellschaftsvertrag besser als *Symbol eines neuen menschlichen Daseinszustandes* zu verstehen.[303]

Der Einwand, dass Rousseaus Gesellschaftsvertrag in erster Linie erklärt, wie und warum der Mensch den Naturzustand hinter sich gelassen und diesem das Leben in der Gemeinschaft vorgezogen hat, ist richtig. Es fällt nicht leicht, das Werk als verfassungstheoretische Schrift zu lesen. Bei Be-

299 *Plamenatz*, 2012, S. 83.
300 *Plamenatz*, 2012, S. 83.
301 *Plamenatz*, 2012, S. 84.
302 *Plamenatz*, 2012, S. 84.
303 So wörtlich *Herbst*, 2003, S. 65. *Herbst* geht hier so weit, dass er die Vertragsmetaphorik in Rousseaus Welt als *eigentlich falsch und irreführend* bezeichnet.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

trachtung des *contrat social* fällt allerdings auf, dass Rousseau dem Gesetz als dem für den gesellschaftlich organisierten Daseinszustand typischen Regelungsinstrument große Bedeutung zumisst, widmet er ihm doch ganze sechs Kapitel des Werkes.[304] Diese beinhalten Aussagen, die nicht nur herkömmliche Gesetze betreffen, sondern auch für die Beantwortung der Legitimitätsfrage der Rechtsvorschriften an der Spitze der Normenhierarchie wichtig sind.

Durch den Gesellschaftsvertrag haben wir dem politischen Körper zum Dasein und Leben verholfen; jetzt kommt es darauf an, ihn durch die Gesetzgebung mit Tatkraft und Willenskraft zu erfüllen.[305] – Dieser erste Satz des Kapitels, das den Titel *vom Gesetz* trägt, beantwortet für sich allein noch nicht die Frage, ob Rousseau sich in seinem *contrat social* konkrete Vorstellungen über eine Verfassung als oberstem rechtlichem Dokument eines Staates gemacht hat. Die vier Begriffe Dasein (*existence*), Leben (*vie*), Tatkraft (*mouvement*) und Willenskraft (*volonté*) sind einer schier unbegrenzten Zahl von Auslegungen zugänglich, werden jedoch im *contrat social* nicht näher präzisiert und erlauben für sich allein noch nicht den Schluss, dass Rousseau daran gelegen war, sich hinsichtlich einer Verfassung zu äußern. Die Begriffe *Tatkraft* und *Willenskraft* sind auch leicht dahingehend auszulegen, dass sie sich auf Gesetze des politischen Tagesgeschäfts beziehen, sind es doch gerade diese, welche Ausdruck der Tatkraft einer Gesellschaft sind. Als Spiegelbild hierzu lässt sich vertreten, dass gerade die Verfassung dazu berufen ist, die grundlegenden Regeln des Staates festzuhalten und somit der Gemeinschaft *Leben* einzuhauchen und ihr das politische *Dasein* zu geben.

Würde man dieser Argumentation folgen, müsste man zwingend die Verfassung der Domäne von *Leben* und *Dasein* zuordnen und sie mit dem Gesellschaftsvertrag gleichsetzen. Da Rousseau im Zusammenhang mit seinem Gesellschaftsvertrag kaum Gedanken äußert, die – zumindest in ihrer originären Form – für eine oberste Rechtsvorschrift typisch sein könnten, käme man so tatsächlich zu dem Ergebnis, dass eine Verfassung im heutigen Sinne des Wortes keinen Platz in Rousseaus Welt hat. Zwar verwendet er den Begriff *constitution* regelmäßig im *contrat social*, jedoch nie im Zusammenhang mit einer eventuellen Verfassunggebung oder einem Verfassungsdokument.[306] Vielmehr benutzt er ihn dann, wenn er über die grundlegende Form der Existenz der Gemeinschaft spricht. Auch dies

304 CS, II.6. – II.11.
305 CS, II.6.
306 S. zum Beispiel CS, II.11 a.E.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

erlaubt leicht den Schluss, dass er keine konkrete Vorstellung von dem Inhalt einer Verfassung hat und somit den Gesellschaftsvertrag als grundlegendes Instrument für die Errichtung eines Staates ausreichen lässt.

Allerdings wird solch ein Ergebnis dem *contrat social* nicht gerecht. Die obigen Kapitel zeigen vielmehr, dass Rousseau Gesetze als wichtige Äußerungsformen der *volonté générale* betrachtet und ihnen eine fundamentale Rolle bei der Realisierung seiner Vorstellungen über Gerechtigkeit beimisst. So schreibt er z.B.: *Es bedarf also gewisser Verträge und Gesetze, um die Rechte mit den Pflichten zu vereinbaren und die Gerechtigkeit auf ihr Gebiet zurückzuführen.*[307] Noch eindeutiger wird dieses Ergebnis dann, wenn man den *contrat social* zusammen mit anderen Werken Rousseaus liest. Insbesondere seine Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Errichtung eines neuen Staates auf Korsika[308] und der geplanten Verfassunggebung für das polnische Volk im Jahr 1770 zeigen, dass er durchaus Vorstellungen davon hatte, welche öffentlich-rechtlichen Strukturen für einen konkreten Staat wünschenswert sind – Vorstellungen, die nicht nur das Ziel haben, einer Gemeinschaft bloß *Dasein* oder *Leben* zu geben, sondern sich vielmehr auf das Funktionieren des Staates und somit auf *Tatkraft* und *Willenskraft* der Gemeinschaft beziehen. Diese Vorstellungen sind abstrakter als die Regelungsgegenstände einfacher Gesetze es sind. Sie befinden sich eher auf dem Grad der Abstraktion, der für Verfassungsurkunden typisch ist.[309]

Dies alles zeigt, dass der Begriff des Gesetzes, wie Rousseau ihn im *contrat social* verwendet, sehr weit auslegt werden muss. Unter ihn sind sämtliche Regeln zu subsumieren, die für die Errichtung und das richtige

307 CS, II.6.

308 Der korsische General und Politiker Mathieu Buttafoco war es, der Rousseau mit der Ausarbeitung einer Verfassung für Korsika beauftragte. Trotz der umfangreichen Arbeiten gelang es nie, Rousseaus Ideen auf Korsika in die Praxis umzusetzen. Grund hierfür war Buttafocos Zerwürfnis mit dem Revolutionsführer Pascal Paoli. Bleibendes Ergebnis der Anstrengungen bleibt jedoch Rousseaus *Projet de constitution pour la Corse* aus dem Jahre 1765, s. hierzu *Gagnebin, Bernard*: Die Rolle des Gesetzgebers, in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012, S. 145f.

309 Ab 1770 stand Rousseau in intensivem Kontakt mit Graf Michel Wielhorski, dem Gesandten der Konföderation von Bar. Dieser bat ihm um Rat für die Modernisierung der polnischen Verfassung. Der Zusammenbruch der Konföderation im Jahre 1772 setzte dem Vorhaben ein Ende, allerdings liefern die entstandenen Dokumente Zeugnis über die Vorstellungen Rousseaus im Zusammenhang mit der Verfassung Polens, s. hierzu *Gagnebin*, 2012, S. 150f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Funktionieren eines Staates erforderlich sind.[310] Somit sind unter den Begriffen *Tatkraft* und *Willenskraft* zumindest auch Inhalte zu verstehen, die Grundstrukturen des Staates, die Stellung der wichtigsten Staatsorgane und ihre Stellung zueinander betreffen.

Rousseaus systematisches Vorgehen bei den Arbeiten zur Vorbereitung der Verfassung für das junge Korsika und sein Sammeln von detaillierten Informationen über den Staat zeugen ebenfalls davon, dass er Vorstellungen hinsichtlich des idealen Funktionierens eines Staates hatte und ihm daran gelegen war, eine funktionsfähige Verfassung auszuarbeiten. Der Einwand, gemäß dem eine Verfassung in der Republik Rousseaus *nichts zu suchen habe*,[311] ist dementsprechend zurückzuweisen.

Hinsichtlich der formellen und materiellen Anforderungen an die Gesetze beinhaltet der *Gesellschaftsvertrag* sehr konkrete Punkte: *Auf Grund dieser Vorstellung sieht man sofort, dass man nicht mehr danach fragen darf, wem die Gesetzgebung gebührt, da die Gesetze Akte des allgemeinen Willens sind; auch nicht, ob der Fürst über den Gesetzen steht, da er ein Glied des Staates ist, ebenso wenig ob das Gesetz ungerecht sein kann, da niemand gegen sich selbst ungerecht ist; und ebenfalls nicht, wie man frei und doch zugleich den Gesetzen unterworfen sein kann, da letztere nur Verzeichnisse unserer eigenen Willensmeinungen sind*.[312] Etwas später bestärkt er die Annahme der gesetzgebenden Gewalt des Volkes: *Das Volk, das Gesetzen unterworfen ist, muss auch ihr Urheber sein; nur denen, die sich verbinden, liegt es ob, die Bedingungen der Vereinigung zu regeln*.[313]

---

310 *In Europa gibt es noch ein zu einer guten Gesetzgebung fähiges Land, die Insel Korsika*, schreibt Rousseau (CS, II.10.). Auch aus dieser Bemerkung über die Insel, die gerade ihre Unabhängigkeit von der Republik Genua errungen hatte, lässt sich darauf schließen, dass Rousseau unter dem Begriff *Gesetz* (auch) diejenigen Bestimmungen versteht, die die Grundstrukturen des Staates festlegen und damit die Funktion einer Verfassung im heutigen Sinne erfüllen. Unter einem fähigen Land ist hier offenbar ein aus öffentlich-rechtlicher Sicht wenig geformter Staat zu verstehen, der gerade deshalb empfänglich zur Annahme von neuen öffentlich-rechtlichen Gesetzen ist. Würde Rousseau unter dem Begriff *Gesetz* hier einfache Gesetze des täglichen politischen Geschäfts verstehen, ergäbe dies ein absurdes Ergebnis: es liegt auf der Hand, dass in seiner Zeit das junge Korsika nicht das einzige Land Europas war, welches imstande gewesen wäre, solche einfacheren Gesetze aufzunehmen. Noch ein Grund für die Annahme, dass der Rousseausche Gesetzesbegriff Verfassungsgesetze einschließt.

311 So *Herbst*, 2003, S. 66.

312 CS, II.6.

313 CS, II.6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Neben dieser aus der Unveräußerlichkeit der Freiheit folgenden gesetzgebenden Gewalt des Volkes und der *volonté générale* als ihrer inhaltlichen Beschränkung stellt Rousseau noch weitere Anforderungen an die Gesetze. Der Gesetzgeber habe nicht zur Aufgabe, dem Volk die seiner Ansicht nach bestmöglichen Gesetze zu geben, sondern vielmehr die besten Gesetze, die das konkrete Volk ertragen (*supporter*) kann.[314]. Bevor er zur Ausarbeitung der Gesetze schreitet, muss er wie ein Baumeister handeln, der *vor Aufführung eines großen Gebäudes den Erdboden beobachtet und untersucht, um zu sehen, ob er die Last auszuhalten vermag*.[315] Rousseau hält hier diejenigen Verhältnisse für ausschlaggebend, die sich aus den physischen und sozialen Faktoren entwickeln.[316] In diesem Zusammenhang ähneln seine Thesen denjenigen, die Montesquieu in seinem *Esprit des Lois* vertritt. Wie Montesquieu geht er davon aus, dass die Gesetze nicht nur Faktoren wie z.B. der Größe oder Bevölkerungsdichte des Staates angepasst werden müssen, sondern vielmehr auch Temperament und Mentalität der Einwohner zu berücksichtigen haben:[317] *Neben den allen gemeinsamen Grundsätzen birgt jedes Volk in sich irgendeinen Grund, der diese auf eine besondere Weise ordnet und seine Gesetzgebung für es alleine geeignet macht*. Rousseau nimmt diesen Gedanken fast unverändert auf und fährt fort: *Was der Verfassung eines Staates wirkliche Festigkeit und Dauerhaftigkeit verleiht, ist eine derartige Beobachtung aller Rücksichten, dass die natürlichen Verhältnisse und die Gesetze sich stets in denselben Punkten vereinigen und letztere jene gleichsam nur bestätigen, begleiten und berichtigen.*[318][319]

314 Rousseau, CS, II.8; *Gagnebin*, 2012, S. 142.
315 CS II.8.
316 *Gagnebin*, 2012, S. 144.
317 *Gagnebin*, 2012, S. 144.
318 CS, II.11., auch zitiert von *Gagnebin*, 2012, S. 144.
319 Der Vollständigkeit halber sei hier erwähnt, dass Rousseau neben dem Reifezustand des Volkes und den physischen und sozialen Faktoren als dritten wichtigen, vom Gesetzgeber zu berücksichtigenden Umstand die Größe des Staates nennt (S. hierzu *Gagnebin*, 2012, S. 144). Diese Frage spielt jedoch für die Behandlung des Problems der vorliegenden Arbeit keine entscheidende Rolle. Rousseau selbst hielt kleinere Staaten für die demokratische Staatsform am besten geeignet, wofür neben seiner Begeisterung für die antiken Stadtstaaten auch die Verbundenheit mit seiner Heimatstadt Genf eine Rolle spielte. Hier ist darauf hinzuweisen, dass er sich auf dem Titelblatt des *contrat social* selbst als *Bürger von Genf* bezeichnet, s. hierzu *Russell*, 2012, S. 703.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

7. Fazit zu Rousseau: volonté générale und Begrenzung der staatlichen Macht

Russell spitzt seine oben zitierte Aussage, gemäß der die Diktaturen des Zwanzigsten Jahrhunderts *Folgeerscheinungen Rousseaus* seien, noch weiter zu und prophezeit: *Welche weiteren Triumphe die Zukunft für seinen Geist noch bereithält, wage ich nicht vorauszusagen*.[320] Jedoch entschärft er wenig später sein Verdikt. Nicht Rousseaus Werk an sich, sondern dessen falsche Auslegung und seine missbräuchliche Verwendung waren und sind gefährlich: *Der Gesellschaftsvertrag wurde zur Bibel der meisten Führer der Französischen Revolution; aber – wie es nun einmal das Schicksal von Bibeln ist – er wurde von vielen seiner Anhänger nicht sorgfältig gelesen und noch weniger verstanden.*[321]

Der am meisten problematische Begriff ist derjenige der *volonté générale*. *Russell* ist hier beizustimmen: eine missbräuchliche Verwendung macht die *mystische Identifizierung eines Führers mit seinem Volke möglich, die einer Bestätigung durch so irdische Einrichtungen wie zum Beispiel einer Wahlurne nicht bedarf.*[322] Folgt man dem oben vorgestellten Verständnis der *volonté générale* als Versuch, antike Werte mit dem Erfordernis der Souveränität des Volkes zu vereinen, ist ein derartiger Missbrauch jedoch ausgeschlossen. Selbst das viel zitierte *forcer d'être libre* vermag hieran – wie oben dargelegt – nichts zu ändern. Die Frage, ob die von *Russell* angeführte *mystische Identifizierung eines Führers mit seinem Volke* und der Verzicht auf das Wort des Volkes als deren Bestätigung mit der Gesamtaussage des *contrat social* vereinbar sind, ist entschieden zu verneinen. Rousseau beklagt bereits im ersten Satz seines Werkes, dass der Mensch zwar frei geboren sei, jedoch überall in Ketten liege. Diese starke Betonung der Freiheit des Menschen und ihrer Unveräußerlichkeit ist unvereinbar mit einer vermeintlichen *politischen Philosophie pseudo-demokratischer Diktaturen*. Auch seine Ablehnung der politischen Realität des *Ancien Régime* und sein Einstehen für eine radikale Form der Volksherrschaft lassen sich nicht mit dem Vorwurf des Totalitarismus unter einen Hut bringen.[323] Schließlich liegt auch in der Forderung des Eintretens in den neuen gesellschaftlichen Zustand zu gleichen Bedingungen für alle ein kompromissloses

320 *Russell*, 2012, S. 709.
321 *Russell*, 2012, S. 708.
322 So *Russell*, 2012, S. 708.
323 Hier unterscheidet sich Rousseau auch von Locke und Montesquieu, die Anhänger der konstitutionellen Monarchie waren.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Eintreten für Gleichheit, welches mit dem Gedanken einer Herrschaft der Wenigen oder der Stärkeren unvereinbar ist. Mit diesen Ansprüchen und dem damit einhergehenden Bestehen auf die Souveränität des Volkes als obersten Grundsatz der gesellschaftlichen Organisation entzog Rousseau den zu seiner Zeit immer noch verbreiteten Theorien den Boden, die sich zur Legitimierung von Herrschaftsansprüchen auf Althergebrachtes und Übernatürliches beriefen. An die Stelle der Macht der Könige trat die Herrschaft des Rechts.

Gerade das Konzept der *volonté générale* ist für das Verständnis der Legitimität von Macht im modernen Staat aufschlussreich. Es zeigt, dass die auf dem Willen der Beherrschten beruhende Staatsmacht nur dann über starke Legitimität verfügen kann, wenn sich zu diesem Element des Wollens auf Seiten möglichst aller Bürger zusätzlich das Element des gemeinsamen Eintretens für bestimmte Werte gesellt. Rousseau bezieht sich hier auf die Antike mit ihrem Ideal der Geschlossenheit, die in einer modernen Demokratie eine Illusion bleiben muss. Allerdings ist seine Kernaussage bis heute aktuell. Ohne Werte, mit denen sich alle Bürger identifizieren können, bleibt die Legitimität der Staatsmacht schwach und wenig beständig. Der Wille der Mehrheit – und sei diese Mehrheit eine einfache oder eine qualifizierte – vermag für sich allein dauerhaft keine Herrschaft zu begründen. Zu dem „Ob" des Wollens müssen sich Werte gesellen, mit denen sich alle Menschen identifizieren können. Für Rousseau sind Volkssouveränität und Volksherrschaft nicht mit dem von inhaltlichen Beschränkungen losgelösten Willen der Mehrheit gleichzusetzen. In diesen Ansichten sind ein Vorgänger des heutigen Minderheitenschutzes und die Ablehnung der Tyrannei der Mehrheit klar erkennbar.

Der Gesellschaftsvertrag stellt primär ein Hilfsmittel dar, mithilfe dessen Rousseau die seiner Ansicht nach optimale Organisationsform des Zusammenlebens in der Gesellschaft veranschaulicht. Die Annahme liegt nahe, dass er dieses Ideal vielleicht für unerreichbar, allerdings für erstrebenswert hielt. Von seiner Bereitschaft, von den Idealen in ihrer Reinform abzuweichen und Zugeständnisse an die Realität zu machen, war schon im Zusammenhang mit der Beschränkung des Einflusses von Gruppierungen die Rede. Auch wo er das schwierige Verhältnis von Freiheit und Gleichheit thematisiert, zeigt er sich realistisch und kompromissbereit: *Diese Gleichheit halten nun einige für eine politische Träumerei, die nicht in der Praxis existieren könne. Wenn jedoch der Missbrauch unvermeidlich ist, folgt daraus, dass man ihn nicht wenigstens einschränken muss? Weil der Lauf der*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Dinge stets auf die Zerstörung der Gleichheit ausgeht, deshalb muss gerade die Kraft der Gesetzgebung stets auf ihre Erhaltung ausgehen.[324]

Für die hier relevante Frage der Legitimität von modernen Verfassungen ist ein zentraler Gedanke des Gesellschaftsvertrages sehr wichtig. Behält man die gesetzgebende Macht des Volkes aus Ausdruck seiner Souveränität im Auge und wendet diesen Grundsatz konsequent auch auf oberste rechtliche Dokumente an, gelangt man zu dem Ergebnis, dass die verfassunggebende Gewalt des Volkes keineswegs unbegrenzt ist. Rousseaus Lehre von der *volonté générale* zeigt vielmehr, dass eine starke Legitimität der Macht neben dem unabdingbaren Element des (Mehrheits-)Willens auch eines weiteren Elements bedarf: des Eintretens für bestimmte Werte, die allen Beherrschten – und nicht nur der Mehrheit – wichtig sind. Diese inhaltlichen Anforderungen können die verfassunggebende Gewalt des Volkes zwar nicht einschränken, jedoch führt ihre Missachtung zu Produkten, die unter erheblichen Legitimitätsmängeln leiden und deren Lebenserwartung deswegen beschränkt ist. Wie Rousseau selbst formulierte: *Was der Verfassung eines Staates wirkliche Festigkeit und Dauerhaftigkeit verleiht, ist eine derartige Beobachtung aller Rücksichten, dass die natürlichen Verhältnisse und die Gesetze sich stets in denselben Punkten vereinigen und letztere jene gleichsam nur bestätigen, begleiten und berichtigen. Legt jedoch der Gesetzgeber in irriger Beurteilung seines Gegenstandes ein anderes Prinzip zugrunde als das sich aus der Natur der Dinge ergebende; bezweckt das eine Knechtschaft und das andere Freiheit; das eine Reichtum und das andere Volksmenge; das eine Frieden und das andere Eroberungen: dann wird man gewahren, wie die Gesetze nach und nach ungültig werden, die Verfassung ausartet, und der Staat so lange in aufhörlicher Unruhe bleibt, bis er zerstört oder verwandelt ist, und die unüberwindliche Natur ihre Herrschaft wiedergewonnen hat.*[325]

---

324 CS, II.11; auch Rousseaus Eintreten für die Reformierung des polnischen Staates ist Indiz dafür, dass er für die Umsetzung seiner Ziele keinesfalls auf den günstigsten Wind warten wollte, war das aus öffentlich-rechtlicher Sicht zur dieser Zeit versteinerte Polen doch das genaue Gegenteil des Rousseauschen Ideals der unberührten und unverdorbenen Gesellschaft.

325 CS, II.11.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

F. Erste Erprobung der Theorien: die Glorious Revolution und die Unabhängigkeitsbewegung in den Vereinigten Staaten

I. Einführung

Die vorgestellten Lehren der Vertragstheoretiker bildeten wichtige intellektuelle Grundlagen für die Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes.[326] Bedeutend für die Entstehung dieser Lehre in ihrer klassischen Form im revolutionären Frankreich waren daneben mehrere historische Ereignisse, von denen hier auf einige Geschehnisse rund um den englischen Bürgerkrieg und die Glorious Revolution sowie auf die spätere US-Amerikanische Unabhängigkeitsbewegung einzugehen ist.

Die vorgestellten Ideen Lockes prägten diese Ära stark und trugen so erheblich zur Entstehung der konstitutionellen Monarchie englischen Typs bei. Die englischen Ereignisse und Ideen lieferten wiederum wichtige Anreize für die spätere Unabhängigkeitsbewegung in der Neuen Welt, die ihrerseits auf die Ideale der Französischen Revolution und besonders stark auch auf die Lehre vom *pouvoir constituant* Einfluss ausübte. Deswegen sind hier kurz die Geschehnisse in England und in den späteren Vereinigten Staaten zu skizzieren – nicht zuletzt deswegen, weil aufgezeigt werden soll, welche Entwicklungen das Aufeinandertreffen der Lehren der Vertragstheoretiker mit den politischen Realitäten in England und in der Neuen Welt in die Wege leitete. So soll deutlich gemacht werden, dass der Siegeszug der Doktrin von der verfassunggebenden Macht des Volkes in Frankreich das Ergebnis eines Zusammentreffens von soliden theoretischen Grundlagen und inspirierenden historischen Ereignissen ist.

326 Neben den Vertragstheorien waren auch mehrere im Altertum und im Mittelalter entstandene Theorien wichtige Wegbereiter der Lehre von der Herrschaft des Volkes und damit mittelbar auch derjenigen vom *pouvoir constituant*. S. hierzu sehr ausführlich *Zweig*, 1909, S. 1f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

II. England

Lieferte insbesondere das Werk Lockes die intellektuelle Grundlage für die Erschaffung der konstitutionellen Monarchie, spielte aus politischer Sicht das Zusammentreffen der englischen Rechtstradition mit ihren Eigenheiten einerseits und der Gegebenheiten des 17. Jahrhunderts andererseits eine entscheidende Rolle.

Hier verdient die für diese Tradition typische Auffassung Erwähnung, die in einigen, durchaus als verfassungsartig zu bezeichnenden Urkunden Instrumente sieht, die zwischen Herrscher und Volk zur Sicherung des Friedens abgeschlossen wurden und dieses Ziel durch eine Fixierung der Rechte der Beherrschten zu erreichen bestrebt waren.[327]

Die *An Agreement of the People* betitelte Urkunde der Levellers, die im Jahre 1648 dem House of Commons vorgelegt wurde, ist wegen ihres Inhalts sehr bedeutend. Dieses Dokument weicht stark von der Tradition ab, welche die zwei Säulen der Macht im König und im Parlament sieht. Vielmehr betrachtet es das Volk als den ursprünglichen Träger der Gewalt und hält es so dem Parlament gegenüber für höherrangig. Die Verfasser des Dokuments vertraten somit eine Idee, die insbesondere in den noch zu diskutierenden Ereignissen in den Vereinigten Staaten und in Frankreich eine große Rolle spielen sollte: die Idee, dass das Volk die alleinige Entscheidungsmacht über seine Rechtsordnung besitzt und diese nach freiem Ermessen ändern kann, wenn es von einer neuen Ordnung mehr Schutz und Sicherheit erwartet.[328] Das *Agreement* ist ein Zeugnis der Auffassung, gemäß der die Legitimität einer gegebenen Ordnung *abhängig ist von der dauernden Eignung, das Motiv ihrer Einsetzung zu erfüllen*. Mithin tritt die *Lehre von der fortwirkenden Kraft des ursprünglichen Staatszwecks* zutage (beide Zitate von *Zweig*).[329] Das *Agreement* entzieht ferner die Entscheidung über bestimmte Fragen der Macht dem Parlament und weist diese dem Volk zu. Dies zeigt klar, dass das *Agreement* einen wichtigen frühen Vorboten der Volkssouveränität und der Lehre vom *pouvoir constituant* darstellt.[330] *Zweig* geht hier sehr weit und sieht in dieser Konstruktion sogar einen *staatsrechtlichen Grundvertrag*, der einige fundamental wichtige subjektive Rechte *der Gesetzgebung entrückt und damit schlechthin für unab-*

327 Ein bekanntes Beispiel hierfür sind die *Nineteen Propositions*, die Karl I. vom Parlament im Jahr 1642 unterbreitet wurden; S. hierzu *Zweig*, 1909, S. 29f.
328 *Zweig*, 1909, S. 39.
329 *Zweig*, 1909, S. 39.
330 *Zweig*, 1909, S. 40.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

änderlich erklärt. So sei der Gedanke einer *law paramount* als einer *übergesetzlichen und unverrückbaren Aufzeichnung der Verteilung aller staatlichen Gewalt* entstanden.[331]

Obwohl das Lordprotektorat (1653–1658)[332] bewusst mit der Tradition brach und eher einen Fremdkörper in der englischen Rechtsgeschichte darstellt, findet sich in dieser Zeit ein interessantes Detail. Als Oliver Cromwell im Jahre 1653 das als *Instrument of Government* bezeichnete Dokument als Grundlagendokument des Staates verkündete, machte er zu dessen Legitimierung geltend, dass die Nation durch den Vollzug der von ihm ausgeschriebenen Parlamentswahlen konkludent ihre Zustimmung zum Inhalt der Urkunde erteilt habe. Diese Annahme eines konkludenten Plebiszits mag aus rechtsdogmatischer Sicht problematisch erscheinen,[333] ist jedoch bis heute geeignet, den Spagat zwischen praktischer Realpolitik und demokratischen Anforderungen zu bewältigen.[334] Cromwells *Instrument* kennt hierbei den Gegensatz zwischen verfassunggebender und schlichter gesetzgebender Macht. Es bezeichnet sich selbst als unabänderlich und ist damit Vorläufer der rigiden geschriebenen Verfassungen.[335]

Neben diesen Dokumenten mit ihrer hervorgehobenen Stellung in der Hierarchie der Rechtsvorschriften hatte insbesondere für die US-Amerikanische Verfassungsgeschichte das Beispiel der Aufstellung von Konventen (*conventions*) als Gegenpole zum herkömmlichen Parlament Bedeutung. Als Beispiel diene die Versammlung der *Lords, Knights, Citizens and Burgesses*, die Karl II. im Jahre 1660 die Königswürde anbot. Sie nannte sich Konvent, da sie – im Gegensatz zum Parlament – nicht über den Rechts-

331 *Zweig*, 1909, S. 41.

332 In dieser Zeit war England formell eine Republik, allerdings regierte der Lordprotektor Oliver Cromwell mit eiserner Hand, sodass die Einrichtung eher als Militäroligarchie zu bezeichnen ist. Das Volk hatte praktisch keinen Einfluss auf die Tätigkeit des Parlaments, das formell als höchster Träger der Staatsmacht galt; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 42.

333 Das konkludente Plebiszit ist nicht nur eine der Ideen, die Einfluss auf die Französische Revolution ausübten. Sie wirkte auch im Deutschland der Nachkriegsjahre fort, wo sich viele im Zusammenhang mit dem Grundgesetz auf eine Legitimation durch Bewährung, d.h. auf eine Art nachträgliches konkludentes Plebiszit beriefen. Mit etwas weniger Wohlwollen könnte man Cromwells Legitimitätsargument als frühes historisches Beispiel für eine Bezugnahme auf den Willen des Volkes anführen, welche nur auf dem Papier existiert.

334 Hier ist anzumerken, dass Cromwells Legitimationsversuch nicht frei von traditionellen Elementen ist. So beruft er sich auf eine göttliche Fügung, die ihn zum Lordprotektor gemacht habe; s. *Zweig*, 1909, S. 44.

335 Zweig bezeichnet das Instrument sogar als die *erste geschriebene und wirklich angewandte Verfassung der neueren Zeit*; *Zweig*, 1909, S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

titel einer königlichen Berufung verfügte.[336] Auch die aus Unter- und Oberhaus bestehende Versammlung, die 1689 Wilhelm von Oranien zum Herrscher machte, nannte sich Konvent, um sich unmittelbar danach vom neu gekürten Wilhelm III. explizit als Parlament bestätigen zu lassen.[337] Wie zu sehen sein wird, wird die Idee von solch einer besonderen, oft in einer politischen Krisenlage zusammentretenden Versammlung noch eine wichtige Rolle in der US-Amerikanischen Verfassungsgeschichte spielen.

III. Vom Mutterland in die Neue Welt: die Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika

Die theoretischen Grundlagen, die die Denker der Aufklärung lieferten, stießen in den britischen Überseekolonien auf fruchtbaren Boden. Allerdings wurden nach der Unabhängigkeitserklärung die Verfassungen der nunmehr unabhängigen amerikanischen Einzelstaaten nicht aufgrund dieser Lehren aus dem Nichts geschaffen.[338] Vielmehr erwies sich das Zusammentreffen der Theorien mit den bereits aus britischer Zeit vorhandenen öffentlich-rechtlichen Strukturen als sehr prägend für die Rechtsgeschichte der Vereinigten Staaten von Amerika. Die Staaten erhielten noch in der Zeit, in der sie vom Mutterland abhängige Kolonien waren, sog. *Charters*. Diese waren Freiheitsbriefe, in denen die Grundzüge der Regierung und der Verwaltungsorganisation geregelt waren.[339] Sie bildeten häufig Grundlagen, auf denen die späteren Verfassungen der Einzelstaaten aufbauten.[340]

---

336 *Zweig*, 1909, S. 48.

337 Diese beiden mögen die bekanntesten Zusammenkünfte sein, sind allerdings nicht die einzigen: beispielhaft sollen hier die General Assembly von Glasgow 1629, die Versammlung von Edinburgh 1643 sowie der schottische Konvent aus dem Jahr 1659 erwähnt werden; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 49.

338 *Herbst*, 2003, S. 39.

339 *Jellinek*, 1914, S. 515f; *Herbst*, 2003, S. 39; *Möller, Hauke*: Die Verfassungsgebende Macht des Volkes und die Grenzen der Verfassungsrevision (Diss.); Als Ms. gedr. – Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet GmbH, 2004, Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2004, S. 11.

340 *Jellinek* bezeichnet in diesem Zusammenhang die von König Karl II (1630–1685) den damaligen Kolonien Connecticut und Rhode Island verliehenen Privilegien, die bis 1818 bzw. sogar bis 1842 in Kraft blieben, als die *ältesten Verfassungsurkunden im modernen Sinne*; S. *Jellinek*, 1914, S. 515. Noch weiter bestärkt wird der Verfassungscharakter dieser alten Charters im Fall der Staaten Pennsylvania und Delaware: Der britische Adlige William Penn (1644–1718) machte die Abänderung der von ihm diesen Kolonien gegebenen Charters

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die mit der Ausarbeitung dieser Verfassungen beauftragten Repräsentationsorgane (Kongresse, Konvente) gingen meist vom Inhalt dieser Dokumente aus und nahmen größere oder kleinere Änderungen an ihnen vor.

Für die Kolonialisten waren die Bildung eines Gemeinwesens durch Vertrag und die Schaffung einer Rechtsordnung als Inhalt dieses Vertrages akute realpolitische Bedürfnisse. Hierfür boten neben den theoretischen Erkenntnissen der Aufklärung die erwähnten Strukturen des alten englischen Rechts Hilfestellung.[341] Die Entwicklung wies in die Richtung der geschriebenen Verfassung. Später füllten die Kolonien diese Form mit dem Inhalt ihrer demokratischen Überlieferungen – faktisch also mit den Grundsätzen, die später *selbstevidente Wahrheiten* geworden sind.[342] Konsequenz der Anwendung dieser zwei Überlieferungen auf die Verfassunggebung in der Praxis war die Unverrückbarkeit des Gedankens, dass in die Rechte des Menschen und Bürgers durch eine Körperschaft in rechtmäßiger Weise nur dann eingegriffen werden kann, wenn sie in dieser angemessen vertreten sind. Folge dieses Gedankens ist, dass nicht nur die gesetzgebende, sondern auch die verfassunggebende Gewalt beim Volk – und nicht etwa bei der Krone – liegen muss.[343][344]

Dieser Grundsatz war bereits in den *Fundamental Orders of Connecticut* von 1639[345] enthalten. Dieses Dokument spricht ausdrücklich von einem Willensakt, durch den die Bewohner sich zu einem Staat bzw. einer Gemeinschaft (*public state or government*) zusammenschließen. Hand in Hand hiermit geht das Recht des Volkes, die Politik durch die Wahl seiner

---

von einem Abstimmungsquorum der gesetzgebenden Körperschaften abhängig, was einen bedeutenden Schritt in die Richtung der Verfassung im modernen formellen Sinne bedeutete; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 55.

341 *Zweig* nennt hier die englischen Kaufmannsgilden als Beispiel für eine auf freiwilliger Vereinbarung der Teilnehmer beruhende autonome Organisation, *Zweig*, 1909, S. 53.

342 Diese Formulierung verwendet *Zweig* und spielt damit subtil auf die berühmte Einleitung der Unabhängigkeitserklärung von 1776 an s. *Zweig*, 1909, S. 55.

343 *Zweig*, 1909, S. 56.

344 Dies schlug in vielen Fällen in eine offene Abscheu gegen die Krone und besonders gegen den unbeliebten König Georg III. um. Als Beispiel diene hier die Verfassung von Virginia (Constitution of Virginia) aus dem Jahr 1776, deren Einleitung sich wie eine leidenschaftliche Anklage gegen diesen und die *verabscheuungswürdige und unerträgliche Tyrannei* (*detestable and unsupportable tyranny*) liest, zu der er seine Herrschaft pervertiert habe.

345 Diese gilt zusammen mit dem *Mayflower Compact* von 1620 als älteste Verfassung der Neuen Welt und brachte Connecticut den offiziellen Namen *The Constitution State* ein.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Magistrate und öffentlichen Würdenträger zu gestalten.[346] Der Einfluss der Naturrechtslehren ist in der Wendung erkennbar, gemäß der die so geschaffene Regierung dem Willen Gottes zu entsprechen habe (*Government established according to God*).[347]

Diese Idee vom ausschließlichen Recht des Volkes, Grenzen der staatlichen Macht festzulegen, zieht sich wie ein roter Faden durch die Grundlagendokumente der neuen Staaten.[348] Hier ist der Einfluss der Lockeschen Lehre vom fiduziarischen Charakter der Staatsmacht besonders deutlich erkennbar. Diese Macht ist nicht nur hinsichtlich ihrer Entstehung, sondern auch hinsichtlich ihrer Dauer von der Macht des Volkes abhängig, da dieses ihre letzte Quelle ist und auch bleiben muss.[349] Die Gründer der Vereinigten Staaten setzten diesen Gedanken Lockes konsequent um, gingen jedoch in gewissem Sinne auch über ihn hinaus. Bei ihnen rückten Volk und Staat noch näher zusammen, sodass ersteres nicht nur letzteren kontrollierte, sondern beide Faktoren ineinander verschmolzen. Die Identifizierung des Volkes mit dem Staat trat zutage.[350] Das Volk wurde so zum staatsbildenden Faktor schlechthin.

Der neue Kontinent wurde so zum Schmelztiegel verschiedener Ideen, deren Synthese sich als äußerst fruchtbar erwies. Die staatsrechtliche Grundauffassung der Naturrechtslehre, die theoretischen und praktischen Errungenschaften der Reformation, die Traditionen und Quellen des englischen Rechts und nicht zuletzt der Mut und Einfallsreichtum der Gründerväter trafen aufeinander und zeigten gemeinsam den Weg für die Zukunft. Der demokratische Staat erschien fortan als die *denknotwendige, praktisch einzigmögliche und -berechtigte Organisationsform des Staatsverbandes*.[351]

Neben den Bestimmungen, die die Staatsverfassungen im Zusammenhang mit der Kontrolle der Macht durch das Volk enthalten, zeigen auch Art und Weise ihrer Verabschiedung in der Mehrzahl der Fälle – und insbesondere im Falle der Bundesverfassung – den starken Einfluss

346 Der Bedeutendste dieser Magistrate war der Gouverneur, der vom Volk mit einfacher Mehrheit gewählt wurde, s. Fundamental Orders of Connecticut, Art. 1.
347 Fundamental Orders of Connecticut, Präambel.
348 Als Beispiel diene hier nur die bereits erwähnte Verfassung von Virginia. Neben ihr sei der von der Fifth Convention erlassene Ratifikationsbeschluss erwähnt, der von der Gewalt spricht als *being derived from the people of the United States*; vgl. hierzu *Zweig*, 1909, S. 57.
349 So auch *Zweig*, 1909, S. 58.
350 *Zweig*, 1909, S. 59.
351 So *Zweig*, 1909, S. 59.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Vertragstheorien. Der Versuch, die Anforderungen dieser Theorien zu realisieren, führte in der Praxis zu der Beauftragung von besonderen Konventen mit dem Entwurf von Verfassungsurkunden. Diesen wurde in der Mehrzahl der Fälle die Ausarbeitung eines Vorschlags aufgetragen, über den dann das Volk mittels eines Plebiszits entschied, seltener wurde ihnen auch die Befugnis zur Verfassunggebung vorbehaltlos delegiert.[352] Auch für die Bundesverfassung wurde ein ähnliches Vorgehen gewählt. Diese ist aus den Verhandlungen eines Konvents hervorgegangen und wurde dann im Einklang mit ihren eigenen Bestimmungen den Konventen der Mitgliedstaaten zur Ratifikation vorgelegt.[353] Für die Änderung ihrer selbst stellt die Bundesverfassung ähnlich hohe Anforderungen. Änderungsvorschläge zu unterbreiten bleibt Konventen oder einer Mehrheit von zwei Dritteln in beiden Häusern der Legislative vorbehalten. Die Vorschläge selbst müssen hingegen von drei Vierteln der Legislativorgane (bzw. spezieller Konvente) der Mitgliedstaaten angenommen werden.[354]

Diese Art der Beauftragung lässt sich gut als Versuch einer praktischen Realisierung der Idee Lockes von der Beteiligung der ursprünglichen Vertragsschließenden auffassen, die die Grundstrukturen des Gemeinwesens festlegen. Sie macht gleichzeitig deutlich, wie nah die Vertragstheorien und die Lehre vom *pouvoir constituant* miteinander verwandt sind. Folgt man diesem Gedanken, erscheint es als ein Zugeständnis an die gesellschaftlichen bzw. geographischen Verhältnisse, dass das Volk seine verfassunggebende Gewalt nicht unmittelbar, sondern durch Beauftragte ausübte.

Der in den Vereinigten Staaten entstandene Typ von Verfassung hat Geschichte geschrieben. Zustande gekommen ist er dank einer glücklichen Fügung von Umständen, die die protestantische Kirchentradition mit ihren Formen der Organisation, die Ideen der Aufklärung, die Überlieferungen des englischen Rechts und das Handeln der Gründerväter aufeinandertreffen ließen. Der entstandene Verfassungstyp ist bis heute typisch für die westliche Welt. Beschrieben werden kann er als ein Staatsgrundvertrag, bei dem weder Herkunft noch Inhalt beliebig sind, sondern beide bestimmte Anforderungen zu erfüllen haben. Rechtlich darf sie

352 Als Beispiel für die erste, häufiger angewandte Methode diene hier die Verfassung von Massachusetts: hier wurde 1778 von den sog. *town meetings* die Aufstellung einer Konvention beschlossen, die dem Volk einen Verfassungsentwurf vorlegte, den dieses 1780 annahm; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 59.

353 S. die Schlussbestimmungen der Bundesverfassung (*ratifications*).

354 S. Art. 5. der Verfassung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht anders als durch die in ihr selbst angegebenen Mittel geändert oder beseitigt werden, allerdings soll auch dies nur aufgrund *besonderer Normen von retardierender und erschwerender Wirkung, keineswegs mittels einfachen Mehrheitsbeschlusses* möglich sein.[355]

355 So *Zweig*, 1909, S. 61.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

G. Die Französische Revolution und die klassische Lehre vom *pouvoir constituant*

I. Einführung

Die Geschehnisse, die zur Geburt der Vereinigten Staaten von Amerika führten, wurden vom gebildeten Frankreich in den Jahren vor der Revolution aufmerksam verfolgt. Die Werke, die nach einer Erklärung des Übergangs vom *status naturalis* in den gesellschaftlich organisierten Zustand suchten, waren hier verbreitet. Daneben wirkte auch der Erfolg der Einzelstaaten in der Neuen Welt inspirierend. Die Franzosen sahen in der Verabschiedung der verschiedenen Grundgesetze Kreationsakte, die sich eine *im Naturzustand existierende, im juristischen Sinn amorphe Gesamtheit unmittelbar selbst oder durch ein hierzu berufenes Organ gibt* (*Zweig*).[356]

Wie in den sich in der Geburt befindlichen Vereinigten Staaten erwies sich auch in Frankreich das Aufeinandertreffen von mehreren Einflüssen als fruchtbar. Diese Einflüsse vereinigten sich zu einer neuen Theorie, die als die Lehre vom *pouvoir constituant* berühmt werden sollte. Diese Lehre scheint ebenso wie die Idee der Volkssouveränität untrennbar mit der Französischen Revolution verbunden zu sein.[357]

Die französische Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes ist sicherlich die berühmteste und in ihrer Auswirkung hier auch folgenschwerste. Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass der Einfluss der Ereignisse in den Vereinigten Staaten auf sie kaum zu überschätzen

---

356 *Zweig*, 1909, S. 63; freilich war die Annahme der Schöpfung von Staaten aus dem Nichts etwas romantisierend. Wie oben gezeigt wurde, spielten auch die aus England übernommene Rechtstradition und insbesondere die Charters eine entscheidende Rolle bei der Schaffung der Vereinigten Staaten bzw. ihrer Einzelstaaten.

357 So schreibt z.B. *Böckenförde*, dass der Begriff der verfassunggebenden Gewalt *zuerst 1788–1789 vom Abbé Sieyes entwickelt* worden sei; s. *Böckenförde*, 2011, S. 98; Ähnlich *Murswiek*: nach ihm sei die Unterscheidung von *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués* durch Sieyès bekannt und *Allgemeingut der Französischen Revolution* geworden, S. *Murswiek, Dietrich*: Die Verfassunggebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humboldt, Berlin 1978, S. 177.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist.[358] Dennoch waren es die Ereignisse in Frankreich, die mit ihren Idealen ganz Europa erschütterten und den politischen und verfassungsrechtlichen Diskurs bis heute prägen. Es scheint, dass zumindest aus rechtlicher Sicht die Frage nach dem Inhaber der verfassunggebenden Gewalt, d.h. derjenigen Kraft, der es zusteht, über die grundlegende Struktur des Gemeinwesens zu entscheiden, zu den Schlüsselfragen der Revolution gehörte: *Schon die Tatsache der Problemstellung war eine Wirkung und ein Zeichen der Revolution, und die Art der Lösung musste den Gang der großen Bewegung entscheidend bestimmen (Zweig).*[359]

Wie die Lehre vom *pouvoir constituant* in den Augen vieler eine französische Erfindung ist, so scheint sie auch untrennbar mit dem Namen eines Mannes verbunden zu sein. Als ihr geistiger Vater gilt bis heute der Abbé Sieyès.[360] Dessen im Januar 1789 erschienene Schrift *Qu'est-ce que le Tiers-État?* (deutsch: *Was ist der Dritte Stand?*)[361] gilt bis heute als das Grundlagenwerk der Lehre von der verfassunggebenden Macht des Volkes. Sie zeigt die Lehre in ihrer puren, klassischen Form, in der sie die zukünftigen Generationen inspirieren, aber auch Gegenstand von Kritik werden sollte.

Stil und Inhalt der Schrift vom Dritten Stand lassen erkennen, dass Sieyès deutliche Zugeständnisse an die politische Situation des Schicksalsjahres 1789 zu machen gezwungen war. Er trat mit dem Anspruch auf, ein System zu schaffen, das nicht bloß Theorie oder Utopie bleiben sollte, sondern auf seine praktische Umsetzung wartete. Er musste deswegen Stil und Inhalt der politischen Realität anpassen. Die Schrift vom Dritten Stand enthält dementsprechend zahlreiche Formulierungen, die zu extre-

358 Kennzeichnend ist hier, dass der Marquis de La Fayette, der als Generalmajor im Amerikanischen Unabhängigkeitskrieg diente und danach auch in der Französischen Revolution eine Schlüsselrolle spielte, in seinen Memoiren darauf hinwies, dass die US-Amerikaner die Unterscheidung zwischen *pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués* nicht nur kannten, sondern auch in die Praxis umzusetzen bestrebt waren; s. hierzu *Zweig*, 1909, S. 1f; vgl. zum Einfluss der US-Amerikanischen rechtlichen Errungenschaften auf das revolutionäre Frankreich auch *Jellinek*, S. 416ff.

359 *Zweig*, 1909, S. 118.

360 Mit vollem Namen: *Emmanuel Joseph Sieyès* (1748–1836). Sieyès war tatsächlich katholischer Priester (frz. *Abbé*), der allerdings als Staatstheoretiker und Politiker weit stärkeren Einfluss ausgeübt hat. Hier soll der verbreiteten Praxis gefolgt und er schlicht als *Abbé Sieyès* bezeichnet werden.

361 Im Weiteren soll das Werk schlicht als die *Schrift vom Dritten Stand* bezeichnet und als TE Bezug auf sie genommen werden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

men Auslegungen verleiten. Die Nüchternheit der *Second Treatise* oder die Tiefgründigkeit des *Leviathan* sucht man hier vergebens.

Allerdings tun diese Umstände der Bedeutung der Schrift keinen Abbruch. Sieyès lieferte eine sorgfältige Begründung seiner Konzeption von der Lehre der verfassunggebenden Gewalt, die allerdings nur dann richtig erfasst werden kann, wen man sie aus dem Kleid schält, das die Umstände der Zeit einerseits und Sieyès' konkrete politische Ziele andererseits ihr übergezogen haben. Zentral für die Lehre Sieyès' ist das 5. Kapitel *Ce qu'on aurait dû faire. Principes à cet égard* (*was man hätte tun müssen. Grundsätze hierzu*).

Sieyès' Konzeption von Verfassung und *pouvoir constituant* kann ferner nur dann hinreichend gewürdigt werden, wenn die Schrift vom Dritten Stand zusammen mit einem anderen, nur 6 Monate später erschienenen Werk gelesen wird: der Einführung zu der geplanten Verfassung (*Préliminaire*).[362] Dieses weniger emotional geschriebene Werk enthält kaum Ausführungen zu der Lehre vom *pouvoir constituant*. Allerdings liefert es einen unentbehrlichen Einblick in Sieyès' Auffassung hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen und des Zwecks einer Verfassungsurkunde. Liest man den *Préliminaire* als Ergänzung und Vervollständigung der Lehre vom *pouvoir constituant*, wie sie in der Schrift über den Dritten Stand enthalten ist, erschließt sich schnell das Bild eines weit fortgeschrittenen Prototyps des heute in Europa herrschenden demokratischen Verfassungsmodells.

II. *Die Lehre vom pouvoir constituant: Synthese von Volkssouveränität und Gewaltenteilung?*

Im Werk des Abbé Siéyès sei das *Feuer der Rousseauschen Volkssouveränität mit dem Wasser der Montesquieuschen Gewaltenteilung verschmolzen*.[363] *Zweig* zitiert diesen etwas vereinfachenden Satz *Heinrich von Treitschkes*, präzisiert ihn aber sofort: Sieyès habe den Namen des *pouvoir constituant* von Montesquieu, dessen für richtig gehaltene Erscheinungsform von den

362 Der vollständige Titel lautet *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l'Homme & du Citoyen*, Imprimerie de Ph.-D. Pierres, Premier Imprimeur Ordinaire du Roi, Versailles, 1789.

363 So *von Treitschke, Heinrich*: Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, Bd. II, Hirzel, Leipzig 1882, S. 109, zitiert von *Zweig*, 1909, S. 116.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

US-Amerikanischen *Framers* und den Inhalt von Rousseau empfangen.[364] Diese kurze Aussage veranschaulicht sehr gut die diversen Einflüsse, die zur Geburt von Sieyès' Schrift geführt haben. Dienten diese Einflüsse, die in den vorhergehenden Kapiteln dargestellt wurden, als wichtige Inspiration, lieferten die günstigen Verhältnisse des Revolutionsjahres 1789 den Sprengstoff, der zusammen mit dem Sieyèsschen Funken die Explosion herbeiführte, aus der die Gestalt des *pouvoir constituant* geboren wurde.

Die Aussage *von Treitschkes*, gemäß der sich die Lehre vom *pouvoir constituant* als Verschmelzung von Rousseaus Lehren mit denjenigen von Montesquieu darstellt, ist schwer haltbar. Die früheren Kapitel haben gezeigt, dass die Werke Rousseaus und Montesquieus sich mit fundamental unterschiedlichen Fragen auseinandersetzen und nur über wenige Berührungspunkte verfügen. Hier sollte eher *Zweig* gefolgt werden. Sieyès hat die Synthese des Grundsatzes von der Volkssouveränität mit dem Dogma der Gewaltenteilung als *ideelle Aufgabe der Revolution* erkannt. Der Macht des Volkes mussten die Hindernisse aus dem Weg geräumt werden, gleichzeitig musste die Macht dieses neuen Leviathans aber auch in geregelte Bahnen gelenkt werden, wozu die Gewaltenteilung das geeignete Mittel war. Rousseaus *contrat social* lieferte für die erste, der *Esprit des Lois* für die zweite Aufgabe wichtige Argumente. Der Erfolg der Revolution in Übersee zeigte, dass diese Synthese fähig ist, ein in der Praxis funktionsfähiges öffentlich-rechtliches System zu begründen.[365]

Trotz ihrer gleichberechtigten Bedeutung ist es allerdings nicht optimal, von einer Verschmelzung der Werke Montesquieus und Rousseaus zu sprechen. Eher lieferten deren Lehren parallele, aber nicht immer miteinander verwobene Grundlagen für die Sieyèssche Lehre vom *pouvoir constituant*, die sich einerseits als neue Theorie, vor allem aber als pragmatisches, in der Praxis gut funktionierendes Instrument bewährte.

III. Die drei Epochen der Entstehung einer Nation

Locke und Rousseau folgend geht Sieyès den Weg der Vertragstheoretiker und zeigt, auf welche Weise der Mensch den Urzustand überwunden hat. Wie seine Vorgänger geht er davon aus, dass der Mensch frei geboren

364 *Zweig* weist auch darauf hin, dass die Rezeption von Sieyès im Laufe der Zeit häufig davon abhängig war, auf welchen dieser drei Haupteinflüsse der stärkste Akzent gelegt wurde; *Zweig*, 1909, S. 137.

365 *Zweig*, 1909, S. 117.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist und deswegen die Unterjochung des Schwächeren mittels Gewalt niemals Recht sein kann.[366] Der freie Mensch hat einerseits Bedürfnisse und andererseits naturgegebene Mittel,[367] um diese Bedürfnisse zu befriedigen. wobei sein Ziel stets sein Glück (*bien-être*) ist.[368]

Aus der naturgegebenen Freiheit folgt, dass der Eintritt des Menschen in die organisierte Gesellschaft nur auf einer Entscheidung beruhen kann, die ihren Grund in seinem freien Willen findet.[369] Hieraus folgt auch bei Sieyès der Gedanke, der bereits in den *Two Treatises* enthalten war: der freie und von seiner Vernunft geleitete Mensch wird nur dann in dem gesellschaftlich organisierten Zustand eintreten bzw. dort verweilen, wenn dieser für ihn gegenüber dem Naturzustand mehr Vorteile bietet.[370] Dies kann die Gemeinschaft nur gewährleisten, wenn sie auf der wechselseitigen Nützlichkeit (*utilité réciproque*) der Mitglieder beruht, was wiederum voraussetzt, dass ihre Grundprinzipien im Einklang mit dem Naturrecht bzw. mit der naturgegebenen Ordnung (*ordre naturel*) sind.[371] Nach Sieyès ist das Leben in diesem gesellschaftlich organisierten Zustand kein Opfer, sondern vielmehr ein Zugewinn für die Mitglieder.[372] Es ist einerseits logi-

366 Im Original: *C'est donc une vérité éternelle […] que l'acte par lequel le fort tient le faible sous son joug, ne peut jamais devenir un droit […]*, *Préliminaire*, S. 4. Selbstredend lassen diese Gedanken und Formulierungen den starken Einfluss von Rousseaus contrat social erkennen.

367 Sieyès verwendet den Begriff Mittel (*moyens*) nicht im Sinne von materiellen Gütern, sondern eher im Sinne von Möglichkeiten, die dem Menschen zur Erreichung seines Glücks zur Verfügung stehen. Die wichtigsten sind die Intelligenz, der Wille und die Kraft: erste lässt den Menschen seine Ziele erkennen, die zweite die notwendigen Entscheidungen treffen, die dritte diese Entscheidungen verwirklichen, *Préliminaire*, S. 2.

368 S. 2. Der Ausdruck „*Bien-Être*" bedeutet Glück im Sinne eines persönlichen Wohlbefindens. Der Vergleich mit der Formulierung der Declaration of Independence („*Pursuit of Happiness*") drängt sich hier förmlich auf. Wenig später heißt es: *La liberté est le droit inaliénable de tout citoyen*, wobei auch hier die Ähnlichkeit mit den *certain inalienable rights* auffällt. Ein weiteres Beispiel für die starke Verwobenheit des französischen und des US-amerikanischen Erbes.

369 *Préliminaire*, S. 4, S. 16.

370 Hier sei angemerkt, dass Sieyès im Geiste der Aufklärung die Vernunft für den wichtigsten Leitfaden des menschlichen Handelns hält. So schreibt er über den Eintritt des Menschen in die Gesellschaft: […] *la raison toute seule l'y conduiroit*, *Préliminaire*, S. 5.

371 *Préliminaire*, S. 5.

372 *Préliminaire*, S. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sche Fortsetzung, andererseits aber auch Ergänzung des Naturzustandes.[373] Den Rousseauschen Idealen die Treue wahrend fügt Sieyès hinzu: dieser neue Zustand entwürdigt den Menschen nicht, sondern macht seinen Charakter edler und vollkommener.[374]

Sieyès weicht von Locke und Rousseau in einem entscheidenden Punkt ab. Den Entstehungsprozess des Gemeinwesens unterteilt er in drei anstatt zwei Epochen. Beständiges Element ist der Wille (*volonté*), der sich durch alle drei Epochen zieht und dabei Wandlungen durchlebt.[375]

In der ersten Epoche vereinigen sich zuvor voneinander isolierte Individuen miteinander, die nur über ihre jeweiligen Einzelwillen (*volontés individuelles*) verfügen. Diese *volonté individuelle* ist die für diese erste Epoche typische Erscheinungsform der *volonté*.[376] Die Vereinigung erfolgt aufgrund der freien *volontés individuelles* der Menschen. Hier ist wieder der starke Einfluss Rousseaus erkennbar. Das Zusammenspiel dieser *volontés individuelles* ist wie bei diesem der einzige Grund für die Verbindung und somit die einzige Quelle der späteren staatlichen Macht.[377] Sieyès zufolge ist bereits durch diesen Willen zur Vereinigung die Nation zustande gekommen, und die Wollenden verfügen schon in dieser Phase über alle Rechte, über die eine Nation verfügen kann.[378]

Die zweite Phase ist dadurch gekennzeichnet, dass sich aus den eventuell parallelen, aber voneinander unabhängigen *volontés individuelles* der Menschen ein Wille bildet, der gemeinsam ist (*volonté commune*). Es entspricht dem Wunsch der Menschen, ihrer Gemeinschaft Beständigkeit zu verleihen. Sie identifizieren in dieser Phase gemeinsame Ziele, zu deren Erreichung sie ihre Mittel vereinigen. Hierdurch wird ein Teil der Macht der Gemeinschaft übertragen. Sieyès weist darauf hin, dass auch hier die *volontés individuelles* Quelle dieser Macht sind, die Macht dieser Individualwillen getrennt betrachtet jedoch belanglos wäre.[379] Die durch die Verei-

373 Im Original: *[…] donc cette union est un avantage, & non un sacrifice, & l'ordre social est comme une suite, comme un complément de l'ordre naturel*; *Préliminaire*, S. 4.

374 Im Original: *Donc l'état social ne tend pas à dégrader, à avilir les hommes, mais au contraire à les ennoblir, à les perfectionner*; *Préliminaire*, S. 5.

375 TE, S. 51.

376 TE, S. 51.

377 Im Original: *Cette première époque est caractérisée par le jeu de volontés individuelles. L'association est leur ouvrage; elles sont l'origine de tout pouvoir*; TE, S. 51.

378 Im Original: *Par ce seul fait ils forment déjà une nation ils en ont tous les droits*; TE, S. 51.

379 TE, S. 51.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nigung der Willen entstandene *volonté commune* ist der Motor, mithilfe dessen die Gemeinschaft als solche handeln kann. Hieraus folgt, dass die so entstandene, zur Willensbildung und zum Handeln fähige Gesamtheit (*tout voulant et agissant*) keinerlei Rechte haben kann, deren Quelle nicht die *volonté commune* ist.[380]

Die dritte Epoche ist dadurch gekennzeichnet, dass die Regierung durch Vollmacht ausgeübt wird (*gouvernement exercé par procuration*). Diese ist dann erreicht, wenn wegen der hohen Zahl der Mitglieder der Gemeinschaft bzw. wegen der Ausdehnung des von ihnen bewohnten Gebietes die *volonté commune* nicht mehr von ihnen selbst ausgeübt werden kann. Die Individuen trennen alles, was zum Versehen der öffentlichen Aufgaben erforderlich ist (*tout ce qui est nécessaire, pour veiller et pourvoir aux soins publics*) vom Rest der *volonté commune* und übertragen die Ausübung dieser (und ausschließlich dieser) Kompetenzen an *einige von ihnen* (*quelques-uns d'entre eux*). So entsteht das besagte *gouvernement exercé par procuration*.[381]

IV. *Pouvoir constituant* und *pouvoirs constitués*

Der Übergang von der zweiten in die dritte Epoche ist in Sieyès Welt auch der Zeitpunkt, in dem die Verfassung (*constitution*) entsteht. Im Kontrast zu Rousseau sind in Sieyès' Verfassungsbegriff die Merkmale der modernen Verfassungen sehr leicht erkennbar. Er hatte konkrete Vorstellungen über den Zweck einer Verfassung und die Art der Vorschriften, die für die Realisierung dieses Zwecks erforderlich sind.[382]

---

380 Hier sei darauf hingewiesen, dass Sieyès nicht den von Rousseau verwendeten, meist als Gemeinwillen übersetzten Begriff *volonté générale* verwendet und offenbar versucht, hier einen Kontrast zur Terminologie des *contrat social* zu schaffen. Inwieweit dies eine Distanzierung von Rousseau darstellt, ist unklar. Während *Böckenförde* den von Sieyès behandelten Willen mit der *volonté générale* identifiziert, lehnen andere dies ab und vertreten den Standpunkt, dass die *volonté commune* nicht der Summe der Einzelwillen übergeordnet ist, sondern vielmehr mithilfe von Diskussionen und Abstimmungen gefunden werden kann; s. *Böckenförde*, 2011, S. 101; zur Gegenansicht *Herbst*, 2003, S. 66f.

381 TE; S. 51.

382 Angemerkt sei hier, dass Sieyès im *Préliminaire* im Gegensatz zu der Schrift über den Dritten Stand einen wenig emotionalen und sehr nüchternen Stil verwendet. Das kurze Werk ist sehr strukturiert und sorgfältig in Punkte gegliedert. Dies ist ein weiteres Indiz dafür, dass der Stil der Schrift über den Dritten Stand nicht dem wahren Naturell Sieyès' entsprach, sondern den Umständen der Zeit unmittelbar vor der Revolution geschuldet war.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

In der Schrift über den Dritten Stand geht Sieyès zunächst von einem eher materiellen Verfassungsbegriff aus, indem er den Standpunkt vertritt, dass jedes Gemeinwesen zwingend irgendeine Verfassung im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Grundstruktur haben müsse. Er hält es für unmöglich, eine Körperschaft zu kreieren und mit ihr ein Ziel zu verfolgen, ohne dieser eine Organisation, bestimmte Formen und für sie gültige Gesetze zu geben. Diese Gesamtheit von Regeln bezeichnet er als *constitution*.[383]

Die einzige Gewalt, die eine Verfassung schaffen kann, ist die verfassunggebende Gewalt (*pouvoir constituant*).[384] Sieyès macht sehr deutlich, dass diese sich in ihrem Wesen grundlegend von den von ihr geschaffenen Gewalten (*pouvoirs constitués*) wie etwa der Legislative oder der Exekutive unterscheidet.

Diese *pouvoirs constitués* bilden die Bausteine des Staatsapparates und sind allesamt *Gesetzen, Regeln und Formen* unterworfen. Da sie nicht fähig sind, diese selbst zu schaffen, können sie sie auch nicht ändern.[385] Die *pouvoirs constitués* sind ebenso wenig imstande, sich selbst zu erschaffen. Deswegen vermögen sie auch nicht, ihre eigenen Verfassungen (genauer: Grundstrukturen) zu ändern oder in ihre gegenseitigen Verfassungen einzugreifen.[386]

Hierin liegt ihr Unterschied zum *pouvoir constituant*, welcher genau hierzu fähig ist, da er seinerseits keiner Verfassung unterworfen ist. Der Inhaber des *pouvoir constituant* kann bei der Ausübung der verfassunggebenden Macht bereits begriffslogisch keiner Verfassung unterworfen sein und muss von jeglicher Bindung und jeglicher Form frei sein.[387]

---

383 Im Original: *Il est impossible de créer un corps pour une fin sans lui donner une organisation, des formes et des lois propres à lui faire remplir les fonctions auxquelles on a voulu le destiner. C'est ce qu'on appelle la constitution de ce corps. Il est évident qu'elle ne peut pas exister sans elle*; TE, S. 52.

384 *Préliminaire*, S. 12.

385 Hieraus wird eindeutig, dass Sieyès unter diesen *loix, règles, formes* hier die Verfassung selbst versteht, nicht Gesetze im Sinne von Parlamentsgesetzen. Es wäre widersinnig, daran zu denken, dass die Legislative Gesetze nicht selbst schaffen kann; s. *Préliminaire*, S. 13.

386 *Préliminaire*, S. 13; Sieyès verwendet hier selbst den Begriff *constitution*, meint darunter aber offensichtlich nicht die Staatsverfassung, sondern die Grundstrukturen der einzelnen *pouvoirs constitués* wie z.B. der Legislative.

387 *Préliminaire*, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

V. Gewaltentrennung als unabdingbarer Inhalt der Verfassung

Zu der Unverzichtbarkeit der Verfassung gesellt sich bei Sieyès als zweiter wichtiger Punkt das Interesse der Nation daran, dass die übertragene öffentliche Gewalt niemals schädlich für deren Kommittenten (*commettants*) werden kann.[388] Die Gewährleistung dieser Anforderung erfordert eine Vielzahl von Vorkehrungen, die dermaßen wichtige Regeln für die öffentliche Gewalt bilden, dass ohne sie deren Ausübung schlicht rechtswidrig (*illégal*) wäre.[389]

Die Unverzichtbarkeit der Verfassung auf der einen und die Erforderlichkeit, Bremsen für die Macht zu schaffen auf der anderen Seite stellen hohe Anforderungen an den Inhalt der Urkunde. Die einschlägigen Regeln müssen einerseits die Eignung zur Verfolgung der Ziele gewährleisten, für die die Verfassung geschaffen wurde, andererseits aber auch sicherstellen, dass die öffentliche Gewalt von diesen Zielen nicht abweichen kann.[390] Hinsichtlich der Ziele der Gemeinschaft äußert sich Sieyès sehr allgemein: deren Mitglieder haben Anspruch auf *alles, was der Staat zu ihren Gunsten zu tun fähig ist*, wobei der Umfang dieses Anspruchs variabel und abhängig von den Mitteln (*moyens*) des Staates ist.[391] Unter diesen Mitteln versteht Sieyès die *Gesamtheit der Personen und Sachen*, die dem Staat zur Verfügung stehen und nennt diese Gesamtheit *établissement public*.[392] Er vergleicht sie mit einem menschlichen Körper, dem Leben ein-

---

388 TE, S. 53; der Begriff Kommittent mag in einem heutigen öffentlich-rechtlichen Kontext etwas fremd wirken, verdeutlich allerdings sehr gut Sieyès' Auffassung von dem Verhältnis zwischen Bürgern und Staat. Erstere sind die Kommittenten der öffentlichen Gewalt, die die Machthaber eben nur kommissarisch ausüben. Die Parallelen zu Lockes Auffassung vom *trust* sind auffällig.

389 TE, S. 53.

390 Im Original: *On sent donc la double nécessité de soumettre le gouvernement à des formes certaines, soit intérieures, soit extérieures, qui garantissent son aptitude à la fin pour laquelle il est établi et son impuissance à s'en écarter*; TE, S. 53.

391 Im Original : *[…] les citoyens en commun ont droit à tout ce que l'État peut faire en leur faveur. […] les moyens publics doivent s'y proportionner, qu'ils doivent s'augmenter avec la fortune & la prospérité nationales*; *Préliminaire*, S. 11.

392 Im Original: *l'ensemble de ces moyens composé de personnes & de choses doit s'appeler l'établissement public, afin de rappeler davantage son origine & sa destination*; Préliminaire, S. 11; dieser Satz ist Aufschlussreich für das Verständnis Sieyès' vom Verhältnis der Gemeinschaft zum Staat, weist er doch ausdrücklich darauf hin, dass die Bezeichnung *public* dazu dienen soll, gleichzeitig Ursprung der Macht des *établissements* und den Zweck dieser Macht zu veranschaulichen. Die etwas freie Übersetzung des Begriffs *public* mit *allgemein* anstatt von *öffentlich* erfasst den Kern von Sieyès' Aussage besser.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gehaucht werden muss, indem ihm die Möglichkeit zum Wollen (*vouloir*) und zum Handeln (*agir*) gegeben wird. Das Wollen ist hierbei die Aufgabe des Legislativorgans, während das Handeln der Regierung zufällt.[393]

Aus der Trennung dieser beiden Aufgaben wird deutlich, dass Sieyès der Vision Montesquieus von der Gewaltentrennung folgt und die Aufteilung der Macht in mehrere Zweige für eine Selbstverständlichkeit hält. Die Regelung der notwendigen Berührungspunkte, aber auch der gegenseitigen Unabhängigkeit dieser Zweige voneinander ist Aufgabe der Verfassung,[394] wobei diese auch die erforderlichen Vorkehrungen treffen muss, damit alle Zweige der Macht stets nützlich bleiben, aber niemals gefährlich werden können.[395] Diese Trennung von Legislative und Exekutive hält Sieyès hierbei für so wichtig, dass er sie zum wesentlichen Inhalt eines Satzes des *Préliminaire* macht, der als Teildefinition seines Verfassungsbegriffs gelesen werden sollte. Die Verfassung eines Volkes sei hiernach schlicht *die Verfassung seiner Regierung sowie der Macht, die zur Aufgabe hat, sowohl dem Volk als auch der Regierung Gesetze zu geben.*[396] Sieyès hält hierbei die Teilung der Machtzweige für die *wahrhaftige Bedeutung des Wortes Verfassung*, damit also für einen Inhalt, ohne welchen eine Verfassung nicht nur fehlerhaft, sondern praktisch nichtig ist, d.h. nicht existieren kann.[397]

VI. Inhaber der verfassunggebenden Gewalt bei Sieyès

Für Sieyès steht außer Frage, dass es nur die Nation sein kann, die die verfassunggebende Gewalt als die *größte und wichtigste Macht* ausübt.[398] Allerdings geht er im *Préliminaire* recht locker mit den Begriffen Nation (*nation*) und Volk (*peuple*) um und verwendet diese synonym. So bezeichnet er als Nation die *Gesamtheit der Teilhaber, die einem Gesetz unterworfen und*

393 *Préliminaire*, S. 12, hier sei darauf hingewiesen, dass Sieyès im Gegensatz zu z.B. Locke unter dem Begriff *gouvernement* nicht die gesamte staatliche Einrichtung, sondern tatsächlich nur die Regierung bzw. die Exekutive versteht.

394 *Préliminaire*, S. 12.

395 *Préliminaire*, S. 12.

396 Im Original : *La constitution d'un peuple n'est & ne peut être que la constitution de son gouvernement, & du pouvoir chargé de donner des loix, tant au peuple qu'au gouvernement*; *Préliminaire*, S. 12.

397 Im Original : Tel est le vrai sens du mot constitution; il est relatif à l'ensemble & à la séparation des pouvoirs publics; *Préliminaire*, S. 12.

398 So wörtlich im Original: *La Nation qui exerce […] le plus grand, le plus important de ses pouvoirs*; *Préliminaire*, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

von diesem beherrscht sind, welches ihr Werk ist, die gleich an Rechten sind und die frei gegenseitige Verbindungen und Verpflichtungen eingehen können.[399]

Sieyès schafft mit dieser Definition, die den Einfluss von Rousseaus Souveränitätslehre sehr deutlich erkennen lässt, einen Kontrast zu den Regierenden (*gouvernants*), die die politische Körperschaft bilden, die ihrerseits lediglich eine *gemeinschaftliche Schöpfung* (*création sociale*) darstellt. Diese muss, wie alle Körperschaften, verfasst (*constitué*) werden.[400] Bereits im nächsten Satz spricht er davon, dass diese Verfassung nichts anderes sein kann als die Verfassung eines Volkes (*constitution d'un peuple*),[401] d.h. dass die Schaffung dieser Körperschaften Aufgabe des Volkes ist – während er nur wenige Zeilen früher von der Nation als Inhaber der verfassunggebenden Gewalt spricht. Später geht er noch weiter und erklärt ausdrücklich: *alle öffentlichen Gewalten sind Ausdruck der volonté générale, und alle stammen sie vom Volk, das heißt von der Nation. Diese beiden Begriffe bilden Synonyme*.[402] Schließlich ist auch im Entwurf der Verfassung von 1791 ausdrücklich das Volk als Quelle aller Macht – und somit als Inhaber des *pouvoir constituant* – erwähnt.[403]

All dies lässt darauf schließen, dass Sieyès einerseits den Unterschied zwischen Volk und Nation, der später in der Verfassungsgeschichte Ungarns eine große Rolle spielen sollte, nicht zu den entscheidenden Fragen der Lehre vom *pouvoir constituant* zählte. Nahe liegt, dass er von eher natürlichen Begriffen von Nation und Volk ausging und somit als Inhaber der verfassunggebenden Gewalt schlicht die Masse derjenigen Personen betrachtete, die ihren politischen Willen zu artikulieren fähig und befugt waren.

---

399 Im Original : *La Nation est l'ensemble des associés, tous gouvernés, tous soumis à la loi ouvrage de leurs volontés, tous égaux en droits, & libres dans leur communication, & dans leurs engagements respectifs*; *Préliminaire*, S. 12.

400 *Préliminaire*, S. 12.

401 *Préliminaire*, S. 12.

402 Im Original: *Tous les pouvoirs publics sans distinction sont une émanation de la volonté générale; tous viennent du peuple, c'es-à-dire, de la Nation. Ces deux termes doivent être synonimes*; *Préliminaire*, S. 15.

403 Im Original: *Tous les pouvoirs publics viennent du peuple*; Art. XXVIII. des Verfassungsentwurfs; s. auch *Préliminaire*, S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VII. Inhaltliche Anforderungen an die Verfassung

Sieyès legt im *Préliminaire* seine Ansichten über die Rolle der Grundrechte detailliert dar und begründet diese sorgfältig. Liest man diese als Ergänzung zu den Ausführungen über die Gewaltenteilung in der Schrift vom Dritten Stand, ergibt sich ein System, das – wie erwähnt – sehr deutlich in die Richtung des modernen Verfassungsstaates weist.

In seinen Ausführungen über die Grundrechte macht Sieyès im Vergleich zu seinen Vorgängern einen deutlichen Schritt nach vorne. Ist das moderne verfassungsrechtliche Verständnis der Grundrechte mit Rousseaus Ansichten nur schwer in Einklang zu bringen und sind Lockes Ausführungen zu den unveräußerlichen Rechten des Menschen eher (unbestreitbar wertvolle) Vorgänger der heutigen Grundrechtsdogmatik, entfernt sich Sieyès in dieser Hinsicht sehr deutlich von Rousseau und geht weiter als Locke, wobei allerdings der Einfluss beider seiner Wegbereiter stets präsent bleibt. Der im *Préliminaire* vorgestellte Verfassungsentwurf enthält klare Bestimmungen, die mit der heutigen Grundrechtsdogmatik gut vereinbar sind.

Sieyès geht von der naturgegebenen Gleichheit der Menschen aus, zieht gleichzeitig aber nicht in Zweifel, dass die zur Realisierung des individuellen Glücks zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Menschen nicht gleich verteilt sind. Aus dieser ungleichen Verteilung von Möglichkeiten und Talenten folgt auch die Unterschiedlichkeit der individuellen Leistung, des Ergebnisses der Arbeit und damit auch der Teilhabe am Verbrauch, was allerdings nach Sieyès keinesfalls eine Ungleichheit an Rechten bzw. eine Ungleichheit vor dem Gesetz nach sich ziehen darf.[404] Eher ist das Gegenteil der Fall. Sieyès erkennt, dass die Ungleichheit der Mittel, die den einzelnen Individuen zur Verfügung stehen, einen zwar den vermeintlichen Gesetzen der Natur entsprechenden, aber schädlichen Einfluss auf die Gleichheit an Rechten zur Folge haben kann.[405] Das Ziel der Gesellschaft muss die Verhinderung dieses Einflusses sein. Sie hat den Schwachen vor den Übergriffen des Starken zu schützen, um auf diese Weise allen Bürgern den Genuss ihrer Rechte zu gewährleisten.[406]

---

404 *Préliminaire*, S. 4.

405 Im Original: *influence naturelle, mais nuisible, de l'inégalité des moyens.* Unter *naturel* ist hier selbstverständlich keine Harmonie mit dem Naturrecht zu verstehen, sondern das unzivilisierte und deshalb abzulehnende „Recht des Stärkeren"; *Préliminaire*, S. 6.

406 *Préliminaire*, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Einfluss von Lockes Naturrecht und seiner Lehre von den naturgegebenen Grenzen der subjektiven Rechte ist im *Préliminaire* erkennbar. So schreibt Sieyès, dass derjenige, der in die Rechte des anderen eingreift, gleichzeitig auch die naturgegebenen Grenzen seiner eigenen Rechte überschreitet,[407] sowie dass die Freiheit des Einzelnen niemals so weit gehen kann, dass dem anderen dadurch Schaden zugefügt wird.[408] Aus dieser Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme folgt, dass die Rechte und Pflichten der Individuen zwingend im wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen und dass das *Recht des Schwachen gegenüber dem Starken das gleiche ist, wie dasjenige des Starken gegenüber dem Schwachen.*[409] Sieyès geht noch weiter: sollte der Starke es schaffen, den Schwachen zu unterdrücken, können hierdurch faktische Zustände, allerdings keine (rechtlichen) Verpflichtungen geschaffen werden. Vielmehr wird im Schwachen die naturgegebene und unvergängliche Pflicht geweckt, das Joch dieser Unterdrückung abzuwerfen.[410] Diese Zeilen zeigen sehr deutlich den Einfluss von Lockes Lehre der *Two Powers* auf Sieyès' Werk.

VIII. Politische Teilhaberrechte, Mehrheitsprinzip und Wertentscheidungen im Sieyèsschen Verfassungsmodell

Rousseaus Egalitarismus hat Sieyès' Verständnis von der Teilhabe der Bürger an den politischen Entscheidungsprozessen erkennbar seinen Stempel aufgedrückt. So spricht er im *Préliminaire* davon, dass nicht nur die Gleichheit an den als natürlichen Rechten (*droits naturels*) bezeichneten Rechten, die in etwa den heutigen Grundrechten entsprechen, sondern auch der Genuss der politischen Teilhaberechte (*droits politiques*) ein Grundprinzip der Gesellschaft bilden muss. Sieyès veranschaulicht den Unterschied zwischen den beiden Gruppen von Rechten sehr griffig: die *droits naturels* sind diejenigen Rechte, für deren Erhaltung (*pour desquels*) die gesellschaftliche Organisation gebildet wurde, während die *droits politiques* diejenigen Rechte sind, mittels welcher (*par lesquels*) diese Organisation gebildet wird.[411] Die

---

407 *Préliminaire*, S. 4.
408 *Préliminaire*, S. 8.
409 Im Original: *Donc le droit du faible sur le fort est le même que celui du fort sur le faible, Préliminaire*; S. 4.
410 Im Original: *Lorsque le fort parvient à opprimer le faible, il produit effet sans produire obligation. Loin d'imposer un devoir nouveau au faible, in ranime en lui le devoir naturel & impérissable de repousser l'oppression*; *Préliminaire*, S. 4.
411 *Préliminaire*, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gleiche Teilhabe an diesen politischen Rechten bezeichnet Sieyès als heilig und lehnt damit die für das *Ancien Régime* typischen Privilegien ab.[412]

Aus den Formulierungen von Sieyès geht hervor, dass er in Übereinstimmung mit Rousseau die Einstimmigkeit in allen politischen Fragen und damit das Ideal der Geschlossenheit für erstrebenswert hält. Sieyès geht davon aus, dass alle Gesetze ausschließlich das gemeinsame Interesse (*intérêt commun*) zum Gegenstand haben dürfen und dass eine Gesellschaft nur ein gemeinsames Interesse (*intérêt général*) hat.[413] Er hält es für unmöglich, die Ordnung in der Gesellschaft aufrecht zu erhalten, wenn die Bürger verschiedene Interessen verfolgen könnten. Die gesellschaftliche Ordnung (*ordre social*) setzt vielmehr Einheit (*unité*) der Ziele voraus.[414]

Sieyès hält bei diesen grundlegenden Zielen und Interessen der Bürger das Einstimmigkeitserfordernis für wünschenswert, erkennt jedoch, dass diese Rousseausche Forderung nicht konsequent verwirklicht werden kann. Er löst den Konflikt, indem er für die Wahl der Wege zur Erreichung dieser Ziele die Mehrstimmigkeit ausreichen lässt.[415] Muss somit das Zustandekommen einer Gemeinschaft von allen Beteiligten gewollt werden, muss es – wie bei Locke – der Mehrheit gestattet sein, die Marschrichtung des politischen Körpers zu bestimmen. Sieyès spricht hier allerdings von mittelbarer Einstimmigkeit (*unanimité médiate*).[416] Dieses Konzept besagt, dass die Beteiligten sich bei der Gründung darauf einstimmig eingelassen hätten, sich später bei der Wahl der Wege dem Willen der jeweiligen Mehrheit zu fügen, diese Pflicht also zum Bestandteil des Gesellschaftsvertrages zu machen.

Dieser Versuch Sieyès, am Erfordernis der Einstimmigkeit festzuhalten, erinnert nicht nur an Rousseau, sondern auch an Lockes Ausführungen zum Mehrheitsprinzip in der *Second Treatise*. Ähnlich wie Locke hält Sieyès das Mehrheitsprinzip nicht unbedingt für einen Segen, sondern für die notwendige Folgeerscheinung einer Gesellschaft, in der sich mehrere die Macht teilen. Auch hier gilt somit das bei Locke gesagte: von den Betei-

412 Hier ist anzumerken, dass Sieyès kein Advokat der Gewährung dieser politischen Rechte an alle war. Kinder, Fremde sowie diejenigen, die *nichts zur Erhaltung des établissement politique beitragen* (d.h. die Besitzlosen) wollte er von ihnen ausschließen. Über die der Frauen äußerte er, dass ihnen *zumindest in ihrem gegenwärtigen Zustand* diese Rechte ebenfalls nicht zu gewähren seien; *Préliminaire*, S. 14.

413 *Préliminaire*, S. 14.

414 *Préliminaire*, S. 14.

415 *Préliminaire*, S. 15.

416 *Préliminaire*, S. 15.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ligten kann nur dann erwartet werden, sich einem Willen zu fügen, wenn dieser tatsächlich der Wille einer Mehrheit – und nicht einer Minderheit – ist. Auch muss jeder Minderheit die Möglichkeit gegeben werden, in Zukunft die Mehrheit zu erlangen und somit die Marschrichtung des politischen Körpers neu zu bestimmen.

Noch aufschlussreicher wird dieser Gedanke, wenn man ihn zusammen mit Sieyès' Ausführungen zur Rolle und zu der Stellung der Verfassung und der einfachen Gesetze liest. Sieyès zieht eine scharfe Grenze zwischen den *lois constitutionelles* und den einfachen Gesetzen. Letztere Bezeichnet er als Gesetze im eigentlichen Sinn (*lois proprement dites*) und macht damit deutlich, dass er die Verfassung als eigene Kategorie im Gefüge der Normen betrachtet.[417] Auch hinsichtlich der Rolle und der Aufgaben der Verfassung und der sonstigen Rechtsvorschriften äußert Sieyès sich klar: die Inhalte der Gesetze sind der Spiegel der Bestrebungen und Ziele, die von der Gemeinschaft verfolgt werden. Die Verfassung hingegen ist das zu deren Verfolgung erforderliche Mittel im Sinne eines Instruments oder Vehikels.[418]

Sieyès erkennt hier eine Konsequenz seiner Auffassung über das Mehrheitsprinzip. Das Ringen um die Mehrheit und damit um das Recht, die Marschrichtung des politischen Körpers zu bestimmen, ist in dem von ihm für richtig gehaltenen System unvermeidbar. Allerdings muss sich dieses Ringen auf die Mehrheit beschränken, die dann die Gesetze verabschiedet und damit die Marschrichtung der Gesellschaft bestimmt. Die Konflikte müssen sich also auf diese Gesetze konzentrieren und dürfen sich nicht auf die Verfassung erstrecken, da diese als Vehikel stets fahrbereit sein und sich auf diejenigen Regeln beschränken muss, die die Grundstrukturen des Staatsapparates festlegen.

Obwohl es wahrscheinlich zu weit ginge, in diesen Ausführungen Sieyès' eine ausdrückliche Forderung nach einer wertneutralen Verfassung zu sehen, ist eine Knospe dieses Gedankens durchaus erkennbar. Aus der Anforderung an die Verfassung, über dem Ringen um die Marschrichtung, d.h. im Wesentlichen über dem politischen Tagesgeschäft zu stehen sowie aus ihrer wesensartigen Verschiedenheit von den *lois proprement dites* folgt, dass Streitigkeiten über die grundlegenden Entscheidungen und Wertgehalte der Verfassung nicht Gegenstand der alltäglichen politischen Kon-

417 TE, S. 53.

418 *Quoique nous ne présentions ces dernières lois qu'en seconde ligne, elles sont néanmoins les plus importantes, elles sont la fin dont la constitution n'est que le moyen*; TE, S. 54.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

flikte sein dürfen. Vielmehr muss die Verfassung mit ihren Inhalten und grundlegenden Wertentscheidungen für alle zumindest hinnehmbar sein, da anderenfalls eine Schwächung ihrer Legitimität droht.

Für dieses Verständnis spricht auch, dass Sieyes die ordentlichen Vertreter (*représentants ordinaires*) des Volkes lediglich für dazu berufen hält, innerhalb der von der Verfassung vorgegebenen Grenzen die *volonté commune* auszuüben – jedoch nur den Teil dieses Willens, welcher für eine *rechtmäßige öffentliche Verwaltung* (*bonne administration sociale*) unverzichtbar ist.[419] Ihre Macht ist beschränkt auf *Regierungsangelegenheiten* (*affaires du gouvernement*).[420]

IX. Das Verfahren der Verfassunggebung

Scheinbar einander widersprechende und deswegen auf dem ersten Blick schwer verständliche Aussagen finden sich in Sieyès' Werk im Zusammenhang mit der Frage nach dem optimalen Verfahren zur Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung. Sieyès geht hier auf der einen Seite vom *pouvoir constituant* als einer unzähmbaren Urgewalt aus, die sich nicht in ein irgendwie geartetes Korsett zwängen lässt, äußert allerdings auf der anderen Seite sehr genaue Vorstellungen darüber, in welcher Form sich diese Gewalt im Idealfall manifestieren und eine Verfassung erschaffen soll. Sieyès selbst macht die Deutung nicht einfacher, da er entgegen seinem Bestehen auf die Trennung zwischen dem *pouvoir constituant* und der Legislative als einer der *pouvoirs constitués* hier die Wahrnehmung beider *pouvoirs* durch ein und dasselbe Organ für möglich hält.

Bezeichnend ist in diesem Zusammenhang, dass Sieyès seine Idealvorstellungen von der Verfassunggebung in demjenigen Kapitel der Schrift vom Dritten Stand unterbringt, in der er fragt, was denn *hätte getan werden müssen*, also seine Idealvorstellung des Verfahrens zur Verfassunggebung schildert. Bereits diese Entscheidung macht Sieyès' Kompromissbereitschaft erkennbar und legt den Schluss nahe, dass er verstanden hat, dass in Zeiten, in denen die Verabschiedung einer neuen Verfassung zur brennenden Aktualität wird, ein starres Festhalten an Idealvorstellungen weder möglich noch sinnvoll ist.

---

419 TE, S. 56.

420 Zum Verhältnis dieser *représentants ordinaires* zu den zur Verfassunggebung berufenen *représentants extraordinaires* s. die nachfolgenden Ausführungen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sieyès hält die Wahl von außerordentlichen Stellvertretern (*représentants extraordinaires*) für wünschenswert.[421] Außerordentliche deshalb, weil diese ihre Bevollmächtigung von den Bürgern ausschließlich für die Ausarbeitung und Verabschiedung der Verfassung erhalten. An ihrer Wahl nehmen alle Wahlberechtigten mit gleicher Stimme teil, und der Wille der Mehrheit entscheidet. Zur Initiierung der Einberufung dieser verfassunggebenden Nationalversammlung ist nicht nur der Fürst, sondern jeder Bürger berechtigt. Auch bei dem Verfahren für die Annahme der Verfassung schlägt Sieyès' Präferenz für das Repräsentationsprinzip durch: eine Abstimmung über den Verfassungsentwurf sieht er nicht vor, das für Rousseau typische plebiszitäre Element fehlt somit.[422]

Die *représentants extraordinaires* sind nicht an die verfassungsrechtlichen Formen gebunden, über die sie zu entscheiden haben. Dies würde einen Widerspruch bilden. Diese Regeln wurden geschaffen, um das Funktionieren der *pouvoirs constitués* zu regeln. Sie passen deswegen nicht auf diejenigen, die im Namen des *pouvoir constituant* handeln. Sie sind schließlich Vertreter der Nation und haben das Recht und die Pflicht, die Verfassung zu regeln. Sie sind von der Verfassung ebenso unabhängig wie die Nation.[423] Die Macht der *représentants extraordinaires* erstreckt sich auf sämtliche Angelegenheiten, mit deren Wahrnehmung sie die Nation beauftragt hat. Sieyès begründet diese Breite der Machtbefugnisse damit, dass die *représentants extraordinaires* eine Notwendigkeit für jedes Gemeinwesen von einiger Größe sind, da die Angehörigen der Nation ihre verfassunggebende Macht in unmittelbarer Form praktisch nicht ausüben können und deswegen auf Vertreter angewiesen sind.[424] Trotzdem erkennt Sieyès offenbar die Gefahr, die von der ungezügelten Macht einer außerordentlichen, zur Verfassunggebung einberufenen Versammlung ausgehen kann. Zu der schon diskutierten Beschränkung, die aus dem übertragenen und durch den Willen der Nation beschränkten Charakter der Macht folgt, gesellt sich noch eine andere Grenze: die Macht der außerordentlichen Vertreter ist auch temporär beschränkt, da sie mit der Verabschiedung der Verfassung endet.[425]

Nach der detaillierten Begründung der Wesensverschiedenheit und der aus dieser folgenden erforderlichen Trennung von *pouvoir constituant* und

421 TE, S. 56.
422 Vgl. zum ganzen Verfahren TE, S. 56f.
423 TE, S. 57.
424 TE, S. 57.
425 TE, S. 57.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Legislative mutet es widersprüchlich an, wenn Sieyès nur wenige Zeilen später schreibt, dass die Beauftragung der *représentants ordinaires* mit der Ausarbeitung der Verfassung unproblematisch ist und dass dieselben Personen in einer Art Personalunion sowohl Mitglied der verfassunggebenden als auch der gesetzgebenden Körperschaft sein können. Die Lösung hierfür sieht Sieyès in besonderen Bevollmächtigungen (*procurations spéciales*) für die beiden Versammlungen, wobei er nicht müde wird zu betonen, dass es sich bei ihnen um grundverschiedene Kräfte *(pouvoirs distincts)* handle.[426]

Es fällt schwer, in diesem Zugeständnis keinen Widerspruch zu den anderen Inhalten von Sieyès' Werk zu sehen. Sieyès versucht, den an sich unkontrollierbaren *pouvoir constituant* durch die temporäre Beschränkung der Versammlung in geordnete Bahnen zu lenken. Er spricht allerdings nicht von dem Widerspruch, der sich daraus ergibt, dass die Mitglieder dieser Versammlung, die über eine zweckgebundene und temporär beschränkte Bevollmächtigung verfügen, gleichzeitig auch Mitglieder des Legislativorgans sind, das seinerseits laut Sieyès wesensverschieden ist und fundamental andere Aufgaben hat. Hält man hier vor Augen, dass es Aufgabe der Verfassung ist, ein zur Erreichung der Ziele der Gesellschaft möglichst gut funktionierendes Vehikel bereit zu stellen und dass die Konkretisierung der Ziele Aufgabe der Legislative als *pouvoir constitué* ist, ist im Falle einer solch unheilvollen Personalunion eine Interessenkonflikt vorprogrammiert. Die Abgeordneten des Legislativorgans können dazu verleitet werden, in ihrer verfassunggebenden Rolle für diejenigen Wege zu stimmen, die leicht zu den von ihnen verfolgten Zielen führen und den konkurrierenden politischen Kräften die Erreichung von deren Zielen erschweren.

Diese Großzügigkeit Sieyès muss jedoch in den Kontext des Revolutionsjahres 1789 eingebettet und insbesondere unter Beachtung der öffentlich-rechtlichen Strukturen des *Ancien Régime* verstanden werden. Die vorrevolutionäre Staatsverfassung[427] hatte für die (vor 1789 zuletzt 1614 einberufenen) *États Généraux* bzw. die von ihnen vertretenen Gruppen

426 TE, S. 57.

427 Unter diesem Begriff ist hier selbstverständlich keine Verfassung im formellen Sinne oder eine Verfassungsurkunde zu verstehen, sondern vielmehr die Gesamtheit der Regeln, die die rechtliche Grundstruktur des *Ancien Régime* bestimmten. Sieyès selbst verwendet den Begriff *constitution* regelmäßig in seiner Schrift, z.B. bei der Beschreibung der Regeln über die Abstimmungen oder im Zusammenhang mit der der Aufteilung des Legislativorgans in die Versammlungen der drei Stände; TE, S. 50.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Bevölkerung Frankreichs Machtverhältnisse zu Stein werden lassen, die mit der politischen Realität des Jahres 1789 Sieyès' Ansicht nach nicht mehr vereinbar und somit unhaltbar waren.[428] Diese alten Regeln schrieben vor, dass die drei Stände Adel, Klerus und *Tiers État* (dem alle nichtprivilegierten Franzosen, faktisch also alle Bürger und freien Bauern angehörten) jeweils etwa 300 Vertreter in ihre getrennt zu haltenden Versammlungen entsenden. Jeder Stand musste einheitlich zu einem Ergebnis kommen und durfte eine Stimme abgeben. Es wurde somit nicht nach Köpfen, sondern nach Ständen abgestimmt. Für jede Entscheidung war ein positives Votum von mindestens 2 Ständen erforderlich. Faktisch bedeutete dies, dass die beiden privilegierten Stände den *Tiers État* mühelos in jeder Frage überstimmen konnten. Im krassen Gegensatz hierzu stand, dass der *Tiers État* im Jahre 1789 etwa 95 Prozent der französischen Aktivbürgerschaft vertreten musste. Zudem hatte der König ein Vetorecht hinsichtlich sämtlicher Entscheidungen der *États Généraux*. Das Bestehen Sieyès' auf die nicht beschränkbare Macht des Volkes bei der Verfassunggebung sollte als Gegenentwurf zu dieser *nullité politique du Tiers* gelesen werden.[429]

Daneben hielt Sieyès auch die Beschwerdehefte (*Cahiers*) für überholt. Diese stellten Wahlinstruktionen dar, die die Wähler den Deputierten übergaben. Sieyès hielt diese für bedenklich, da sie einige Vertreter des *Tiers Etat* davon hätten abhalten können, den entscheidenden Schritt zu wagen und sich selbst zum verfassunggebenden Organ zu erklären. Viele Deputierte fühlten sich an die *Cahiers* gebunden, in denen das Fällen solch einer Entscheidung nicht vorgesehen war.[430]

Es liegt auf der Hand, dass diese öffentlich-rechtlichen Bedingungen aus der Sicht des *Tiers État* keiner Reform bedurften, sondern niedergerissen und neu geschaffen werden mussten. Sieyès setzt sich mit den Gründen

---

428 Dass die Schrift als Gegenentwurf zur alten Ordnung konzipiert war, zeigen die ersten beiden Kapitel. Diese setzen sich detailliert mit den Privilegien des Adels und des Klerus auseinander. Sieyès führt viele Argumente gegen diese an. So vergleicht er z.B. die Privilegien mit den Inhabern eines wirtschaftlichen Monopols und sagt, dass beide Phänomene sowohl für die Benachteiligten als auch für die Privilegierten schädlich sind; TE, S. 3. In den Mehrrechten der Privilegierten sieht Sieyès fundamentale Rechte, die eigentlich jedem Bürger zustehen, von deren Genuss die Privilegierten jedoch die anderen ausgeschlossen haben, wodurch der unhaltbare Zustand der rechtlichen Ungleichheit entstanden ist. TE, S. 11.

429 TE, S. 30.

430 Vgl. zur Verfassung des *Ancien Régime* sehr ausführlich *Zweig*, 1909, S. 142ff, hier zum Problem der Cahiers im speziellen S. 211f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für die Erneuerungsbedürftigkeit der alten Strukturen auseinander, wobei er erstens die Unhaltbarkeit der alten Privilegien und zweitens den staatstragenden Charakter des Dritten Standes als Argumente anführt und diese detailliert begründet.

Sieyès Ausführungen über die Möglichkeit der Ausübung der verfassunggebenden Gewalt durch die *représentants ordinaires* stellen somit ein zwar rechtsdogmatisch und politisch bedenkliches, aber in Anbetracht der Umstände des Jahres 1789 erforderliches Zugeständnis an die politische Realität dar. Das Bestehen auf eine strikte Trennung der beiden *pouvoirs* hätte entweder die Legitimität der Versammlung des Dritten Standes in ihrer Eigenschaft als Verfassunggeberin entzogen oder es ihr nach Verabschiedung der Verfassung unmöglich gemacht, die zum Ausbau der neuen Ordnung notwendigen Gesetze zu verabschieden.[431] In Anbetracht der Sieyèsschen Ausführungen zur Trennung und Wesensverschiedenheit der Gewalten sowie zu den fundamental anderen Rollen von Verfassunggeber und Gesetzgeber ist es jedoch nur richtig, in Sieyès' Großzügigkeit eine den Bedürfnissen der Revolution geschuldete Ausnahme und keine Ermutigung dazu zu sehen, die Verfassunggebung bedenkenlos der Legislative zu übertragen. Manch eine Verlockung könnte für einige der *représentants ordinaires* zu groß sein.

X. Grenzen der Macht des pouvoir constituant

Die Darstellung würde dem Thema der vorliegenden Arbeit nicht gerecht werden, ohne diejenigen Argumente zu skizzieren, die gegen die späteren Falschauslegungen der Sieyèsschen Lehre von der verfassunggebenden Gewalt angeführt werden müssen. Sieyès hat mit der Verankerung der Lehre vom *pouvoir constituant* des Volkes die westliche Verfassungskultur entscheidend geprägt. Allerdings wurde diese Lehre im Laufe der Zeit oft falsch verstanden bzw. bewusst entstellt, sodass das Zerrbild des von allen Bindungen losgelösten und unkontrollierbar wütenden *pouvoir constituant*,

431 Der Widerspruch lässt sich kaum auf eine mangelnde Sorgfalt zurückführen. Trotz des zuweilen polemischen Tons in der Schrift ist Sieyès stets bestrebt, seine öffentlich-rechtlichen Forderungen dogmatisch sorgfältig zu begründen. Bereits am Anfang schreibt er, dass die Gesellschaft *wie eine gewöhnliche Maschine* (*comme une machine ordinaire*) zu analysieren sei. Hierin liegt nicht nur ein Zeugnis des Einflusses von Hobbes und dessen mechanistischer Weltanschauung, sondern auch von Sieyès Anspruch an sich selbst. Zu Sieyès' Selbstverständnis und Arbeitsweise sehr ausführlich *Zweig*, 1909, S. 118ff.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Staatsmacht in jeder ihm beliebigen Form schaffen und jede staatliche Einrichtung zerstören kann, weit verbreitet ist. Wie wenig solch ein staatsrechtliches Ungeheuer mit Sieyès' Lehre zu tun hat, soll hier aufgezeigt werden.

Sieyès schildert in seiner Schrift ein ungemein plastisches Bild vom *pouvoir constituant* der Nation als Macht, die geeignet ist, gleich einer Urgewalt zu erwachen und ohne Beschränkung zu zerstören wie zu schaffen. Dieses Bild war im Jahr 1789 erforderlich, um der *Assemblée nationale* die notwendige Legitimität zu verleihen, um als verfassunggebende Kraft in Erscheinung zu treten. Auch war der Gedanke von solch einer immensen Macht des Volkes geeignet, einen scharfen Kontrast zum *Ancien Régime* mit seinen überkommenen Legitimationsansätzen zu schaffen.

Sieyès' Formulierungen wurden später oft in die Richtung ausgelegt, dass der *pouvoir constituant* eine Art staatsrechtliche Urgewalt darstelle, die jederzeit aus ihrem Schlaf erwachen könne, um die bestehende Ordnung niederzureißen und eine völlig neue Form zu schaffen, ungeachtet jeglicher Bindung. Der wohl einflussreichste Vertreter dieser Auffassung ist *Carl Schmitt*. Beim Studium seiner Werke drängt sich allerdings die Annahme auf, dass er diesen Einfluss eher seiner Rhetorik als einem sorgfältigen wissenschaftlichen Vorgehen zu verdanken hat. So bezeichnet er den *pouvoir constituant* als das *unorganisierbar Organisierende*, das der *unendliche, unfassbare Abgrund* der Macht oder die *Urkraft alles staatlichen Wesens* sei.[432] In seiner *Verfassungslehre* bezeichnet Schmitt ferner das Volk bzw. synonym hierzu die Nation in ihrer Rolle als Subjekt des *pouvoir constituant* als *Urgrund alles politischen Geschehens, die Quelle aller Kraft, die sich in immer neuen Formen äußert, immer neue Formen und Organisationen aus sich herausstellt, selber jedoch ihre Existenz niemals einer endgültigen Formulierung unterordnet*.[433]

Einige Formulierungen der Schrift über den Dritten Stand verführen tatsächlich zuweilen zu dieser extremen Auslegung, wenn sie aus dem Zusammenhang und vor allem aus ihrem historischen Zusammenhang gerissen werden. Hierin ähnelt das Schicksal von Sieyès' Werk demjenigen, das dem *contrat social* zu Teil wurde. Sahen einige in Rousseau den Verfechter einer Diktatur der *volonté générale*, so kann Sieyès' Werk dazu missbraucht

---

432 *Schmitt, Carl*: Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, Duncker & Humblot, Berlin, 1989, S. 140, 142f.

433 *Schmitt, Carl*: Verfassungslehre, Duncker & Humblot, Berlin, 1993, S. 79f, auch zitiert von *Herbst*, 2003, S. 69.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

werden, einer gefährlichen politischen Forderung Legitimität zu verleihen: der Forderung nach völliger Missachtung irgendwie gearteter Beschränkungen für den erwachten *pouvoir constituant*. So behandelt Sieyès etwa das natürliche Recht (*droit naturel*) und das positive Recht (*droit positif*) als Gegensatzpaar. Während die Domäne des positiven Rechts die Regierung mit ihren Organen sei, sei es einzig und allein das natürliche Recht bzw. ihr natürlicher Wille, die die Nation dazu bewegen, sich selbst zu schaffen und zu formen.[434] In diesem praktisch grenzenlosen Umfang ihrer Rechte sieht Sieyès offenbar das charakteristische Merkmal der Nation, spricht er doch davon, dass dies sich durch alle drei Phasen zieht. In der ersten verfügt die Nation über all diese Rechte, in der zweiten macht sie von ihnen Gebrauch, und in der dritten lässt sie sie von den Amtswaltern ausüben – aber nur, soweit dies für die *Bewahrung und die gute Ordnung der Gemeinschaft* erforderlich ist.[435]

Allerdings war sich Sieyès offenbar der Gefahr bewusst, die mit solch einem neu erwachten Leviathan einhergeht und erkannte wohl auch die Anfälligkeit der Doktrin für fehlerhafte und missbräuchliche Interpretationen. Neben dem skizzierten historischen Kontext, in dem die Schrift entstanden ist, sprechen auch ihr Inhalt und insbesondere ihr Vergleich mit dem *Préliminaire* für eine Relativierung des Bildes vom zügellosen *pouvoir constituant*.

So spricht Sieyès zwar davon, dass die Nation als *pouvoir constituant* vor allem anderen existiere, der Ursprung von allem anderen sei und deswegen ihr Wille auch stets Gesetz sei, erklärt aber im gleichen Satz, dass das Naturrecht *vor ihr und über ihr* stehe.[436] Diese Bezugnahme auf ein überpositives Recht zeigt, wie falsch die Annahme der völligen moralischen Ungebundenheit des *pouvoir constituant* ist. Sieyès' naturrechtlicher, von Locke und Montesquieu beeinflusster Ansatz wird noch deutlicher im

434 Wortlaut und Kontext lassen hier erkennen, dass Sieyès hier unter *droit naturel* nicht das überpositive Naturrecht im Sinne von richtigem Recht versteht, sondern eher die Instinkte des Menschen, die diesen dazu bewegen, Assoziationen mit anderen zu bilden, TE, S. 54.

435 Im Original schreibt Sieyès über die Nation: *Il ne dépend point de sa volonté de s'attribuer plus ou moins de droits qu'elle n'en a. À sa première époque elle a tous ceux d'une nation. À la seconde époque elle les exerce; à la troisième elle en fait exercer par ses représentants tout ce qui est nécessaire pour la conservation et le bon ordre de la communauté*, TE, S. 54.

436 Im Original: *La nation existe avant tout, elle est l'origine de tout. Sa volonté est toujours légale, elle est la loi elle-même. Avant elle et au-dessus d'elle il n'y a que le droit naturel*, TE, S. 53.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Préliminaire, in dem er wörtlich schreibt, dass es *Ziel jeder gesellschaftlichen Vereinigung und als Folge hiervon jeder Verfassung* nur sein könne, die *Rechte des Menschen und des Bürgers zum Ausdruck zu bringen, zu erweitern und zu gewährleisten*.[437] Diese Aussage steht im Einklang mit Sieyès fortschrittlicher Grundrechtsdogmatik und weist zusammen mit den Ausführungen zur Gewaltenteilung als selbstverständlichem Inhalt einer Verfassung in die Richtung des modernen Rechtsstaates. *Carl Schmitts* (auf dem ersten Blick tatsächlich mitreißender) Wortgewalt kann somit leicht der Wind aus den Segeln genommen werden.

437 Im Original: *[…] que toute union sociale, & par conséquent toute constitution politique, ne peut avoir pour objet que de manifester, d'étendre & d'assurer les droits de L'homme et du citoyen*; *Préliminaire*, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

H. Kritik der Lehre vom *pouvoir constituant*

I. Einführung

Die Lehre des Abbé Sieyès stellte die Lehre vom *pouvoir constituant* in ihrer frühen Reinform dar. Die kurze Vorstellung der Sieyèsschen Lehre hat gezeigt, dass diese das Produkt zahlreicher Einflüsse war, von denen die Trias der Vertragstheorien Lockes, Rousseaus und Montesquieus sicherlich am wichtigsten ist. Allerdings wurde auch klar, dass die reine Lehre des *pouvoir constituant* sich zwar als ein für die Praxis geschaffenes, auf seine Realisierung wartendes Programm präsentierte, diesem an sich selbst gestellten Anspruch (zumindest in ihrer dogmatisch lupenreinen Form) allerdings nicht uneingeschränkt gerecht werden konnte.

Obwohl Sieyès mit seinem Programm eher auf die Bedürfnisse der Praxis einging und im Vergleich zu den Vertragstheoretikern einen pragmatischeren Ansatz verfolgte, wirft sein Werk zahlreiche Fragen auf. Sieyès erkannte diese Unzulänglichkeiten selbst. Wie erörtert, machte er bereits in der Schrift über den Dritten Stand und noch deutlicher im *Préliminaire* zu der geplanten Verfassung Schritte zurück, mit denen er seine radikale Konzeption von der Macht des *pouvoir constituant* zu mäßigen und an die politische Realität anzupassen bestrebt war. Es wurde dargelegt, dass die Idee vom allmächtigen *pouvoir constituant* auch im System des Abbé Sieyès eine Übertreibung darstellt, die primär das Ziel verfolgte, den Vertretern des *Tiers État* das intellektuelle und emotionale Rüstzeug zu liefern, um den unvermeidbaren Schritt in die Richtung der Herrschaft des Volkes zu wagen. Blendete *Carl Schmitt* diese historischen Gegebenheiten aus und schuf so das erschreckende Bild der unkontrollierbaren Macht des Volkes, verbannt die genauere Lektüre von Sieyès' Schriften und die Kenntnis der Umstände von deren Entstehung *Carl Schmitts* verfälschende Darstellung schnell aus dem verfassungsrechtlichen Diskurs. Insbesondere der *Préliminaire* hat erkennbar gemacht, dass Sieyès stark von den Idealen der Aufklärung, den Vertragstheorien und durch diese auch von der Idee eines objektiv wahren und gerechten Naturrechts beeinflusst worden war. Ein *pouvoir constituant*, der „tut was er will" und eine von diesen Idealen und Konzepten losgelöste Verfassung schafft, ist mit Sieyès' Weltsicht deswegen unvereinbar.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ist mit dieser Feststellung *Carl Schmitts* staatsrechtliches Monster gebändigt, bleiben trotzdem immer noch viele Fragen. Der den Idealen der Aufklärung und der Demokratie verpflichtete Leser mag den zwingenden Charakter der *verfassungsstaatlichen Vorbestimmtheit* (*Isensee*)[438] als zivilisatorische Errungenschaft begrüßen, objektiv betrachtet ist diese aber eine der wichtigsten Grenzen der verfassunggebenden Gewalt. Die Gestaltungsmöglichkeiten reduzieren sich auf jenen Spielraum, den der *Typus des Verfassungsstaates offenhält*, und die Verfassungsurkunde ist *von vornherein ausgerichtet auf den Verfassungsstaat, wie ihn die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 vorwegnimmt*.[439]

Stellt diese Vorbestimmtheit ein begrüßenswertes Korrektiv der Utopie vom allmächtigen *pouvoir constituant* dar, wecken andere Einwände Zweifel an den Glauben an eine vom Volk geschaffene unverfälschte Verfassungsurkunde. Diese beziehen sich auf den Begriff des Volkes bzw. der Nation als Inhaber der verfassunggebenden Macht, auf die Handlungsfähigkeit dieser schwer definierbaren Entität sowie auf die praktische Realisierbarkeit eines Verfahrens zur Ausarbeitung einer Verfassungsurkunde, im Rahmen dessen die Mitglieder des Volkes oder der Nation in angemessener Weise ihren Willen einbringen können.[440]

Diese Einwände erwecken starke Skepsis an der Eignung der Doktrin von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes, für sich allein den Grund einer Verfassung zu erklären und ihr so die erforderliche Legitimität zu verleihen. Sieyès' Lehre vom *pouvoir constituant* präsentierte sich im Jahre 1789 als Ausweg aus der Dunkelheit des *Ancien Régime* und als fortschrittliche Lehre, die die traditionellen Legitimationsansätze endgültig zu überwinden berufen war. Bei nüchterner Betrachtung in den ruhigen Gewässern der heutigen Demokratie wirkt die Doktrin allerdings weniger überzeugend und durchaus kritikwürdig.

Der Legitimität der modernen europäischen Verfassungen tut diese Feststellung allerdings keinen Abbruch. Wie sich zeigen wird, lassen sich alter-

---

438 *Isensee*, 1992, S. 52.

439 Beide Zitate *Isensee*, 1992, S. 53. *Isensee* stellt sich hier die Frage, ob in Anbetracht dieser großen inhaltlichen Begrenzung Sieyès' theoretischer Aufwand nicht *überzogen* und der *exzessive Voluntarismus* nicht mehr sei als *revolutionäre Kraftmeierei*. Nach der hier vertretenen Auffassung war diese Kraftmeierei jedoch in Anbetracht der revolutionären Umstände nicht unbedingt fehl am Platz.

440 Vgl. hierzu *Isensee*, 1992, S. 43ff; *von Beyme, Klaus*: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1968, S. 7ff.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

native Stränge, die legitimitätsstiftende Wirkung haben, leicht finden. Hält man die Einwände vor Augen, die gegen die Zusammensetzung der verfassunggebenden Körperschaft und generell gegen Art und Weise der Verabschiedung des ungarischen Grundgesetzes erhoben wurden, erlangen diese Stränge Aktualität. Ob sie geeignet sind, das Szenario des Absturzes des ungarischen Grundgesetzes auch langfristig zu verhindern, steht auf einem anderen Blatt.

II. Das Volk als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt – eine Illusion?

1. Selbstermächtigung der Eliten als politische Realität

Dass Inhaber der verfassunggebenden Gewalt nur das Volk sein kann, kann heute kaum in Zweifel gezogen werden. Ist der Begriff des *pouvoir constituant* ein *demokratischer und revolutionärer Begriff* (*Böckenförde*), folgt hieraus, dass er nur im Rahmen einer demokratischen Verfassungstheorie Platz hat.[441]

Allerdings ist der Begriff des Volkes sehr offen. Er ist mithin einer der am schwierigsten auszulegenden Begriffe des gesamten Verfassungsrechts. *Böckenförde* verweist hier auf den Kontext der Entstehung der Sieyèsschen Lehre und auf die damalige Notwendigkeit, dem Volk als einer Art lebendigem, handlungsfähigem Subjekt eine *volle Verfügungsmacht über die Gestaltung der politisch-sozialen Ordnung* zuzuerkennen, sodass es zu deren *Urheber im eigentlichen Sinn* werden konnte.[442]

Böckenförde bezeichnet diesen Ansatz Sieyès' als *politische Theologie*. Er erhebt den Einwand, dass Sieyès bestrebt war, Attribute Gottes, die zuvor in der christlichen Theologie entwickelt worden waren, auf das Volk zu übertragen, um es so allmächtig erscheinen zu lassen.[443] War dieses Vorge-

441 *Böckenförde*, 2011, S. 101. In der Zeit nach dem Wiener Kongress von 1815 haben die reaktionären Kräfte zu begründen versucht, weshalb die verfassunggebende Gewalt nunmehr dem Monarchen (und nicht dem Volk) zustehen sollte. Hierbei bewegten sie sich allerdings in demjenigen Koordinatensystem, welches der Abbé Sieyès abgesteckt hatte und spielten somit nach den Regeln, die die Revolution geschaffen hat. Ein Zeugnis dafür, dass die traditionellen Ansätze spätestens nach 1789 nur noch als reaktionär bezeichnet werden konnten und überholt waren; vgl. hierzu *Böckenförde*, 2011, S. 102.

442 *Böckenförde*, 2011, S. 101.

443 *Böckenförde*, 2011, S. 101; der Begriff *politische Theologie* lässt hier den Einfluss *Carl Schmitts* erkennen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hen Sieyès' revolutionären Bestrebungen geschuldet und lassen sich seine Formulierungen leicht entschärfen, so bleiben doch wichtige Fragen offen: was bedeutet Volk in diesem Zusammenhang? Wo lässt sich dieses Volk finden? Auf welche Weise kann es sich artikulieren, wenn es gefunden ist?[444]

Böckenförde lehnt die Annahme ab, dass der verfassungsrechtliche Volksbegriff mit dem natürlichen oder ethnischen Volksbegriff als einer *durch gemeinsame Sprache, Abstammung oder Kultur verbundenen Gruppe von Menschen* identisch sei. Vielmehr geht er von einem *Volk im politischen Sinn* aus und definiert das Volk als die *(politisch sich zusammenfindende und abgrenzende) Gruppe von Menschen, die sich ihrer selbst als politische Größe bewusst ist und als solche handelnd in die Geschichte eintritt*.[445] Diesen Begriff des Volkes in politischem Sinn hält er mit dem Begriff der Nation für synonym[446] und folgt damit dem Sieyèsschen Verständnis von *nation* und *peuple*, wie es auch hier vertreten wird.

Allerdings liefert diese Definition keine Antwort auf die Frage, wo denn dieses Volk im politischen Sinne konkret zu finden ist und auf welche Weise es seinen verfassunggebenden Willen artikulieren kann. Auch *Isensee* stellt die sehr direkten Fragen, *wo in der Stunde Null das Volk denn ist, wen es dazu beruft, in seinem Namen zu handeln, und wie die Berufung zu erkennen ist*?[447] Seine Antwort klingt sehr ernüchternd: dem Ideal des sich selbst eine Verfassung gebenden Volkes stand oft die Realität einer Elite gegenüber, die sich selbst dazu ermächtigte, die Macht des *pouvoir constituant* auszuüben.[448]

Dieses Urteil ist für den prototypischen Anwendungsfall der Lehre vom *pouvoir constituant* im Jahre 1789 kaum anzweifelbar. Weder das französische Volk noch die Mitglieder dieses Volkes traten in Erscheinung, von einer unmittelbaren Möglichkeit, ihrerseits Einfluss auf den Inhalt der geplanten Verfassung zu nehmen, konnte nicht die Rede sein. Auch konnten die Vertreter des *Tiers État*, die sich zur *Assemblée nationale* formierten und das Recht zur Verfassunggebung für sich in Anspruch nahmen, hierfür kein Mandat des Volkes vorweisen. Ihre Bevollmächtigung bezog sich lediglich auf die Wahrnehmung der Interessen ihres Standes innerhalb des von der Verfassung des *Ancien Régime* abgesteckten Bewegungsspielraums.

444 Auch *Böckenförde* stellt sich diese Fragen; *Böckenförde*, 2011, S. 103f.
445 *Böckenförde*, 2011, S. 103.
446 *Böckenförde*, 2011, S. 103.
447 *Isensee*, 1992, S. 43.
448 *Isensee*, 1992, S. 43.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anknüpfungspunkte für eine Ermächtigung zur Schaffung einer neuen Verfassung unmittelbar durch das Volk sucht man vergebens.[449]

Das Problem wird dadurch vertieft, dass die Versammlung des *Tiers État* auch in ihrer Rolle als Volksvertretung unter Legitimitätsmängeln litt. Sie trat mit dem Anspruch auf, die gesamte französische Nation zu vertreten, konnte sich in Wirklichkeit aber nur auf einen kleinen Teil dieser Nation stützen. Sie vertrat zwar im Vergleich zu den beiden anderen Ständen eine größere Zahl von Aktivbürgern, allerdings war diese Zahl im Vergleich zur Gesamtheit des französischen Volkes sehr gering. Die Hürden für das Wahlrecht waren so hoch, dass von den damals 26 Millionen Franzosen lediglich 4 Millionen zur Wahl berechtigt waren.[450] Sieyès erkannte diesen Widerspruch, konnte ihm aber kaum dogmatisch haltbare Argumente entgegenhalten. Er argumentierte sehr leidenschaftlich und sprach schon in den ersten Zeilen der Schrift über den Dritten Stand über den Alleinvertretungsanspruch des *Tiers État*.[451] Dennoch liegt in dieser Diskrepanz einer der wichtigsten Widersprüche der Französischen Revolution, der auch von Anfang an eine Angriffsfläche für Kritik darstellte.[452]

Dieses Bemängeln von Partizipationsmöglichkeiten des Volkes bei der Ausübung des *pouvoir constituant* mag in der Theorie sehr überzeugend klingen, leidet allerdings unter einem Mangel. Wendet man sie undifferenziert auf sämtliche Fälle der Verfassunggebung in der Praxis an, ist sie ebenso realitätsfern, wie die von ihr kritisierte Annahme, dass das Volk als solches ohne jegliche Einschränkung fähig wäre, den *pouvoir constituant*

---

449 *Isensee*, 1992, S. 44.

450 Das aktive Wahlrecht setzte französische Staatsangehörigkeit und Volljährigkeit, daneben aber auch männliches Geschlecht, Selbstständigkeit, soziale Unabhängigkeit und einen bestimmten Bildungsstand voraus; vgl. zum Thema des Legitimitätsmangels der Nationalversammlung *Isensee*, 1992, S. 44.

451 Er argumentierte dementsprechend sehr leidenschaftlich und sprach er schon in den ersten Zeilen seiner Schrift über den Dritten Stand über den Alleinvertretungsanspruch des Tiers État: *Le plan est assez simple. Nous avons trois questions à nous faire. 1. Qu'est-ce que le Tiers État? – TOUT. 2. Qu'a-t-il été jusqu'au présent dans l'ordre politique? RIEN. 3. Que demande-t-il? Á ÊTRE QUELQUE CHOSE*; S. 1; wenig später schreibt er: *Le Tiers embrasse donc tout ce qui appartient à la nation; et tout ce qui n'est pas le Tiers ne peut pas se regarder comme étant de la nation. Qu'est-ce que le Tiers? TOUT*; TE, S. 7.

452 Der erste und bis heute wohl einflussreichste dieser Kritiker ist der irisch-britische Whig-Politiker und Staatsphilosoph *Edmund Burke* (1729- 1797), der von vielen als Vater des modernen Konservatismus angesehen wird. In seinen Reflections on the Revolution in France von 1790 heißt es: *A government of five hundred country attornies and obscure curates is not good for twenty-four millions of men*; Reflections, Para. 84.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auszuüben. Bereits in ihrem ersten praktischen Anwendungsfall zeichnete sich die Lehre vom *pouvoir constituant* dadurch aus, dass sie das *Ancien Régime* zu überwinden bestrebt war und das geeignete Mittel hierfür in einer demokratischen Verfassung sah. Die hierzu berufene Versammlung des *Tiers État* hatte jedoch innerhalb der alten, festgefahrenen Strukturen nicht die Möglichkeit, sich hierzu einer irgendwie gearteten demokratischen Partizipation des Volkes zu bedienen.[453] Hätte die Versammlung im Jahre 1789 auf eine solche bestanden, wäre dies wegen der Unrealisierbarkeit dieses Anspruchs einem politischen Suizid gleichgekommen.

Isensee spricht in diesem Zusammenhang – wie erwähnt – von einer *Realität selbstermächtigter politischer Eliten* und führt mehrere Beispiele an.[454] Allerdings fällt auf, dass diese sich allesamt auf Prozesse der Verfassunggebung in schwierigen politischen Zeiten beziehen. Neben dem Paradebeispiel von 1789 erwähnt er den Sturz Napoleons III. im Jahre 1870,[455] sowie die Rolle der Massendemonstrationen, die 1989/90 zum Zusammenbruch der DDR führten.[456] Schließlich spricht *Isensee* auch vom Missbrauch der Errungenschaften der Lehre vom *pouvoir constituant* durch *linke, […] sozialistische Ideologien, die sich gewiss sind, das Volk auf ihrer Seite zu haben, wenn nicht immer in seinem empirischen, so doch in seinem wahren Willen* sowie durch die jakobinische Revolutionsoligarchie in der Endphase der Französischen Revolution.[457]

Auf die beiden letzten Beispiele soll hier nicht eingegangen werden. Offensichtlich sind weder jakobinische noch bolschewistische Ideologien dazu geeignet, Legitimität für die Verfassung eines heutigen demokratischen Rechtsstaates zu schaffen. Interessant sind jedoch die beiden ersten Beispiele, da sie Zeugnis über ein wichtiges Phänomen liefern: sind die politischen Umstände schwierig, fällt es politischen Eliten, die auf der „guten Seite der Geschichte" stehen, relativ leicht, mit einem Alleinvertre-

453 So auch *Isensee*, 1992, S. 44.

454 *Isensee*, 1992, S. 43.

455 In diesem Jahr wurde die französische Armee bei Sedan von den Truppen Moltkes des Älteren vernichtend geschlagen. Als Reaktion hierauf rief die republikanische Minderheit in der *Assemblée nationale* die Republik aus und stürzte das Kaisertum, welches faktisch sehr deutliche Züge einer Diktatur trug. Die kaisertreue Mehrheit in der *Assemblée nationale* leistete keinen nennenswerten Widerstand; s. *Isensee*, 1992, S. 44f.

456 *Isensee* bestreitet nicht, dass die damaligen Massendemonstrationen wichtige Anstöße lieferten. Allerdings merkt er an, dass es sich auch in ihrem Fall um *politisch aktive Minderheiten* handelte, die nicht mit dem gesamten Volk der ehemaligen DDR gleichgesetzt werden können; s. Isensee, 1992, S. 45.

457 *Isensee*, 1992, S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tungsanspruch für das ganze Volk aufzutreten und so durch ein Vorgehen, das von der weit überwiegenden Mehrheit der Staatsbürger als „richtig" empfunden wird, Legitimität für ihr Vorgehen – auch im Zusammenhang mit der Verabschiedung einer neuen Verfassung – zu schaffen. Es besteht allerdings keine Veranlassung dazu, eine derartige Großzügigkeit im Zusammenhang mit einer politischen Selbstermächtigung der Eliten auch in ruhigen politischen Zeiten walten zu lassen, in denen eine Partizipation größerer Teile des Volkes ohne große Schwierigkeiten möglich wäre. Die Bezugnahme auf die Ursünde von 1789 und auf weitere, den Umständen der jeweiligen historischen Situation geschuldeten Szenarien vermag somit für sich allein noch lange nicht die Selbstermächtigung von Eliten als normales Drehbuch der Verfassunggebung zu legitimieren. Vielmehr ist es für den Legitimitätsglauben nicht förderlich, wenn der Anschein eines Alleingangs der Eliten erweckt wird. In diesem Zusammenhang gewinnt der zuweilen populistisch in Feld geführte Vorwurf der „Abgehobenheit" des „Establishments" bedrückende Plausibilität.

2. Das unverfasste Volk – ein Zirkelschluss?

Das zweite gewichtige Argument gegen die Möglichkeit der Annahme eines Volkes im natürlichen, nicht verrechtlichten Sinn ist der Teufelskreis, den *Isensee* als den *Zirkel der unverfassten Volkes als Verfassunggeber* bezeichnet. Das Volk kann als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt sich nur dann eine Verfassung geben, wenn es handlungsfähig ist. Diese Handlungsfähigkeit setzt allerdings ein Mindestmaß an Organisation voraus, was wiederum mit dem vollständigen Fehlen einer Verfassung unvereinbar ist. Wesentliches Merkmal einer Verfassung ist nämlich gerade das Vorhandensein von Vorschriften zur Organisation.[458] *Isensee* formuliert hier sehr direkt: *Das Volk muss […] schon vorab verfasst sein, damit es sich eine neue Verfassung geben kann*.[459] Das Erscheinen des *pouvoir constituant* in seiner ursprünglichen, ungebundenen Form würde einen kompletten Bruch mit der alten Ordnung und eine neue „Stunde Null" voraussetzen, was allerdings illusorisch bleiben muss. Vielmehr treten bereits vom Volk bevollmächtigte oder zumindest anerkannte Personen als eine verfasste

458 *Isensee*, 1992, S. 47.

459 *Isensee* verweist hier darauf, dass bereits Hegel in seinen *Grundlinien der Philosophie des Rechts* von 1821 auf diesen Teufelskreis hinweis; *Isensee*, 1992, S. 47.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gruppe auf, die für sich das Recht in Anspruch nimmt, die neue Verfassung zu verabschieden.

3. Verzerrung des Willens des Volkes durch das freie Mandat

Drittens ist problematisch, dass durch das den Regelfall bildende freie Mandat der Mitglieder des verfassunggebenden Organs der Wille des Volkes noch mehr verzerrt werden kann.[460]

Grund hierfür ist, dass die Abgeordneten wegen der im Laufe der Ausarbeitung der Verfassungsurkunde zwangsweise auftretenden Unvorhersehbarkeiten und wegen der unvermeidbaren politischen Kompromisse den durch das freie Mandat gewährten Bewegungsspielraum zu nutzen gezwungen sind. Ist durch die Freiheit des Mandats der Auftrag ohnehin vage, kann der ursprüngliche Wille durch die Ausnutzung des den sämtlichen Abgeordneten gewährten Bewegungsspielraums – oft in sehr unterschiedliche Richtungen – noch mehr verfremdet werden.

III. Das Verfahren zur Verabschiedung der Verfassung – Sieyès' Ideal und politische Realität

1. Unauffindbarkeit des Volkswillens

Die zweite große Schwierigkeit der Lehre vom *pouvoir constituant* ist neben der Ungreifbarkeit des Volkes das Problem des richtigen Entscheidungsverfahrens. Obwohl sich Sieyès im Zusammenhang mit dieser Frage etwas widersprüchlich äußert und – wie gezeigt – in der Schrift vom Dritten Stand ein hypothetisches ideales Verfahren skizziert, entspricht es der Idee vom nicht eingrenzbaren *pouvoir constituant* selbstverständlich besser, wenn davon ausgegangen wird, dass das Volk seinen Verfassungswillen in beliebiger Form äußern kann.

Sprach Sieyès im Revolutionsjahr 1789 in Interesse einer starken Legitimierung der verfassunggebenden Macht der Nationalversammlung von

460 *v. Beyme*, 1968, S. 8. *v. Beyme* weist hier darauf hin, dass ein imperatives Mandat zwar häufig gefordert wurde, sich jedoch ebenso wenig wie im Falle der herkömmlichen Legislativorgane durchsetzen konnte. Anhänger des Imperativmandats waren z.B. in Frankreich die Anhänger *Léon Gambettas* (1838–1882) und in Italien diejenigen *Giuseppe Mazzinis* (1805–1872).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einer derartigen Freiheit des Verfahrens, ist diese Annahme einer absoluten Gestaltungsfreiheit ebenso utopisch wie die Annahme eines unmittelbar in Erscheinung tretenden Volkes. Selbst dann, wenn man von einem tatsächlich und unmittelbar auftretenden Volk als Subjekt der Verfassunggebung ausgehen würde, das seinen Willen artikulieren kann, wäre kein Verfahren realistisch dazu geeignet, diesen verfassunggebenden Willen in vollkommen reiner Form zu erfassen und die Verfassungsurkunde entsprechend zu gestalten. Erstens ist der Inhalt dieses verfassunggebenden Willens nicht zu erfassen, und zweitens sind mehrere Faktoren vorhanden, die selbst im Falle der Auffindbarkeit solch eines hypothetischen Willens diesen verzerren würden.

Zunächst zur Unmöglichkeit der Erfassung des verfassunggebenden Willens des Volkes: solch ein Wille in einer konkreten, auf die Schaffung einer Verfassungsurkunde mit einem bestimmten Inhalt gerichteten Form ist eine Illusion. Dieses Problem wird auch nicht dadurch gelöst, dass der Wille des Volkes mit der „öffentlichen Meinung" gleichgesetzt wird.[461] Dieser Begriff ist noch schwammiger und noch anfälliger für ideologischen Missbrauch. Die Faktoren, die diese Meinung beeinflussen und evtl. auch dazu führen, dass bestimmte Gruppen im gegebenen Augenblick ihre Anliegen mit einer Berufung auf die öffentliche Meinung begründen, sind kaum zu ergründen.[462] Zu der Schwammigkeit dieses Begriffs gesellt sich die verzerrende Wirkung, die Folge der Existenz von großen Organisationen in den modernen Demokratien ist. An die Stelle der großen Summe von Einzelwillen tritt ein Wille, der Rousseaus bereits zitierte Vorahnung bestätigt, gemäß der *der Wille jeder dieser Gesellschaften in Beziehung auf ihre Mitglieder ein allgemeiner und dem Staate gegenüber ein einzelner* wird.[463]

---

461 So aber *Henke, Wilhelm*: Die verfassunggebende Gewalt des deutschen Volkes, Friedrich Vorwerk Verlag, Stuttgart, 1957, S. 25f.

462 *v. Beyme*, 1968, S. 7; offenbar erkennt auch *Henke* diese Schwierigkeit, da er ein Eingehen auf die *zahlreichen Faktoren* ausdrücklich ablehnt, die zur Bildung dieser öffentlichen Meinung führen. Als Quellen beruft er sich auf die Soziologie und auf *Traditionen und Umstände aller Art*; *Henke*, 1957, S. 25.

463 Auch *Henke* verweist auf die verzerrende Wirkung der großen Organisationen im Staat, S. *Henke*; S. 25.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Brechungen des verfassunggebenden Willens

Als zweite große Schwierigkeit zeigt sich die Gruppe von Faktoren, die *von Beyme* unter dem Oberbegriff der *Brechungen des verfassunggebenden Willens des Volkes* zusammenfasst.[464] Von diesen sind für die Beantwortung der Fragen, die das ungarische Grundgesetz aufwirft, zwei von besonderer Relevanz: die Bedeutung von kleineren, mit der Ausarbeitung der Verfassung beauftragten Kommissionen, sowie der Einfluss der dominantesten Stimmen innerhalb dieser Kommissionen.[465] Auf diese soll später eingegangen werden.

3. Bedeutung eines vorhergehenden Verfassungsauftrags oder eines nachträglichen Plebiszits

In Anbetracht dieser vielen Schwierigkeiten bei der Findung des Volkes als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt und der Übertragung seines Willens in die geschriebene Verfassung mutet es fast naiv an, einen vorhergehenden Verfassungsauftrag oder ein nachträgliches Plebiszit als geeignet anzusehen, die Verknüpfung zwischen Subjekt und Objekt der verfassunggebenden Gewalt herzustellen.

Als die verfassunggebende Gewalt im Jahre 1789 ihre Feuertaufe erlebte, musste sie – wie dargelegt – ohne einen vorhergehenden ausdrücklichen Auftrag des Volkes auskommen. Allerdings ist aus den Versuchen Sieyès' in der Schrift über den Dritten Stand klar erkennbar, wie sehr er bestrebt war, diesen Makel zu mindern und alternative Argumente für die Befugnis der Versammlung des *Tiers État* zur Verfassunggebung zu finden. Auch Oliver Cromwells Versuch, sich im Zusammenhang mit seinem *Instrument of Government* auf ein vorhergehendes konkludentes Plebiszit zu berufen zeigt, dass solch eine Bevollmächtigung für die Machthaber – und wohl

---

464 *v. Beyme*, S. 7. Dieser Begriff mag in einer politikwissenschaftlichen Untersuchung wie derjenigen *v. Beymes* passend sein, kann aber für die Ohren des Juristen etwas dissonant klingen. Brechen können einen Willen im juristischen Sinn Faktoren wie Zwang oder Drohung. Bei der hier relevanten Frage geht es hingegen darum, dass ein von derartigen Einflüssen unabhängiger, freier Wille durch andere Umstände verzerrt wird.

465 *v. Beyme* führt als dritten solchen Faktor die Wahrnehmung der verfassunggebenden Tätigkeit durch die verfassunggebende Versammlung an. Dieser ist deckungsgleich mit dem bereits diskutierten Problem der Selbstermächtigung politischer Eliten, *v. Beyme*, 1968, S. 7ff.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auch für die Beherrschten – ein wichtiges Argument zugunsten der Legitimität einer Verfassung darstellt. In Unkenntnis der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Findung des Volkes und der Sondierung seines Willens klingt dies auch plausibel. Das Volk erteilt so der verfassunggebenden Körperschaft eine Art Auftrag, die ausgearbeitete Verfassungsurkunde stellt sich somit eher als das „Werk" des Volkes dar.

Wohl noch stärker wird dieser Legitimitätsglaube durch eine nachträgliche Volksabstimmung über einen ausgearbeiteten Verfassungsentwurf gefördert. Kann sich wegen der mit dem freien Mandat verbundenen Schwierigkeiten die Verfassungsurkunde in ihrer finalen Form erheblich von den ursprünglichen Plänen unterscheiden, hat im Falle des nachträglichen Plebiszits das Volk (faktisch: die Gesamtheit der wahlberechtigten Bürger) tatsächlich das „letzte Wort", sodass ein unerwünschter Entwurf verworfen und somit die Gefahr der Oktroyierung einer ungewollten Verfassung praktisch ausgeschlossen werden kann.

Allerdings ist auch die Eignung eines nachträglichen Referendums zur Erstellung einer Verknüpfung zwischen Volk und Verfassung zumindest fragwürdig. Schwer wiegt hier die Tatsache, dass das Volk faktisch keinen Einfluss auf den Inhalt des endgültigen Entwurfs nehmen, sondern diesen nur ablehnen kann.[466] Im Verfassungsreferendum äußert es sich nach Maßgabe vorher festgelegter Verfahrensregeln, die nur die Alternativen „Ja" oder „Nein" zulassen.[467] Isensee formuliert erneut sehr direkt: *Souverän ist hier nicht, wer die Frage beantwortet, sondern wer die Frage stellt.*[468]

Trotz dieser Einschränkung verfügt das Verfassungsreferendum über eine große Tradition, die bis heute fortwirkt. Den ersten wichtigen Präzedenzfall schufen die Jakobiner in der späten Phase der Revolution. Der Nationalkonvent erklärte bereits 1792 die Bestätigung einer Verfassung durch das Volk zu deren unbedingter Wirksamkeitsvoraussetzung.[469] Im Einklang hiermit legten die Jakobiner den neuen Entwurf der Verfassung am 24. Juni 1793 den Versammlungen der Wähler vor, die diese annahmen.

---

466 Auf dieses Problem verweist auch *von Beyme*, 1968, S. 7.
467 *Isensee*, 1992, S. 46.
468 *Isensee*, 1992, S. 46.
469 So sprach das Dekret vom 21. September 1792: *qu'il ne peut y avoir de Constitution que celle qui est acceptée par le peuple*; s. hierzu *Isensee*, 1992, S. 49.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Das unglückliche Schicksal[470] dieser (inhaltlich sehr fortschrittlichen[471]) Verfassung tat der Verbreitung des Gedankens von der Wichtigkeit des Referendums keinen Abbruch. Allerdings ist diese Forderung nach einem Referendum nicht zwingend im Einklang mit der Realität. Die Geschichte hat gezeigt, dass eine Verfassung mit demokratischem Inhalt sich nicht nur auf demokratischem Wege schaffen lässt. Das Paradebeispiel für eine Verfassung mit problematischer Entstehungsgeschichte und trotzdem demokratischem Inhalt ist wohl das deutsche Grundgesetz.

4. Problem der Verfassunggebung durch Mehrheitsentscheid

Bereits die Ausführungen in der *Second Treatise* über die Gebundenheit der Minderheit an Mehrheitsentscheide ließen erkennen, dass diese zwar unverzichtbar für die Volksherrschaft ist, jedoch eine unangenehme Einschränkung für die Unterlegenen darstellt. Locke erkannte, dass diese Freiheitsbeschränkung nur dann mit der naturgegebenen Freiheit des Menschen in Einklang zu bringen ist, wenn derselbe Mensch zuvor eingewilligt hat, sich der Entscheidung der Mehrheit zu fügen.

Ist das Mehrheitsprinzip geeignet, die Marschrichtung zu bestimmen, in die eine bereits organisierte Körperschaft schreitet, versagt es dann, wenn es darum geht, die Bindewirkung des Mehrheitsprinzips für eine Gruppe zu begründen, die sich noch im vorvertraglichen Zustand befindet und somit keine gemeinsamen Regeln kennt. Eine Entscheidung der Mehrheit der unabhängigen Individuen vermag es nicht, die Minderheit dieser unabhängigen Individuen in den organisierten Zustand mit sich zu ziehen, wo sie sich dem Willen der Mehrheit zu fügen haben. Vielmehr

---

470 Die Schwierigkeiten fingen mit dem Plebiszit selbst an. Von den 7 Millionen Wahlberechtigten äußerten sich lediglich etwa 2 Millionen, primär wegen des nicht-geheimen Charakters des Plebiszits. Wegen des im März 1793 beginnenden Vendée-Aufstandes und der äußeren Angriffe im Rahmen des Ersten Koalitionskrieges trat die neue Verfassung niemals in Kraft. Am Ende dieser Entwicklung stand die Herrschaft des Wohlfahrtausschusses, die spätestens ab dem Beginn der *Zeit des Terrors* im September 1793 als äußerst brutal bezeichnet werden muss.

471 Am meisten beeindruckt das allgemeine, lediglich an Volljährigkeit und an das männliche Geschlecht geknüpfte Wahlrecht (Art. 29). Auch das Widerstandsrecht gegen Unterdrückung als Ausfluss der Grundrechte (Art. 33) und der umfangreiche Katalog an Grundrechten können als sehr fortschrittlich bezeichnet werden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

muss jeder der sich Vertragenden seine Zustimmung hierzu geben. Der Gesellschaftsvertrag setzt also Einstimmigkeit voraus.

Locke erkennt die faktische Unmöglichkeit solch einer Einstimmigkeit, ist aber trotzdem nicht bereit, von der Erforderlichkeit des Vertragsschlusses durch alle abzuweichen. Zudem erscheint der Vertragsschluss in der *Second Treatise* nicht als Fiktion oder als Mittel, mithilfe dessen Locke seine Vorstellungen zu veranschaulichen versucht.[472] Vielmehr sieht Locke im Vertragsschluss ein historisches Faktum[473] und setzt eine Beitrittserklärung sogar für Generationen voraus, die nach dem Abschluss geboren worden sind.

Den Ausweg findet Locke darin, dass er eine konkludente Zustimmungserklärung (*tacit consent*) derjenigen ausreichen lässt, die nicht am Vertragsschluss teilnehmen konnten oder wollten. Die Voraussetzungen für diese Zustimmung setzt er hierbei sehr niedrig an.[474] So lässt er z.B. Grundstückseigentum, aber auch die bloße Nutzung der Verkehrswege als konkludente Zustimmungserklärungen zum Gesellschaftsvertrag ausreichen.[475]

Ist in dieser Großzügigkeit Lockes Bestrebung erkennbar, die Geltung des Gesellschaftsvertrages und damit der staatlichen Ordnung für alle zu begründen, und mag sie geeignet sein, die Widerspruchsfreiheit von Lockes System aufrecht zu erhalten, stellt sie eine der Schwächen der *Second Treatise* dar und ist mit der Realität kaum vereinbar.[476] Es fällt schwer, solch eine konkludente Zustimmung etwa bei denjenigen Bürgern zu finden, die sich schlicht auf dem Staatsgebiet aufhalten und über Eigentum verfügen, da viele von ihnen eventuell die staatliche Ordnung ablehnen, ihnen allerdings die Möglichkeit fehlt, das Staatsgebiet zu verlassen. Eine derartige mit Schweigen verbundene Ablehnung kann kaum als konkludente Zustimmung zum Gesellschaftsvertrag ausgelegt werden.[477]

Von den Schwierigkeiten, die Gedanken der Vertragstheoretiker auf die moderne Verfassunggebung zu übertragen, war bereits die Rede. Aber ge-

---

472 So auch *Herbst*, 2003, S. 47.

473 Vgl. hierzu seine Versuche, historische Präzedenzfälle für den Vertragsschluss zu finden; Second Treatise, Chap. VIII., Sect. 101ff.

474 Second Treatise, Chap. VIII Sect. 119.

475 Second Treatise, Chap. VIII, Sect. 119.

476 Sehr deutlich kritisiert *Kersting* Lockes Konzept der stillschweigenden Zustimmung; vgl. *Kersting, Wolfgang*: Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages, Academic Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG), Darmstadt, 1994, S. 137ff.

477 *Kersting*, a.a.O., *Herbst*, 2003, S. 47.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rade Lockes Ablehnung, Mehrheitsherrschaft durch Mehrheitsentscheid zu begründen, war sehr einflussreich, wenn es um die Kritik der Lehre vom *pouvoir constituant* ging: *Mehrheit aus Mehrheit abzuleiten, wäre ein Zirkel, Mehrheitsherrschaft durch Mehrheit einzuführen, ein Diktat. Das erste unvereinbar mit der Vernunft, das zweite unvereinbar mit dem Freiheitsgedanken* (*Isensee*).[478] Die Schwierigkeit, die sich hier im Zusammenhang mit der Verfassunggebung stellt, ist ähnlich wie das Problem in der *Second Treatise*. Das Mehrheitsprinzip vermag auch hier nicht zu erklären, weshalb die Minderheit sich die Entscheidung der Mehrheit zu eigen machen muss.[479]

Wegen der Ähnlichkeit des Problems lässt sich auch Lockes Lösungsansatz gut übertragen. Dank der im Vergleich zum Gesellschaftsvertrag konkreteren und besser greifbaren Natur der modernen geschriebenen Verfassung ist das Erfordernis der Zustimmung hier sogar leichter zu erfassen. Die Unterlegenen – gemeint sind Parteien ebenso, wie ihre Wähler – sind bereit, sich der Entscheidung der Mehrheit zu fügen, wenn sie *vorab die demokratische Verfassung als gemeinsame Spielregel anerkannt*[480] haben. Und über diese Spielregel müssen sich alle Akteure der Politik, d.h. die Angehörigen potenzieller Mehrheiten wie potenzieller Minderheiten, geeinigt haben.[481]

Lockes Forderung nach einer Einstimmigkeit bleibt auch in diesem Zusammenhang eine Utopie, allerdings ist ihr zentraler Gedanke sehr wertvoll, wenn es darum geht, Legitimität für die Verfassung zu schaffen. Kann diese zwar nicht von ausnahmslos allen Akteuren durch ein *tacit consent* angenommen werden, ist es für ihre Legitimität abträglich, wenn sie von großen Teilen des politischen Spektrums abgelehnt wird, da diese Kräfte sich so die Entscheidung der nach den Regeln dieser Verfassung zustande gekommenen Mehrheit nicht bzw. nur äußerst ungern zu eigen machen werden. Auf der anderen Seite kann ein starker Legitimationsstrang geschaffen werden, wenn die Verfassung von allen Akteuren zumindest als ein realistischer, fairer Kompromiss anerkannt wird. Dieser Gedanke hat auch Ähnlichkeit mit der *volonté générale* Rousseaus in der hier vertretenen Auffassung, die in ihr primär das Element des gegenseitigen Wollens und Dafürhaltens für das Gemeinwesen sieht.

Dieser alternative Legitimationsstrang der Akzeptanz ist umso wichtiger, als das Erfordernis einer Einstimmigkeit das Volk und die Verfassung

478 *Isensee*, 1992, S. 50.
479 *Isensee*, 1992, S. 50.
480 So *Isensee*, 1992, S. 50.
481 *Isensee*, 1992, S. 50.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

als das vermeintliche Produkt seiner verfassunggebenden Gewalt noch weiter voneinander entfernt: zu der Unmöglichkeit, dass das Volk als Verfassunggeber unmittelbar in Erscheinung tritt und der weiteren Unmöglichkeit, dass es seinen Willen ohne verzerrende Faktoren artikuliert, kommt als dritte Unmöglichkeit die Einholung einer expliziten Zustimmung zum Inhalt der Verfassung seitens aller Mitglieder dieses ungreifbaren Volkes.

5. Vorbestimmtheit durch äußere Umstände

Ähnlich wie die Erwartungen, die heute an einen europäischen Verfassungsstaat gestellt werden, bedeuten auch die historischen Gegebenheiten, die die Verfassung zu beachten hat, eine erhebliche Verengung der Bahnen, innerhalb der der *pouvoir constituant* sich zu bewegen hat. Jede Verfassung ist notwendig das Produkt der historischen Gegebenheiten, unter denen sie entsteht.[482] Zwingend greift die Verfassung bestimmte Probleme der Zeit ihrer Entstehung auf und sucht eine Antwort auf diese.[483]

482 *Isensee*, 1992, S. 57.

483 *Isensee* verweist hier darauf, dass die Französische Revolution, die wohl den *tiefsten epochenschnitt* überhaupt darstellte, nicht imstande war, komplett mit den Strukturen des *Ancien Régime* zu brechen. Vielmehr übernahm sie die Strukturen des modernen Staates, d.h. die Produkte des französischen Absolutismus und interpretierte die Herrschaftsbefugnisse neu; s. hierzu *Isensee*, 1992, S. 57.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Wege aus dem Dunkeln: die Suche nach alternativen Legitimationssträngen

I. Die Innensicht des Verfassungsrechts: kein Ausweg

Die Konsequenz des vorhergehenden Kapitels klingt ernüchternd. Der Versuch, eine Verknüpfung zu dem Volk als Souverän und als einzigem Inhaber des *pouvoir constituant* zu schaffen, scheitert an den Unzulänglichkeiten der Realität. *Isensee* bezeichnet die Lehre vom *pouvoir constituant* deshalb als *demokratischen Mythos*, den die Aufklärung schuf, um den modernen Verfassungsstaat zu begründen und ihn abzusichern.[484] In Anbetracht der Kritik an der Lehre vom *pouvoir constituant*, die Gegenstand des letzten Kapitels war, drängt sich ein Schluss auf, der verheerend klingt. Anstatt einen echten Gegenentwurf zu den traditionellen Theorien zu liefern, vermochte die Aufklärung lediglich, den Glauben an ein höheres Wesen als Legitimitätsgrund durch einen anderen Glauben an eine ebenso ungreifbare Entität in Gestalt des *pouvoir constituant* des Volkes zu ersetzen.[485]

Mit der Zerstörung des Mythos wird das im Zusammenhang mit der Reinen Rechtslehre Kelsens erwähnte Bild vom Gorgonenhaupt der Macht präsent wie nie zuvor. Ist die Berufung auf das Volk nicht geeignet, als Grund der Verfassung herzuhalten, werden der *horror vacui* und das Szenario der Absturzgefährdung der Verfassung gegenwärtiger denn je. Somit müssen alternative Stränge zur Legitimation gefunden werden.

---

484 *Isensee*, der in diesem Zusammenhang sich aus Platon beruft. Dieser sprach in seiner Politeia von einem *kindlichen und lügenhaften* Wesen des Mythos und bezeichnete diesen als *Lüge zum Nutzen des Staates*, welcher sich allerdings jede neue politische Ordnung zu ihrer eigenen Legitimierung bedient; s. hierzu *Isensee*, 1992, S. 68.

485 So auch *Isensee*, 1992, S. 68. *Isensee* vergleicht aus diesem Grund die Lehre vom *pouvoir constituant* auch mit den politischen Gründungssagen der Antike, z.B. der Gründung Athens durch Pallas Athene oder der Herkunft der Römer von Venus, Äneas und Romulus und erwähnt auch die Berufung auf Gesetzgeber wie Lykurg, Solon oder der decemviri zur Legitimierung der fundamentalen Gesetze. Hier ist anzumerken, dass die Erwähnung Solons und der römischen Gesetzgeber von 451 v. Chr. unter den Gründungsmythen nicht unproblematisch ist, da es sich bei ihnen nicht um mythologische Figuren, sondern um Menschen handelt, die einst gelebt haben; s. hierzu Isensee, 1992, S. 70.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Text der Verfassung oder ihrer Präambel helfen hier nicht weiter, die Innensicht des Verfassungsrechts vermag nicht, das Problem der Legitimität zu lösen.[486] Die Verfassung definiert ihren eigenen zeitlichen, personalen, räumlichen und gegenständlichen Geltungsanspruch. Dies erfolgt durch Normen, die der juristischen Untersuchung zugänglich sind. Jedoch unterliegt der Grund ihrer Geltung nicht ihrer Disposition. Sie kann lediglich dartun, welche Art von Legitimation sie beansprucht:[487] *Die Berufung auf das Volk als Verfassunggeber erzählt nicht die Entstehungsgeschichte der Verfassung, auch wenn sie geschichtliche Umstände nennt, an die das Selbstverständnis anknüpft. Die Selbstreferenz wird nicht durch historische Beweise bestätigt oder widerlegt. Das Kriterium von Wahr oder Unwahr greift hier nicht. So kann der Legitimitätsanspruch nicht durch die Behauptung zu Fall gebracht werden, die Präambel enthalte Unwahrheiten.* (*Isensee*).[488]

II. Der Geltungserfolg als möglicher Richtpunkt der Legitimität

1. Das nachträgliche *plébiscite de tous les jours* als Ansatz der Legitimation

Es gehört zu den Eigenheiten der Verfassunggebung, dass das verbreitete Modell der „Legitimation durch Verfahren" nicht wirklich anwendbar ist, da es kein vorgeschriebenes Verfahren zur Verabschiedung von Verfassungen gibt.[489] Ob die Verfassung glückt, hängt von der tatsächlichen Annahme durch ihre Adressaten, d.h. ihrem Geltungserfolg ab.[490] Dies sind die Bürger in ihren verschiedenen Rollen, als Privatpersonen wie als Träger staatlicher oder gesellschaftlicher Organisationen. Eine Verfassung, die entsprechend den rechtsstaatlichen Erwartungen die private und politische Freiheit ihrer Bürger gewährleisten will, kann von diesen nur frei angenommen werden. Diese Feststellung ähnelt sehr dem Schluss, zu welchem die sog. *Anerkennungstheorie* kommt.[491]

---

486 S. hierzu *Isensee*, 1992, S. 75f.
487 *Isensee*, 1992, S. 76.
488 *Isensee*, 1992, S. 76.
489 So auch *Isensee*, 1992, S. 81.; Zu dieser Theorie s. als Grundlagenwerk: *Luhmann, Niklas*: Legitimation durch Verfahren, Suhrkamp Verlag, Berlin, 1983.
490 So auch *Huba, Hermann*: Das Grundgesetz als dauerhafte gesamtdeutsche Verfassung – Erinnerung an seine Legitimität, in: Der Staat 30 (1991), S. 367ff, auch zitiert von *Isensee*, 1992, S. 81.
491 Auf diese Ähnlichkeit verweist auch *Isensee*, 1992, S. 81.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Theorie stellt den Gegenpol zu den Machttheorien dar, die bereits bei dem Thema der Erklärung der Staatsmacht erörtert und abgelehnt wurden. Die Geltung von Rechtsvorschriften vermögen die Machttheorien ebenso wenig zu begründen. Sie sehen den Grund der Geltung schlicht darin, dass eine Macht (faktisch: die Obrigkeit) diese befohlen hat und imstande ist, sie durchzusetzen.[492] Radbruch veranschaulicht die Unzulänglichkeiten dieser Theorien sehr treffend: *Befehl und Macht bedeuten nur ein Wollen und Können, sie vermögen auf der Seite der Adressaten also allenfalls ein Müssen, nicht aber ein Sollen, Gehorsam vielleicht, aber niemals eine Pflicht zum Gehorsam hervorzubringen.*[493]

Der von der Anerkennungstheorie angebotene Gegenentwurf stützt die Geltung des Rechts hingegen auf die Zustimmung der Rechtsunterworfenen.[494] *Isensee* geht hier sehr weit und sagt, dass die Lehre vom *pouvoir constituant* abgelöst wird durch eine Anerkennungstheorie, die sich den Besonderheiten der Verfassung anpasst.[495]

Dieser pragmatische Ansatz Isensees ist in der Praxis gut geeignet, den Geltungserfolg einer Verfassung zu messen. Ebenfalls ist *Isensee* zu folgen, wenn er von der Permanenz des Zustimmungsbedarfs für die Verfassung spricht. Während der Geltungsanspruch, den die Verfassung selbst erhebt, nicht den Wogen der Zeit unterworfen ist, muss sich der Erfolg der Verfassung Tag für Tag neu bestätigen. Die Wirksamkeit der Verfassung unterliegt somit dem Wandel. Der Zahn der Zeit kann ihre Legitimität stärken, aber auch schwächen. *Isensee* spricht hier von einem *plébiscite de tous les jours*[496], dem er Wesenszüge zuschreibt, die sehr an diejenigen des *pouvoir*

---

492 Eingehend hierzu *Radbruch, Gustav*: Rechtsphilosophie, hrsg. von *Dreier, Ralf* und *Paulson, Stanley L.*, C.F. Müller, Heidelberg, 1999, S. 80f.

493 So auch *Radbruch*, der hier *Adolf Merkel* zitiert: *Ebenso wenig wie […] ein wertloses Papier dadurch Geltung erlangt, dass jemand es mit der Pistole in der Hand einem anderen als Zahlungsmittel aufnötigt, gewinnt ein Imperativ demjenigen gegenüber Geltung, der sich ihm zähneknirschend zu unterwerfen gezwungen ist, geschweige denn gegenüber dem, der sich ihm hohnlachend zu entziehen versteht*; *Radbruch*, 1999, S. 80.

494 Auch zu dieser Theorie kritisch *Radbruch*, S. 81; s. zusätzlich *Henkel, Heinrich*: Das Problem der Rechtsgeltung, in: Gedächtnisschrift für René Marcic, Duncker & Humblot, Berlin, 1964, S. 66*; Hofmann, Hasso*: Legitimität und Rechtsgeltung, Duncker & Humblot, Berlin, 1977, S. 32f.

495 *Isensee*, 1992, S. 80.

496 Diese Formulierung geht zurück auf den französischen Schriftsteller *Ernest Renan* (1823–1892) und auf seine Rede mit dem Titel *Qu'est-ce qu'une nation?*, welche er im Jahre 1882 an der Sorbonne hielt. In dieser positionierte er sich (noch unter der Wirkung der Niederlage von 1870) gegen den Nationsbegriff, welcher damals im Deutschen Reich herrschend war und den Grund für die

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

constituant erinnern. So sei diese Zustimmung *souverän, unberechenbar, an keine Regeln gebunden, […] gleichermaßen fähig, die bestehende Ordnung anzunehmen wie zu verwerfen*.[497]

Isensee geht hier nicht auf die angesprochenen Übertreibungen im Zusammenhang mit der Lehre von *pouvoir constituant* ein, wie sie etwa bei *Carl Schmitt* zu finden sind und *mutatis mutandis* auch die Wirkungsgewalt dieses *plébiscite* einschränken könnten. Freilich ist auch dieses nicht fähig, wie eine Kraft aus dem Nichts aufzutauchen und die Verfassung zu vernichten. Auf einen anderen wesentlichen Unterschied weist *Isensee* jedoch hin: die klassische Lehre betrachtet den *pouvoir constituant* von einem Standpunkt *ex ante*, während die Legitimation durch das *plébiscite* nur im Nachhinein erfolgen kann.[498] *Ex post* entscheidet sich, ob etwa die Umstände der Entstehungsgeschichte oder ein Ursprungsethos Einfluss auf die Annahme der Verfassung ausüben, ob also ihre Entstehung eine Art von traditionaler Legitimität im Sinne *Max Webers* stiften kann.[499]

2. Legitimation aus dem Inhalt

Die entscheidenden Motive, auf denen die Zustimmung durch die Beherrschten beruht, ergeben sich aus dem Inhalt der Verfassung, in der die *Ideen der Menschenrechte, der liberalen Demokratie, des sozialen Rechtsstaates […] normative Gestalt annehmen* (*Isensee*).[500]

Hier schließt sich ein wichtiger Kreis. Im Rahmen der Erörterung der Vertragstheorien wurde detailliert dargelegt, dass deren einflussreichste Vertreter alle sehr konkrete Vorstellungen von den Eigenschaften hatten, die ein Gemeinwesen aufzuweisen hat, wobei ihre Ansätze zur Begründung stark divergierten. Während Locke und Montesquieu sich auf das Naturrecht beriefen, begeisterte sich Rousseau für die Ideale der Antike

---

Zusammengehörigkeit einer Nation im gemeinsamen Kulturerbe sah. Renans Rede gilt als Grundlagenwerk der französischen *conception contractuelle*, die den Grund der Nation in dem gemeinsamen Willen der Mitglieder ihrer Bevölkerung sieht, diese zu gründen: *L'existence d'une nation est (pardonnez-moi cette métaphore) un plébiscite de tous les jours, comme l'existence de l'individu est une affirmation perpétuelle de vie.*

497 *Isensee*, 1992, S. 82.

498 *Isensee*, 1992, S. 82.

499 Auch *Isensee* benutzt diesen Begriff Max Webers zur Bezeichnung dieser Art der Legitimität; *Isensee*, 1992, S. 82.

500 *Isensee*, S. 84.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und ließ diese Begeisterung in seine Konzeption der *volonté générale* einfließen. Sieyès machte einen weiteren Schritt nach vorne und zeigte in der Schrift vom Dritten Stand und im *Préliminaire*, wie er sich eine Verfassunggebung und eine Verfassung vorstellt, die im Einklang mit dem Naturrecht sind, zu dessen Anhängern er zu zählen ist.

Trotz dieser erheblichen Unterschiede ist diesen Theoretikern eins gemein. Sie hatten eine „gute", gerechte Verfassung vor Augen, die auf den – durchaus verschiedenen Interpretationen zugänglichen – Idealen der Gleichheit und der Freiheit beruht. Die richtige Auslegung ihrer Schriften zeigt, dass ihre Konzeptionen unsere heutige Auffassung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sehr stark geprägt haben. Ihr Streben nach dem „Guten" ist ein Weg, an dessen Ende eine Verfassung steht, deren Inhalt den von *Isensee* angeführten Idealen der Menschenrechte, der liberalen Demokratie und des sozialen Rechtsstaates entspricht. Erfüllt eine Verfassung diese Anforderungen, fällt das Lüften des Vorhanges, das als für den Normativisten so furchterregend beschrieben wurde, deutlich leichter. Anstatt des Gorgonenhauptes der Macht ist dort nunmehr der Geist der Dike zu finden.

3. Von der Einstimmigkeit zum Verfassungskonsens – eine praxistaugliche Lösung

Während die Wirksamkeit der Verfassung ein empirisches Phänomen ist und während sie sich allein aus der Zustimmung der Beherrschten speist, ist die Frage ihrer Rechtfertigung eine verfassungstheoretische Frage, auf die die Antwort nur mithilfe eines Modells gefunden werden kann, welches abstrahiert von der sozialen Wirklichkeit ist – allerdings nicht abstrahiert von den Fragen, die die scheinbaren Widersprüche der Lehre vom *pouvoir constituant* aufwerfen.

Der wohl schwerwiegendste dieser Widersprüche ist derjenige zwischen der Erforderlichkeit einer einstimmigen Entscheidung über die Annahme der Verfassung auf der einen und der praktischen Unmöglichkeit hiervon auf der anderen Seite.

Isensee sieht hier die Parallelen zwischen dem Moment der Verfassunggebung und demjenigen des Vertragsschlusses, wie er in den Vertragstheorien auftaucht, merkt aber auch an, dass die Vorstellung, dass sich alle einzelnen Personen jemals in bestimmten Grundfragen einig sein könnten, völlig weltfremd sei. Er arbeitet hier mit einer pragmatischen Reduktion und schlägt vor, das Ideal der Einstimmigkeit durch das weniger

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

anspruchsvolle und eher den Anforderungen der Realität entsprechende Prinzip des Konsenses zu ersetzen.[501]

Dieser Vorschlag *Isensees* ist nicht unproblematisch, treten doch die wesentlichen Unterschiede zwischen dem Gesellschaftsvertrag und der modernen Verfassungsurkunde hier trotz aller Wesensverwandtschaft sehr deutlich zum Vorschein. Während ersterer tatsächlich ein Akt ist, der auf Verständigung und Konsens beruht, ähnelt letztere trotz ihres besonderen Status einem Gesetz. Wesentliche Merkmale eines Gesetzes sind jedoch gerade das Befehlsmoment der Obrigkeit statt der Gleichrangigkeit des Konsenses und das Mehrheitsprinzip statt der Erforderlichkeit der Übereinstimmung beim Konsens.[502]

Diese wesensartige Unterschiedlichkeit, die aus dem Charakter der Verfassungsurkunde als Gesetz folgt, ist allerdings eher formeller Natur und ist nicht so bedeutend, wie die Verwandtschaft zwischen Gesellschaftsvertrag und Verfassung, die daraus folgt, dass die Funktion beider es ist, dem Gemeinwesen seine Grundstruktur zu verleihen. Aus dieser Ähnlichkeit folgt allerdings auch, dass das Problem im Zusammenhang mit dem Einstimmigkeitserfordernis nichts von seiner Virulenz verliert. Obwohl *Isensees* Vorschlag, die Einstimmigkeit durch eine Forderung nach Konsens zu ersetzen, nicht unproblematisch ist, ist er überzeugender als etwa der Vorschlag Lockes, von jedem Beherrschten eine Zustimmung zu verlangen und gleichzeitig die Voraussetzungen einer konkludenten Zustimmung so niedrig anzusetzen, dass hierunter praktisch jedes Verhalten fällt und es somit für jeden der Beherrschten unmöglich ist, dem Gesellschaftsvertrag nicht zuzustimmen.

Die pragmatische Reduktion Isensees überzeugt gerade durch ihre Praxistauglichkeit. Die Zustimmung aller Bürger wird hier ersetzt durch den Konsens aller politisch relevanten Kräfte des Gemeinwesens, die so die Verfassung gemeinsam tragen: *Keine an Zahl und Gewicht wesentliche Gruppe darf außer von bleiben, darf ausgegrenzt und geschwächt werden, wenn die Verfassung ein solides Fundament erhalten soll. Sie baut darauf, dass Bürger und Parteien sich auf das Spiel der Demokratie einlassen und die rechtlichen Spielregeln akzeptieren, die Regeln des Machterwerbs, der Machtausübung, der Machtbegrenztheit und des Machtwechsels. Die demokratische Grundloyalität ist die Kehrseite des politischen Antagonismus, den die Demokratie freisetzt.* (*Isensee*).[503]

---

501 S. hierzu *Isensee*, 1992, S. 86.
502 Auf diese Schwierigkeit verweist auch *Isensee*, 1992, S. 89.
503 *Isensee*, 1992, S. 91.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hier wird die Ähnlichkeit von Verfassung und Gesellschaftsvertrag wieder erkennbar, sind dies doch Gedanken, die in den klassischen Vertragstheorien allesamt zu finden sind. Aus dem Verbot der Ausgrenzung bestimmter politischer Kräfte folgt im Umkehrschluss, dass die Verfassung ein Mindestmaß an integrativer Wirkung und ein Mindestmaß an Inhalten zeigen muss, mit denen sich Parteien und Bürger jeglicher politischer Couleur identifizieren können. Kann in Lockes Forderung nach einstimmiger Annahme des Gesellschaftsvertrages ein Vorgänger dieser Erforderlichkeit eines gemeinsamen Dafürhaltens für das Gemeinwesen gesehen werden, trifft es wenig später in Montesquieus *vertu* ebenso deutlich zum Vorschein wie in Rousseaus Konzeption der *volonté générale*. Trotz der grundlegenden Verschiedenheit des *Esprit des Lois* vom *contrat social* ist dieses Element des gemeinsamen Einstehens für das Gemeinwesen als Grundvoraussetzung desselben einer der gemeinsamen Nenner. Sieyès wiederum lässt insbesondere im *Préliminaire* erkennen, dass er stark von diesem Gedanken beeinflusst worden ist, wenn er schreibt, dass für die Aufrechterhaltung des *ordre social* die Gemeinsamkeit der verfolgten Ziele unabdingbar ist. Wie dargestellt, forderte er eine Beschränkung der Machtübertragung seitens der Gemeinschaft ausschließlich auf diejenigen Verfassungsbestimmungen, die für die Verfolgung dieser gemeinsamen Ziele und somit für die *affaires du gouvernement* erforderlich sind. Aus dieser Forderung geht hervor, dass eine Verfassung, die Ziele festlegt, mit denen sich Teile der Beherrschten nicht identifizieren können, nicht mit einer starken Unterstützung und mit der von *Isensee* geforderten demokratischen Grundloyalität rechnen kann. Ihre Legitimität ist gering.

Der zweite Aspekt ist laut Isensee die Gesamtheit der Vorschriften, die er als die Regeln des *Spiels der Demokratie* bezeichnet. Hier sind insbesondere Lockes Gedanken von der Beschränkung der Herrschaft der Mehrheit und vom Erfordernis des *trust* relevant. Daneben spielt auch Montesquieus Auffassung von *égalité* und die hiermit verbundene Forderung nach realistischen politischen Partizipationsrechten für alle Wahlberechtigten sowie Sieyès' fast deckungsgleiche Konzeption von den *droits politiques* eine wichtige Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

J. Zusammenfassung zum theoretischen Teil und Überleitung zum ungarischen Grundgesetz

I. Die Lehre vom pouvoir constituant als Richtschnur der Legitimität

Diese recht theoretischen Ausführungen hatten den Praktiker vor Augen, dessen Interesse durch das ungewöhnliche, europaweit ein großes Medienecho hervorrufende Vorgehen des Fidesz bei der Verabschiedung der Verfassung geweckt wurde. Dieser Praktiker betrachtet den *pouvoir constituant* als den Grenzbegriff, als den ihn *Böckenförde* bezeichnete. In den ruhigen Gewässern der Demokratie, in denen sich die Staaten Westeuropas seit dem Ende des Krieges und die ehemaligen sozialistischen Staaten seit den 90er Jahren bewegten, lädt dieser Grenzbegriff eher zu theoretischen Spielereien ein. Die Verfassungen erscheinen ebenso stabil wie die Demokratien, deren Grundgerüst sie bilden. Das Szenario einer neuen Verfassunggebung wird nur selten aktuell. Sollte dies dennoch in der Vergangenheit der Fall gewesen sein, verfolgten diese neuen Verfassungen das Ziel, die Grundstrukturen des Rechtsstaates in fortschrittliche, besser strukturierte oder den Anforderungen der Demokratie noch besser entsprechende Formen zu gießen.[504]

In Anbetracht des Inhalts und der Art und Weise der Verabschiedung des ungarischen Grundgesetzes drängt sich jedoch die Besorgnis auf, dass diese ruhigen Gewässer getrübt wurden. Muss eine klare Stellungnahme zur entscheidenden Frage der Legitimität dem Ende der Arbeit vorbehalten bleiben, sind eine erste Lektüre der Urkunde und eine nur flüchtige Kenntnis der Geschichte ihrer Verabschiedung ausreichend, um den Unmut desjenigen Lesers zu wecken, der den Werten der westlichen Verfassungskultur verpflichtet ist. Die auffallend schnelle Verabschiedung und die hierauf folgenden zahlreichen Verfassungsänderungen erwecken

504 Als Beispiel diene hier die Verfassung der Republik Finnlands von 2000. Diese trat an die Stelle einer komplizierten Struktur von vier Gesetzen von Verfassungsrang und machte damit das öffentliche Recht Finnlands strukturierter und leichter verständlich. Daneben schränkte sie die Machtbefugnisse des Staatsoberhaupts deutlich ein und schuf einen starken Parlamentarismus anstelle des früheren semipräsidentiellen Systems. Eine inoffizielle Übersetzung der sich selbst als Grundgesetz bezeichnenden Urkunde findet sich unter http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/de19990731.pdf (Zugriff: 01.03.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den Eindruck, dass der Fidesz seine Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung dazu missbraucht, die Verfassung seinen eigenen tagespolitischen Belangen unterzuordnen. Im Schatten dieses Vorgehens scheint es nicht aus der Luft gegriffen, dass die Einführung neuer Materien in den Kreis der Fragen, die der Regelung durch Zweidrittelgesetze vorbehalten bleiben, ebenfalls Zeugnis der Bestrebung des Fidesz ist, eigene politische Präferenzen langfristig dem Zugriff der heutigen Opposition zu entziehen, selbst im Falle des eigenen Wahlverlustes.

Vielleicht noch auffallender ist die Symbolik des Grundgesetzes, vor allem in der Präambel. Selbst der sich mit ungarischer oder osteuropäischer Geschichte nur an Rande auseinandersetzende Leser erkennt sofort, dass die Worte Ausdruck einer Weltanschauung sind, die charakteristisch für die politische Rechte ist.

Erwecken das Verfahren der Verabschiedung und der Inhalt den Eindruck, dass das überwiegend sehr negative Echo in den deutschsprachigen Medien hinsichtlich des Grundgesetzes nicht aus der Luft gegriffen ist, muss der Jurist im Kopf behalten, dass gerade im Falle einer berechtigten Kritik eine detaillierte und dogmatisch saubere Auseinandersetzung mit dem Grundgesetz erforderlich ist.[505] Die verheerenden Kritiken machen eine sachliche Bewertung und eine detaillierte Begründung des Urteils zum Gebot der Fairness. Fairness gegenüber dem ungarischen Verfassunggeber, aber auch gegenüber denjenigen Ungarn, die womöglich bei der Verfassunggebung übergangen worden sind.

Es wurde schon darauf hingewiesen, dass sich Küpper in seinem 2012 erschienenen Werk eine *neutrale, ausgewogene und rein rechtswissenschaftlichen Maßstäben verpflichtete Bestandaufnahme, Analyse und Bewertung des Grundgesetzes* zum Ziel gesetzt hatte. Er wies dabei aber auf die Schwierigkeiten hin, die die Eigenheiten des Grundgesetzes bereiten.[506] *Küpper* bewältigte diese schwierige Aufgabe mit Bravour, sodass eine erneute solche Bestandaufnahme trotz der turbulenten Geschichte der Urkunde seit ihrer Verabschiedung einen allenfalls geringen Wert hätte. *Küpper* kam zu dem Schluss, dass das Grundgesetz *sich in Manchem von den allgemeinen westeuropäischen Verfassungsstandards entferne*[507] und begründete dieses Ergebnis

505 Für eine Zusammenfassung dieser Resonanz s. *Küpper, Herbert*: Das ungarische Grundgesetz im Spiegel der deutschsprachigen Medien, in: *Küpper, Herbert / Csehi, Zoltán / Láng, Csaba* (Hrsg.): Vier Jahre ungarisches Grundgesetz, Studien des Instituts für Ostrecht München, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main, 2016, S. 11f.

506 *Küpper*, 2012, S. 5.

507 *Küpper*, 2012, S. 195.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sehr überzeugend, indem er dogmatisch sauber und nahe am Gesetz argumentierte.

Küppers sorgfältige Begründung des Ergebnisses führt dazu, dass der Streit nunmehr auf einer anderen Ebene stattfindet und mit anderen Mitteln gefochten werden muss. Zentrales Element der Weltsicht des Fidesz ist die Ablehnung des Liberalismus, verbunden mit dem Versprechen, eine radikale Alternative zu diesem Liberalismus zu bieten.[508] Das Grundgesetz und das ehrgeizige Vorgehen bei der Umgestaltung des öffentlichen Rechts tragen sehr deutlich die Spuren dieser Bestrebung. Demjenigen, der diese Bestrebungen für begrüßenswert hält, liegen unweigerlich Fragen auf der Zunge: welche sind denn die *westeuropäischen Verfassungsstandards*, von denen *Küpper* spricht? Weswegen sind sie begrüßenswert? Wo finden sie ihre Grundlage, und weswegen sollen sie den ambitionierten ungarischen Verfassunggeber binden?

Insbesondere die letzte Frage ist schwierig, rückt doch hier der Charakter des *pouvoir constituant* als Grenzbegriff in die Mitte. Die Unmöglichkeit, die Gültigkeit des obersten rechtlichen Dokuments aus höherrangigen geschriebenen oder ungeschriebenen Normen zu begründen, vermag zu der Annahme zu verleiten, dass der (in welcher Form auch immer bevollmächtigte) Verfassunggeber allein an den Willen des hinter ihm stehenden verfassunggebenden Macht und nicht an irgendwie geartete Normen gebunden ist. Der verbreitete Irrglaube von der Allmächtigkeit des *pouvoir constituant* gießt hier noch mehr Öl ins Feuer.

Der sich gegen die westliche Kritik wehrende Apologet des Grundgesetzes hat in Anbetracht der wesensbedingten Unbestimmtheit des Grenzbegriffs ein leichtes Spiel und kann gewichtige Gegenfragen stellen. Sind die von *Küpper* ins Feld geführten *westeuropäischen Verfassungsstandards* nicht lediglich besondere Ausprägungen von ohnehin nicht verpflichtenden Normen, die noch dazu in ihrer zeitlichen wie räumlichen Geltung beschränkt sind? Ist der *pouvoir constituant*, den die Landesversammlung nach 2010 ausgeübt hatte, nicht losgelöst von Bindungen und das Grundgesetz insoweit Spiegel des Willens des ungarischen Volkes, welches die Landesversammlung bevollmächtigt hatte? Ist die Zweidrittelmehrheit der Landesversammlung in einem Land, in dem die Verfassunggebung durch

508 Ebenso berühmt wie berüchtigt ist die Rede, die Viktor Orbán am 26.07.2014 in Bálványos hielt und in welcher er das erste Mal offen von seinem Gesellschaftmodell der illiberalen Demokratie sprach. Eine Zusammenfassung des vom Fidesz vertretenen Illiberalismus lieferte er wiederum in seiner Rede in Tusványos vom 27.07.2019.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Konvente oder andere Körperschaften außerhalb des zentralen Legislativorgans keine Tradition hat, nicht die einzige zur Vollziehung dieses Volkswillens berufene Gewalt? Und bleibt es dieser verfassunggebenden Gewalt in Anbetracht ihrer Unbeschränktheit nicht unbenommen, das Verfahren der Verfassunggebung selbst zu wählen und den Kreis der an dieser Beteiligten selbst zu ziehen?

Das geschriebene nationale Recht vermag auf diese Fragen nicht zu antworten. Dennoch sollte der den Idealen des Liberalismus verpflichtete Jurist unverzagt sein. Die umfangreichen Ausführungen haben gezeigt, dass auch diesen zunächst plausibel klingenden Argumenten sehr gewichtige Gegenargumente entgegengehalten werden können. Beruht die Lehre vom *pouvoir constituant* des Volkes, die heute im westlichen Kulturkreis durchaus mit dem Anspruch der Ausschließlichkeit auftreten kann, eher auf Tradition als auf geschriebenen Rechtssätzen, liegt hierin trotz der schwierigeren Fassbarkeit auch ein großer Vorteil: Tradition ist beständiger als das geschriebene Recht. Die vorhergehenden Kapitel haben gezeigt, dass die Verfassungstradition des Westens das Produkt der Bestrebungen der brillantesten Denker spätestens seit John Locke ist und dass es günstige historische Ereignisse waren, die der Lehre zu ihrem Durchbruch verholfen haben. Die Glorious Revolution, die Unabhängigkeitsbewegung der Vereinigten Staaten und schließlich die Französische Revolution gelten insoweit nicht ohne Grund als Wendepunkte der Verfassungsgeschichte. Die klassische Lehre vom *pouvoir constituant* muss deswegen als Richtschnur für die Beurteilung der Legitimität des ungarischen Grundgesetzes dienen.

II. Isensees Kritik und der Versuch einer Synthese

Der Verfasser vertraut darauf, dass die obigen Ausführungen die Entwicklung der Lehre vom *pouvoir constituant* und ihre allerwichtigsten Inhalte dem Leser näherbringen konnten. Die Darstellung verfolgte hierbei stets das Ziel, aufzuzeigen, dass bei der Entwicklung der Lehre Theorie und Praxis Hand in Hand gingen.

Es darf allerdings nicht verschwiegen werden, dass voneinander sehr unterschiedliche Strömungen Einzug in den großen Fluss der Lehre vom *pouvoir constituant* gefunden haben. Deutlich geworden ist, dass die Lehren von Locke, Montesquieu und Rousseau sich sehr stark voneinander unterscheiden und vor allem der Einfachheit halber unter dem Oberbegriff der

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Vertragstheorien zusammengefasst werden.[509] Ebenso wurde ersichtlich, dass die Lehre in ihrer Sieyèsschen Reinform aus vorwiegend pragmatischen Gründen bestrebt war, diese sehr unterschiedlichen Theorien unter einen Hut zu bringen. Mag dies eklektisch wirken, ist es dennoch der Weg, den die Lehre eingeschlagen hat. Vor allem deswegen, weil sich die Kombination aus der Rückkopplung an den Willen des Volkes einerseits und der Vorgabe von konkreten inhaltlichen Anforderungen in Gestalt der Menschenreche, der Partizipationsmöglichkeiten und vor allem der Gewaltenteilung als Legitimationsansatz andererseits in der Praxis bewährt hat. Sieyès als Vater der Lehre in ihrer klassischen Form ging großzügig mit den Ideen seiner Wegbereiter um, warf vieles in einen bunten Topf und schreckte nicht einmal davor zurück, sich selbst zu widersprechen, wenn es die Ziele der Revolution erforderten. Zumindest in den ersten beiden Punkten waren ihm auch die Gründerväter der Vereinigten Staaten nicht unähnlich.

Zu berücksichtigen ist, dass die Vertragstheorien und die Lehre vom *pouvoir constituant* nicht das Ziel verfolgten, vollständig geschlossene, einer Überprüfung anhand der strengsten Gesetze der Logik standhaltende Systeme zu schaffen. Sie waren vielmehr bestrebt, Grundsätze für ein als gut und gerecht empfundenes Gemeinwesen zu finden. Mehr oder weniger stark versuchten sie hierbei, auf bewährte Grundsätze der Logik zurückzugreifen und so Argumente für die Richtigkeit ihrer Forderungen zu finden. Von dem Anspruch Sieyès', die menschgemachte Welt *comme une machine ordinaire* zu analysieren war bereits die Rede. Auch davon war die Rede, wie stark Lockes umfangreiche erkenntnistheoretische Kenntnisse der Struktur und der Symmetrie den *Two Treatises* zugutekamen. Trotzdem finden sich – wie dargelegt – in allen Werken Widersprüche. Nicht einmal das deutlich weniger strukturierte Vorgehen Montesquieus und besonders Rousseaus vermochten jedoch, die Bedeutung des *Esprit des Lois* und des *contrat social* zu schmälern. Beide Werke übten einen immensen

509 Dargestellt wurden nur diese für das vorliegende Thema wohl wichtigsten Vertragstheoretiker. Neben ihnen verdienen zahlreiche andere Denker Erwähnung, allerdings würde selbst eine Beschränkung auf die wichtigsten den Rahmen dieser Arbeit ausufern lassen. Rückte wegen des herrschenden Positivismus und wegen des Einflusses von *Max Webers* soziologischem Ansatz das Denkmuster des Gesellschaftsvertrages ab dem 19. Jahrhundert in den Hintergrund, erlebte es nach dem Zweiten Weltkrieg eine Renaissance. Neben *John Rawls* sei hier auf *David Gauthier* (*1932) sowie im deutschen Sprachraum auf *Peter Stemmer* (*1954) hingewiesen, die ihre Modelle der Moralphilosophie beide mithilfe von sehr stark vertragstheoretisch geprägten Ansätzen begründen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einfluss auf die Verfassungstheorie und auf die Verfassungsgeschichte des Westens aus.

Hierin liegt nicht zwingend ein Kritikpunkt. Der Anspruch der Analyse der Gesellschaft *comme une machine* muss zwingend an der Realität einer irrationalen Welt und an den Zwängen der Politik scheitern. Fragte Sieyès danach, was denn *hätte getan werden sollen*, gesteht er hiermit selbst ein, dass sein Ideal vom unverfassten Urvolk als unmittelbarem Schöpfer der Verfassung ein Ideal bleiben muss. Ebenso lassen Lockes versteckte Seitenhiebe auf die Stuarts, Montesquieus ebenso versteckte Kritik des *Ancien Régime* und Rousseaus großes Interesse für die Ereignisse auf Korsika und in Polen erkennen, dass sie allesamt das Ziel verfolgten, in der Praxis funktionierende Grundsätze der gesellschaftlichen Organisation auszuarbeiten. Die systematische Philosophie und die Logik fassten sie eher als Dienerinnen auf, deren Rolle es war, ihre Vorschläge im Zeitalter der *philosophes des Lumières* in möglichst überzeugender und für die Leser attraktiver Weise zu begründen.

Erkennt man diese Versuche der Schaffung eines in der Praxis funktionierenden (und nicht zwingend eines logisch vollkommen geschlossenen) Systems als befolgungswertes Ziel an, können *Isensees* Kritik viele Argumente entgegengehalten werden. Es ist auffallend, dass Zielpunkt seines Angriffs gerade die Sieyèssche Lehre in ihrer Reinform ist. Hält man jedoch die großzügigen Zugeständnisse des Vaters dieser Lehre an die Realität vor Augen, ist die Feststellung nicht übertrieben, dass gerade diese Reinform nur eine Art Idealtypen darstellt. Somit ist *Isensees* Kritik gegen eine Variante der Lehre vom *pouvoir constituant* gerichtet, die nie wirklich mit dem Anspruch aufgetreten ist, in völlig kompromissloser Weise in die Praxis umgesetzt zu werden.

Vielmehr war diese Lehre bereit zu Kompromissen. Und in ihrer durch diese Kompromisse entschärften Form bietet sie ein weniger gut fassbares Ziel für *Isensees* Angriff. Hier ergänzen sich Punkt und Gegenpunkt. Es wird sich zeigen, dass die Legitimität einer Verfassung keine Frage von „alles oder nichts“ ist. Das unbefleckte Weiß der makellos legitimierten Verfassung bleibt ebenso ein bloßes gedankliches Konstrukt wie das tiefe Schwarz der völligen Nichtigkeit. Es wird vielmehr deutlich werden, dass jede westliche Verfassung einem Grauton zuzuordnen ist, der heller oder dunkler sein kann.

Als Beispiel diene hier der Mythos des unverfassten Volkes. *Isensees* drastische Töne von der Realität der selbstermächtigten Eliten bilden hier eher einen extremen Gegenpol als eine wirkliche Kritik. Solch eine Anmaßung seitens der Eliten bleibt ebenso Fantasie wie ein Volk, das im Urzustand

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

seinen natürlichen Willen äußert. Bereits die Ausführungen zur rohen Faktizität haben gezeigt, dass jede Macht auf eine freiwillige Befolgung angewiesen ist. Selbst undemokratische Systeme und deren Eliten erkennen dies und sind bestrebt, auf irgendeine Weise eine Verbindung zum „Volk" herzustellen[510] – wenn dieser Versuch sich auch oft in leeren Floskeln in den Präambeln der als Verfassung bezeichneten Urkunden erschöpft.

Die Kritik *Isensees* an der Doktrin muss trotz ihrer zugespitzten Natur als konstruktiv aufgefasst werden. Indem sie auf Schwierigkeiten und auf die unbestreitbar vorhandenen Widersprüche hinweist, vergegenwärtigt sie die Wichtigkeit der Suche von Strängen zur Legitimierung der Verfassung nur noch mehr. Hat es der Abbé Sieyès gewagt, im Jahre 1789 Locke, Montesquieu und Rousseau trotz ihrer Unterschiedlichkeit nebeneinander ins Feld zu führen, lieferte er genau hierdurch ein Beispiel, dass gerade wegen der Praxisbezogenheit der Lehre von *pouvoir constituant* mehrere, scheinbar einander widersprechende Ansätze nebeneinander in ihr leben können. Dies sollte das nötige Selbstbewusstsein dazu geben, die Kritik *Isensees* neben der klassischen Lehre bestehen zu lassen. Sie soll diese nicht ersetzen, sondern ergänzen, indem sie neue Stränge bietet, die bei der Beurteilung der Legitimität der Verfassung zur Hilfe gezogen werden können.

Hat die Lehre sich im Laufe der Jahre bewährt, darf auch nicht verschwiegen werden, dass sie an die Realität einer Verfassunggebung des 21. Jahrhunderts angepasst werden muss. Die nachfolgende Darstellung wird zeigen, dass die hierzu erforderlichen logischen Sprünge nicht zwingend zu unauflösbaren Widersprüchen führen und so auch nicht den Zusammenbruch des gesamten Systems zur Folge haben.

---

510 Neben der noch detailliert vorzustellenden bolschewistischen Verfassung Ungarns in ihrer Form von 1949 diene hier als Beispiel die Verfassung Chiles von 1980, die einzig das Ziel verfolgte, die Macht von General Pinochet und seiner Junta abzusichern. Die Junta war bestrebt, der Urkunde durch ein Referendum Legitimität zu verschaffen, welches jedoch wegen des unfairen Verfahrens und des kaum übersehbaren Betrugs bei der Abstimmung lediglich traurige Bekanntheit erlangte. Auch der Text berief sich zu seiner Legitimierung auf Volk, Gemeinwohl und sogar auf die Pflicht des Staates, dem Individuum zu dienen. Insbesondere der letzte Punkt wirkt in Kenntnis der Brutalität von Pinochets Junta und des Kollektivismus dieser Zeit zynisch und beinahe absurd.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Die einzelnen Stränge der Legitimation

1. Verfassungsstaatliche Grundprinzipien als Grenzen des *pouvoir constituant*

Vom Korrektiv der verfassungsstaatlichen Vorbestimmtheit war bereits die Rede. Im westlichen Kulturkreis ist diese Einschränkung des *pouvoir constituant* eine Selbstverständlichkeit. Es steht nicht zur Diskussion, dass die systematische Missachtung der Grundrechte, des Neutralitätsgebots des Staates, des Grundsatzes der Gewaltenteilung oder des Demokratieprinzips im heutigen Europa eine Unmöglichkeit darstellen.

Eine Berufung auf derartige Extremfälle mag zwar bequem sein, kann aber zu Thema der vorliegenden Arbeit nicht viel beitragen. Vielmehr sind deutlich strengere Maßstäbe zur Beurteilung jeder europäischen Verfassung – und somit auch des ungarischen Grundgesetzes – angebracht. Ist die Lehre vom *pouvoir constituant* ein Kind des Liberalismus, sind die Anforderungen genau dieses Liberalismus auf ein Dokument anzuwenden, das mit dem Anspruch auftritt, sich in den westlichen Kulturkreis einzufügen. Wie deutlich gemacht wurde, setzt der Liberalismus hohe inhaltliche Anforderungen an die grundlegenden Regeln für das Gemeinwesen.

Gerade in Anbetracht der Tatsache, dass der gegen den Liberalismus gerichtete Vorwurf des „moralischen Relativismus" einen der Grundpfeiler der Weltsicht des Fidesz darstellt, ist hier noch einmal vor Augen zu führen, was aus den bisherigen Ausführungen hervorgegangen ist: dieser Relativismus ist mit zentralen Elementen der Vertragstheorien und somit auch der Lehre vom *pouvoir constituant* unvereinbar. Die Rolle des Naturrechts in der *Second Treatise* zeigte, dass das Streben nach dem Guten und Richtigen zentral in Lockes Welt war. Montesquieus Ansichten zur Rolle der Gesetze und sein Bestehen auf die *vertu* als tragendem Prinzip sprachen eine ähnliche Sprache. Folgt man dem hier vertretenem Verständnis der *volonté générale*, ist Rousseaus System vom gleichen Gedanken durchdrungen: neben dem Mehrheitswillen sind auch die unabdingbaren Werte zu respektieren.

Diese klassischen Theorien erwiesen sich in der Praxis als geeignet, ein Staatsmodell zu schaffen, welches jedem Menschen die Möglichkeit dazu bietet, in Würde zu leben und entsprechend seiner Möglichkeiten nach Glück zu streben. Heute gilt dieser Konsens für Anhänger sämtlicher demokratischer Strömungen. Der linken oder liberalen Idealen Verpflichtete sieht in diesem Modell des liberalen Verfassungsstaates den Sieg von Aufklärung und Demokratie, der Konservative mag den Erfolg des Modells

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

auf seine langjährige Bewährung zurückführen und es deswegen als durch Tradition erprobt hinnehmen oder sogar begrüßen.

Isensees verfassungsstaatliche Vorbestimmtheit ist als neutraler Begriff für alle Strömungen akzeptabel, stellt er doch lediglich das fest, was alle wissen: kein Staat und keine politische Kraft können im luftleeren Raum leben. Zu der Realität der Bindung an das internationale und europäische Recht und der drohenden politischen Sanktionierung im Falle der Missachtung rechtsstaatlicher Standards gesellt sich als vielleicht allerwichtigste Realität – um die Worte Montesquieus erneut aufzugreifen – das Damoklesschwert von *Zorn und Apathie* des Volkes. Insbesondere im Falle einer unzureichenden Beachtung des Demokratieprinzips sind diese Reaktionen ebenso verständlich wie berechtigt. Eine Verfassung können sie nicht so leicht beseitigen wie sie eine Regierung stürzen können, allerdings ist dies keinesfalls unmöglich. Der Absturz der Verfassung ist in solch einem Fall nicht bloß eine Gefahr, sondern wird früher oder später zur Realität.

Eine schlichte Berufung auf die *verfassungsstaatliche Vorbestimmtheit* als Beschränkung der Möglichkeiten der Verfassunggebers ist für das Thema der vorliegenden Untersuchung also gerade wegen des unzureichenden Charakters dieser Messlatte nicht ergiebig. Keiner warf dem ungarischen Verfassunggeber eine systematische Missachtung der Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates oder eine offene und eindeutige Abkehr von westlichen Standards vor. Gerade der Gedanke der Vorbestimmtheit sollte jedoch nicht nur als Beschränkung verstanden werden. Sehr nützlich ist er auch als Gradmesser. Sind Menschenrechte, Gewaltenteilung und Demokratieprinzip nicht der Disposition des Verfassunggebers unterworfen, folgt hieraus noch nicht, dass er keine weit gehende Freiheit bei der konkreten Ausgestaltung der Rahmenbedingungen hätte, die für eine größtmögliche Realisierung dieser Ideale zu schaffen sind. Die Betonung liegt hier sehr stark auf größtmöglich. Gerade bei der Beurteilung der Erfüllung der Anforderungen, die die Vorbestimmtheit in ihrer an die heutige Realität der Demokratie angepassten Form stellt, gibt es nicht nur schwarz und weiß. Vielmehr sind genau hier zahlreiche der erwähnten Grautöne vorstellbar. Und es sind diese Töne, die den Lackmustest der Legitimität bilden. Je weiter sich die konkrete Verfassung von der *verfassungsstaatlichen Vorbestimmtheit* entfernt und je weniger sie den (heute ungemein hohen) westlichen Standards entspricht, desto weniger kann sie auf Legitimität hoffen.

Diese Anforderung an den Inhalt des Dokuments wird gut ergänzt durch den Gedanken vom getragen Werden durch den Willen der Beherrschten und der Angewiesenheit der Verfassung auf deren Zustim-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mung. Der Bürger des heutigen Europas kennt die Standards von Demokratie, Partizipation und Rechtsstaatlichkeit oder spürt zumindest deren Abwesenheit am eigenen Leibe. Auch hat er einen Anspruch auf ihre Einhaltung seitens der Mächtigen. Dementsprechend kann von ihm nicht erwartet werden, eine Verfassung in seinen Willen aufzunehmen, die diesen Standards nicht entspricht. Anders formuliert: je besser, je demokratischer und je „westlicher" eine Verfassung ist, desto stärker kann sie auf ein getragen Werden seitens der Beherrschten hoffen.

Sind diese westlichen Standards kaum abschließend aufzählbar und ist der zu ihrer Ausgestaltung zur Verfügung stehende Spielraum des Verfassunggebers groß, lassen sich anhand der skizzierten Entwicklungsgeschichte des *pouvoir constituant* einige große Stränge dennoch leicht finden. Namentlich sind dies die Gewaltenteilung, die Partizipationsmöglichkeiten und die Angebote zur Identifizierung für alle sowie die Gewährleistung der Grundrechte. Wirft der dritte dieser Stränge im Zusammenhang mit der Legitimität des ungarischen Grundgesetzes keine ernsthaften Probleme auf, bilden die ersten beiden Stränge Schwerpunkte der zweiten Hälfte der Arbeit. Daneben ist ebenso detailliert auf das Verfahren der Verfassunggebung und auf die Einbettung des Werkes in Geschichte und Tradition des beherrschten Volkes einzugehen. Diese beiden Stränge mögen im Vergleich zur Gewaltenteilung und zum Demokratieprinzip weniger im Vordergrund stehen. Allerdings wird sich zeigen, dass sie wegen der Besonderheiten, die ihre Gründe nicht zuletzt in der ungarischen Rechtsgeschichte haben, ebenso wichtig sind. Schließlich ist auf die Stabilität sowie auf die handwerkliche Qualität der Verfassung in deren Rolle als juristisches Grundlagedokument als ergänzende Legitimationsstränge einzugehen.

2. Gewaltenteilung als Grundlage des Verfassungsstaates

Die Ausführungen zur *Second Treatise* und zum *Esprit des Lois* haben gezeigt, dass die Gewaltenteilung zum modernen Verfassungsstaat gehört. Ob der Leser der sauberen Ableitung des Prinzips aus dem Wesen des Gesellschaftsvertrages durch Locke oder dem pragmatischen Ansatz Montesquieus den Vorzug gibt, bleibt ihm überlassen. Der Erfolg in Übersee und ihre Rolle in den ideengeschichtlichen Grundlagen der Französischen Revolution zeigten, dass sich der Siegeszug der Idee von der Gewaltenteilung nicht aufhalten ließ. Sah Sieyès in der Gewaltenteilung *raison d'être*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Verfassung, ist die Feststellung ihrer Unabdingbarkeit in der Erklärung der Menschenrechte zum Allgemeinplatz geworden.

Der Grund dieser Unabdingbarkeit lässt sich leicht finden. Der Frage ist mit Montesquieus *peut arrêter le pouvoir* genüge getan. Die Übergriffigkeiten, die selbstverständliche Folge der Macht sind, lassen sich nur durch die Verteilung der Macht auf mehrere Schultern bremsen. Deutlich schwieriger findet sich hingegen die Antwort auf die Frage, wie denn diese Gewaltenteilung im konkreten Fall ausgestaltet werden soll bzw. wie weit die Freiheit des Verfassunggebers bei dieser Entscheidung reichen kann.

Die Zeitlosigkeit der Werke Lockes und Montesquieus, die gerade ihre Stärke bildet, bereitet hier etwas Arbeit. Lockes Primat des Parlaments war – wie dargelegt wurde – nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, dass zu seiner Zeit das starke Parlament die wirksamste Gegenmacht zu den Machtbestrebungen der Stuarts bildete. In Anbetracht der Gleichrangigkeit der Machtzweige im modernen Staat ist dieses Primat nicht mehr haltbar. Ähnlich verhält es sich mit dem Vetorecht des Monarchen oder *horribile dictu* mit dem aristokratischen Oberhaus des *Esprit des Lois*. Galt diese zweite Bestrebung des aufgeklärten Aristokraten Montesquieu zu ihrer Zeit als Fortschrittlich, ist sie mit dem heutigen Gleichheitssatz völlig unvereinbar.

Dennoch hilft das richtige Verständnis beider Werke sehr viel bei der Beantwortung der Frage nach der heute richtigen Ausgestaltung der Gewaltenteilung. Beiden war daran gelegen, keinen dominanten Machtfaktor im Staat entstehen zu lassen, da hierdurch die Gefahr entsteht, dass dieser an den Kompetenzen der anderen Institutionen nagt. Als Gefahr gilt in Montesquieus Werk nicht nur die Exekutive als Inhaberin der physischen Gewalt, sondern auch eine Legislative, die im Besitz der Allmächtigkeit über die Gesetzgebung Gesetze schafft, mit denen sie sich mehr und mehr Kompetenzen anmaßt und damit die anderen Institutionen lähmt.

Dieser Gedanke bedeutet übertragen auf die modernen Verhältnisse zunächst, dass jede der drei traditionellen Zweige ihre „typischen" Aufgabenbereiche haben muss. Eine Einengung der Kompetenzen der Legislative ist hier besonders problematisch, da sie in solch einem Fall ihre wichtige Kontrollbefugnis verlieren würde.

Auch ein falscher Schritt in die entgegengesetzte Richtung einer übermächtigen Legislative ist gefährlich. Ist die Forderung nach einem Vetorecht des Monarchen heute nicht mehr relevant, ist der Gedanke, der hinter dieser Forderung steht, aktueller denn je. Ebenso, wie eine Legislative mit eingeschränkten Kompetenzen ist auch ein Gesetzgeber untragbar, der „tut, was er will" und dabei nicht an rechtliche Vorgaben gebunden ist.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mag das Primat der Verfassung diese Gefahr lindern, darf nicht verschwiegen werden, dass sich der Grad dieser Linderung wegen der gebotenen Knappheit der Verfassung und wegen des Grades der Abstraktion in Grenzen hält. Gibt es niemanden, der die Bestimmungen der Verfassungen auslegt, wird diese jede Institution – einschließlich der Legislative – in einem für sie günstigen Licht auslegen, um immer mehr Kompetenzen für sich in Anspruch zu nehmen.

Die Antwort des modernen Staates ist das Verfassungsgericht. Wie keine andere Institution ist es dazu geeignet, die Balance der anderen Machtzweige aufrecht zu erhalten, insbesondere, indem es die Verfassung verpflichtend auslegt und – noch wichtiger – dem übergriffigen Gesetzgeber seine Grenzen aufzeigt.

Es fällt schwer, das Verfassungsgericht als klassischen Zweig im Gefüge der Gewaltenteilung zu sehen. Die hier am meisten relevante Befugnis zur Vernichtung von verfassungswidrigem Recht hat keine Ähnlichkeit mit den klassischen Aufgaben eines herkömmlichen Gerichts. Ihre Stellung als Gegenpol zur Legislative macht die Zuordnung dieser Institution auch nicht einfacher, ebenso wenig die Tatsache, dass ihre wichtige Kompetenz gerade kein aktives Tun, sondern die Verhinderung von verfassungswidrigem staatlichem Handeln ist.

Für das vorliegende Thema reicht hier ein pragmatischer Ansatz aus. Das Verfassungsgericht kann schlicht als moderne Institution *sui generis* betrachtet werden, die für das Funktionieren des Rechtsstaates unentbehrlich ist. Sind die wichtigsten Kompetenzen des modernen Verfassungsgerichts negativer Natur, sind sie ebenso wichtig, wie diejenigen der traditionellen Machtzweige. Es reicht aus, danach zu fragen, ob es über genügend Macht und Ansehen verfügt, um diese Aufgaben zu erfüllen und somit ein wirklicher (juristischer wie politischer) Gegenpol insbesondere zur Legislative zu sein.

Indizien, mithilfe derer hierüber ein Urteil gefällt werden kann, sind primär die Kompetenzen, die dem Verfassungsgericht von Verfassung oder von Gesetzes wegen gewährt werden. Daneben spielt insbesondere die Art und Weise der Vergabe der Sitze am Gericht eine entscheidende Rolle. Stellt sich die Wahl der Richter als realer, möglichst alle relevanten politischen Kräfte berücksichtigender Kompromiss dar, ist dies ungemein vorteilhafter als eine einseitige politische Dominanz am Gericht. Ist diese dominante Strömung von ähnlicher politischer Couleur wie die amtierende Regierung, ist zu befürchten, dass die Richter allzu großzügig urteilen werden. Andere für die Bedeutung des Verfassungsgerichts und somit mittelbar auch für die Legitimität des gesamten Gemeinwesens wichtige Fak-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

toren sind die hohe fachliche Kompetenz der Richter, sowie der respektvolle Umgang mit der (älteren) Rechtsprechung des Verfassungsgerichts.

3. Partizipation

Demokratie ist, wenn zwei Wölfe und ein Schaf über die nächste Mahlzeit abstimmen. Freiheit ist, wenn das Schaf bewaffnet ist und die Abstimmung anficht! – dieser Benjamin Franklin zugeschriebene Ausspruch mag sehr zugespitzt sein, bringt aber eine der wesentlichen Legitimitätsanforderungen der modernen Verfassung auf den Punkt: die Gewährleistung von Partizipationsmöglichkeiten für sämtliche politischen Kräfte.

Wie dargelegt, sprach die *Second Treatise* nicht nur von den Grenzen der Macht der Mehrheit, sondern auch vom *trust* als Voraussetzung für die Machtausübung einer bestimmten politischen Kraft. Wird dieser Gedanke der Abhängigkeit der Macht vom Vertrauen der Beherrschten auf den modernen Verfassungsstaat übertragen, ergibt sich das Erfordernis, dass der unterlegenen Minderheit die realistische Chance gegeben werden muss, zur Mehrheit zu werden. Die Betonung liegt hier auf „realistisch". Zu einem formellen Sieg muss sich die Möglichkeit gesellen, die bisherige Marschrichtung des politischen Körpers zu ändern und einen neuen Weg einzuschlagen. Insbesondere ist hier abträglich, wenn alte, festgefahrene Strukturen und Entscheidungen gar nicht oder nur zu unverhältnismäßig schwierigen Bedingungen geändert werden können. Die Waffengleichheit zwischen Mehrheit und Minderheit, d.h. im modernen Staat faktisch zwischen Regierung und Opposition, ist keineswegs die einzige Voraussetzung für das auf dem Grundsatz der Partizipation aller Beherrschten beruhende zivilisierte Gemeinwesen. Allerdings stellt sie in dieser Hinsicht das absolute Minimum dar.

Der *Esprit des Lois* spricht ähnliche Worte, indem er die *égalité* primär als politische *égalité* und damit als Partizipationsrecht beschreibt. Auch Rousseaus *volonté générale* weist in diese Richtung: gerade die (idealisierten) „antiken" Werte sind auf die heutigen Bedürfnisse übertragen nichts anderes als die Idee des getragen Werdens durch alle und der Partizipationsmöglichkeit für alle. Die deutlichsten Worte spricht hier Sieyès. Bei ihm sind die *droits politiques*, die den modernen Teilhaberrechten sehr genau entsprechen, Grundpfeiler der politischen Gemeinschaft.

Ebenso war es Sieyès, der Lockes Versuch aufgriff, zu einem Einvernehmen zwischen dem Einstimmigkeitserfordernis beim (idealisierten) Eintritt in den organisierten Zustand und der Herrschaft der Mehrheit in

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Gesellschaft zu gelangen. Die Schlüsse, zu denen er kommt, ähneln denen in der *Second Treatise* sehr: von den Beteiligten kann nur dann erwartet werden, sich einem Willen zu fügen, wenn dieser tatsächlich der Wille einer Mehrheit – und nicht einer Minderheit – ist. Auch muss jeder Minderheit die Möglichkeit gegeben werden, in Zukunft die Mehrheit zu erlangen und somit die Marschrichtung des politischen Körpers neu zu bestimmen.

Auch *Isensee* sieht den Widerspruch zwischen Einstimmigkeitserfordernis und Mehrheitsprinzip. Sein Vorschlag der pragmatischen Reduktion und der Verwendung des Konsenserfordernisses anstelle der Einstimmigkeit steht nur auf dem ersten Blick im Widerspruch mit dem Weg, den Locke und Sieyès gegangen sind. Diejenigen Verfassungsinhalte, die für einen größtmöglichen Konsens erforderlich sind, sind den Anforderungen, die aus dem Mehrheitsprinzip folgen, sehr ähnlich. Wurde die Verfassung nie durch „alle" Beherrschten angenommen und kann sie nie von „allen" als optimal empfunden werden, ist sie umso mehr darauf angewiesen, wenn auch nicht von allen, so doch von möglichst vielen derjenigen Menschen, die ihr unterworfen sind, zumindest angenommen zu werden. Es liegt auf der Hand, dass sie nur dann auf diese Art der Zustimmung (also einen weiten Konsens) hoffen kann, wenn sie allen Bürgern die Möglichkeit dazu bietet, ihre Belange in angemessener Weise zu artikulieren. Vielleicht noch wichtiger ist die Möglichkeit für alle, mit gleichen Waffen um die politische Macht zu kämpfen. Eine Verfassung, die eine bestimmte Strömung begünstigt oder es anderen schwieriger macht, an der Macht teilzuhaben, kann verständlicherweise nicht mit Akzeptanz seitens der ausgegrenzten Gruppen unter den Beherrschten rechnen. Und diese Teilhabe ist genau das, was mit *Bestimmung der Marschrichtung des politischen Körpers* in die Sprache der *Second Treatise* zu übersetzen ist.

4. Symbolik und Identifizierung

Die Legitimationsstränge der Gewaltenteilung und der Partizipationsmöglichkeiten sind rein staatsorganisationsrechtlicher Natur und somit einer rechtsdogmatischen Analyse gut zugänglich. Die Legitimierung des rechtlichen Grundlagedokuments mithilfe seiner symbolischen Inhalte als dritter großer Strang ist hingegen schwieriger zu erfassen, dreht er sich doch gerade um diejenigen Inhalte der Verfassung, die nicht normativ-rechtlicher Natur sind.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bereits im Zusammenhang mit der Ablehnung der rohen Faktizität als Grund der Macht wurde darauf hingewiesen, dass jede Einrichtung auf das Moment des Dafürhaltens, also auf freie Befolgung angewiesen ist. Logische Folge hiervon ist, dass diese Notwendigkeit der freien Befolgung in jedem Zeitalter von den Mächtigen erkannt wurde und somit jede Einrichtung bestrebt war, ein Gefühl des Wollens und Dafürhaltens bei den Beherrschten zu erwecken. In Zeiten vor der Aufklärung beriefen sich die Mächtigen zu diesem Zweck auf Übernatürliches, mit dem Siegeszug der Demokratie wurde dieser Weg allerdings immer weniger begehbar.

Isensee sprach von einem *demokratischen Mythos* als Geschöpf der Aufklärung zur Absicherung des modernen Staates und verglich so die Lehre vom *pouvoir constituant* mehr oder weniger direkt mit den primitiven Legitimationsansätzen dunkler Zeiten.

Hierin sollte allerdings primär nicht eine Kritik der Sieyèsschen Lehre gesehen werden, sondern eher die Erkenntnis, dass das Erfordernis der Zustimmung der Beherrschten für alle Systeme gilt. Vom säkularen Staat wurde er aus der alten Ordnung importiert und an seine eigenen Bedürfnisse angepasst. In Anbetracht der offensichtlich erforderlichen Rückkopplung der Macht an den Willen der Beherrschten ist es nicht verwunderlich, dass das Element des Dafürhaltens in den Werken von praktisch allen Denkern trotz deren Verschiedenheit auftaucht, die hier vorgestellt wurden: Lockes *trust* kann hier ebenso als Beispiel dienen, wie Montesquieus *amour de la république* und – zumindest dann, wenn man der hier vertretenen Auffassung folgt – Rousseaus *volonté générale*.

Eine ähnliche Sprache spricht auch der sehr einflussreiche Aufsatz *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation* aus der Feder *Böckenfördes*.[511] Dieser liefert eine moderne Interpretation des Problems. Ähnlich wie *Isensee* spricht auch *Böckenförde* vom Wegfall der traditionellen Ansätze zur Legitimierung des Staates und erkennt die Erforderlichkeit der Suche nach alternativen Legitimationssträngen. Er fragt, worin der moderne Staat *die ihn tragende, homogenitätsverbürgende Kraft und die inneren Regulierungskräfte der Freiheit* findet, deren er bedarf, *nachdem die Bindungskraft der*

511 *Böckenförde, Ernst Wolfgang*: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte (= Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft. Nr. 914). Suhrkamp, Frankfurt, 1991, erweiterte Ausgabe 2006. Tatsächlich ist die Kernthese der Arbeit deutlich älter und wurde von *Böckenförde* bereits 1964 formuliert; s. hierzu *Mangold, Anna Katharina*: Das Böckenförde-Diktum, VerfBlog, 2019/5/09, https://doi.org/10.17176/20190517-144003-0 (Zugriff: 01.03.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Religion für ihn nicht mehr essenziell ist. *Böckenförde* lässt die Frage offen und kommt so zu seinem berühmten Diktum:

> *Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann. Das ist das große Wagnis, das er, um der Freiheit willen, eingegangen ist. Als freiheitlicher Staat kann er einerseits nur bestehen, wenn sich die Freiheit, die er seinen Bürgern gewährt, von innen her, aus der moralischen Substanz des einzelnen und der Homogenität der Gesellschaft, reguliert. Anderseits kann er diese inneren Regulierungskräfte nicht von sich aus, das heißt mit den Mitteln des Rechtszwanges und autoritativen Gebots zu garantieren suchen, ohne seine Freiheitlichkeit aufzugeben und – auf säkularisierter Ebene – in jenen Totalitätsanspruch zurückzufallen, aus dem er in den konfessionellen Bürgerkriegen herausgeführt hat.*[512]

Es ist von geringem praktischem Nutzen, das Diktum als Paradox anzusehen. Stellt *Böckenförde* fest, dass staatliche Autorität und Rechtszwang nicht geeignet sind, Legitimität zu stiften, sollte hierin eher eine Aufforderung gesehen werden, mittels sonstiger Mittel sämtliche Mitglieder der Gesellschaft dazu zu ermutigen, das Gemeinwesen als das ihrige anzuerkennen.

Sind Autorität und Zwang (sprich: das normative Recht) hierzu denkbar ungeeignet, sind es gerade die symbolischen Verfassungsbestimmungen, die diese „Voraussetzung" des Diktums schaffen können. Ist die geschriebene Verfassung Grundordnung des Gemeinwesens, sind es gerade die an dieser obersten Stelle stehenden Identifikationsangebote, die Legitimität schaffen.

Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung gibt es zwei extreme Gegenpole, die allerdings beide geeignet sind, die Legitimation zu fördern. Dies sind die möglichst vollständig wertneutrale Verfassung auf der einen und die im Gegensatz hierzu zahlreiche Werte diverser Natur enthaltende Verfassung auf der anderen Seite.

Die erste dieser idealtypischen Verfassungen ist ein schlankes Dokument, welches möglichst überhaupt keine symbolischen Bestimmungen enthält. Diese verschreckt keinen Bürger, es ist aber möglich, dass sie Legitimität stiftet, wenn die staatsorganistationsrechtlichen normativen Bestimmungen das Dokument als *level ground* präsentieren und keine politische oder weltanschauliche Strömung unangemessen bevorzugen. Spielregeln, die gleich und fair sind, werden von allen akzeptiert, sodass ein Gefühl von „wir alle" entstehen kann.

---

512 *Böckenförde*, 2006. S. 112f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Den anderen Idealtypen bildet hier eine Verfassung, die Wertvorstellungen genau festlegt. Auch diese kann geeignet sein, Legitimität zu erzeugen. Unbedingte Voraussetzung hierfür sind jedoch zu einem die Pluralität der aufgenommenen Werte und Symbole und zu anderem die Distanz zu stark polarisierenden Inhalten.

Pluralität bedeutet hier z.B., dass neben „konservativen" Werten auch solche Inhalte in das Dokument aufgenommen werden, die „links" oder „progressiv" denkenden Bürgern wichtig sind.[513] Hierbei kommt es nicht primär auf die absolut korrekte Darstellung historischer Ereignisse oder ähnlicher Inhalte an, sondern darauf, wie der Bürger den Verfassungstext auffasst, versteht und welche Emotionen er in ihm weckt. Legitimität von Macht wird nicht im Elfenbeinturm der Wissenschaft, sondern in der täglichen Bewährung geschaffen, die wiederum von den Emotionen der Beherrschten abhängig ist.

Allerdings ist gerade wegen dieser Emotionen die Aufnahme von symbolisch-deklarativen Bestimmungen eine Gratwanderung. Es ist stets vor Augen zu halten, dass anstelle des „wir alle" der neutralen Verfassung diese Lösung das Ziel verfolgen muss, den Eindruck des „wir auch" bei sämtlichen Bürgern zu wecken. So müssen zum Beispiel eindeutig konservative Werte durch deutliche Zugeständnisse an die progressive Seite aufgewogen werden. Ist die Präferenz des Verfassunggebers für eine der politischen Strömungen erkennbar, kippt die Verfassung leicht zu einer Seite und wird von Anhängern der anderen Seite abgelehnt, was es in den Augen der Bürger sehr schwierig macht, sie als *level ground* und als „Verfassung für alle" zu akzeptieren. Eine verheerende Wirkung können hier polarisierende politische Inhalte sowie Zugeständnisse an extreme politische Richtungen haben. Diese können den (berechtigten) Zorn der anderen Seite wecken, der zu einer offenen Ablehnung der Verfassung führt.

Diese symbolische Dimension der Legitimität hat auf den ersten Blick etwas Ähnlichkeit mit dem Erfordernis der Partizipationsmöglichkeiten für alle, sollte aber von dieser getrennt und als selbstständiger Strang der Legitimation behandelt werden. Ist die Verfassung auf freiwillige Be-

513 Diese Zweiteilung stellt natürlich eine extreme Vereinfachung dar. Sie erhebt keinen wissenschaftlichen Anspruch, sondern dient nur der Illustration. Um das Verständnis mit einer weiteren groben Vereinfachung zu fördern: als Beispiele für konservative Werte können Bezugnahmen auf die nationale Kultur, auf die Größe vergangener Tage, auf Autorität und auf den nationalen Zusammenhalt genannt werden, während Werte, die aus den Idealen der *liberté, égalité, fraternité* folgen, eher für linke und progressive Strömungen attraktiv sind.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

folgung seitens der Beherrschten angewiesen, muss sie nicht nur tatsächliche staatsorganisationsrechtliche Partizipationsmöglichkeiten für sämtliche Strömungen bieten, sondern ebenso für Anhänger sämtlicher Strömungen ansprechend oder zumindest hinnehmbar sein. Das objektiv „Gute" reicht hier nicht aus. Zu ihm muss sich auch das subjektive Empfinden von „gut" seitens der Beherrschten gesellen.

5. Die Erfassung des Begriffs des Volkes und das Verfahren der Verfassunggebung

Sind die Gewaltenteilung, die Partizipationsmöglichkeiten und die symbolisch-deklarativen Bestimmungen Legitimationsstränge, die sich innerhalb der Verfassung zeigen, d.h. über die mithilfe der Auslegung des Verfassungstextes entschieden werden kann, ist der vierte große Legitimationsstrang anderer Natur. Das Verfahren der Verfassunggebung muss außerhalb des Verfassungstextes erforscht werden, und die Methoden, die bei der Prüfung anzuwenden sind, ähneln eher denjenigen der Verfahrensrechte.

Ist dieser Strang nicht weniger wichtig als die drei anderen großen Stränge, ist er es, der die vielleicht größte Angriffsfläche für Kritiker der Lehre vom *pouvoir constituant* bot und immer noch bietet. Die richtige Antwort auf diese Kritik zu finden ist tatsächlich schwierig. Obwohl der unzähmbare und völlig freie *pouvoir constituant* ins Reich der Märchen gehört, ist nicht von der Hand zu weisen, dass wegen der Besonderheit und wegen des Ausnahmecharakters des Prozesses der Verfassunggebung es absurd wäre, von einem exakten Verfahrensrecht der Verfassunggebung zu sprechen.

Überraschend mag anmuten, dass auch in dieser prozeduralen Frage die Vorstellungen und Emotionen der Bürger eine wichtige Rolle spielen. Eine makellose Geburt kann der Verfassung zu Beliebtheit und somit zu starker Legitimität verhelfen, während ein Geburtsmakel lange schlechte Erinnerungen der Beherrschten weckt.

Eine makellose Geburt der Verfassung ist hierbei nicht viel mehr als der prozedurale Aspekt des Zerrbildes vom allmächtigen *pouvoir constituant*. Dies entspräche dem Drehbuch vom Volk schlechthin, welches sich in dem von *Isensee* als Stunde Null bezeichneten Moment findet, um sich selbst eine Verfassung zu geben. Dieses Drehbuch muss ein Gedankenspiel bleiben. Tatsächlich ist das Volk schlechthin ein schwierig auszulegender Begriff. *Isensees* Einwand vom Zirkelschluss des unverfassten Volkes klingt

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

hier besonders gewichtig. Auch dieser Einwand trifft aber nur dann vollständig zu, wenn der Kritiker das idealisierte Bild des von Bindungen losgelösten, ungebundenen *pouvoir constituant* vor Augen hat und dieses angreift.

Wie gezeigt, hat dieses Bild mit der politischen Realität nichts zu tun. Der Realist und Praktiker muss sich hier erneut vergegenwärtigen, dass die Sieyèssche Lehre ein Kind der klassischen Vertragstheorien ist. Ebenso, wie für diese Theorien bedeutet auch für sie der Übergang vom Naturzustand in den verfassten Zustand ein Gedankenexperiment, das erklären soll, in welcher Form und warum genau in dieser Form das Gemeinwesen auszugestalten ist. In der den Bedürfnissen der Realität angepassten Lehre vom *pouvoir constituant* verfolgt das Experiment einen ergänzenden Zweck. Nicht nur das abstrakte Verhältnis zwischen Herrschern und Beherrschten soll erklärt werden, sondern auch auf die konkretere (und praktisch relevantere) Frage eine Antwort gefunden werden, wie denn die Verknüpfung zwischen der Verfassung als dem Instrument dieser Herrschaft und den Beherrschten hergestellt werden soll.

Im Einklang hiermit wäre es verfehlt, an dem von Sieyès skizzierten Erfordernis der Existenz des Volkes als unverfasste Urgewalt festzuhalten. Dieses Vorgehen trüge ebenso karikaturistische Züge wie die Entwertung der Lehren Rousseaus oder Lockes durch das starre Festhalten am Erfordernis eines real abgeschlossenen Gesellschaftsvertrages.

Anstatt die reale Existenz des unverfassten Volkes zu erkunden ist es zielführend, der Frage nachzugehen, wie denn das Volk als Subjekt des *pouvoir constituant* möglichst präzise juristisch erfasst werden kann und wie danach der Inhalt seines Willens im Zusammenhang mit der Verfassunggebung zu erkunden ist. Es besteht hier die Möglichkeit, die als Volk bezeichnete und als Quelle des *pouvoir constituant* betrachtete Gesamtheit von Beherrschten in hinreichendem Maße zu umreißen. Dieser Begriff vom Volk ist Grundlage und Referenzsubjekt der zu schaffenden Verfassung und ist als solcher zwingend ein juristischer Begriff, der nie ganz deckungsgleich mit dem natürlichen Begriff des Volkes sein kann, wie er in der Alltagssprache Verwendung findet.

Es ist wohl auch dieses Volk im natürlichen Sinne, dessen Fehlen *Isensee* beim Prozess der Verfassunggebung bemängelt. Ist dieses Volk schlechthin juristisch nicht greifbar, bleibt der verrechtlichte Volksbegriff. Betritt der Begriff des Volkes die Domäne des Rechts, ist er der rechtlichen Analyse gut zugänglich. Die richtige Auslegung führt hier zu einem sehr eindeutigen Ergebnis. Das Volk als *pouvoir constituant* ist gleichzusetzen mit dem Volk im politischen Sinne, d.h. mit der Gesamtheit aller Staatsbürger.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ist das getragen Werden der Macht vom Willen der Beherrschten Voraussetzung für das Bestehen des Gemeinwesens, folgt hieraus, dass ausschließlich die Zustimmung derjenigen Personen erforderlich sein kann, deren rechtliche Belange die Verfassung regelt. Anders ausgedrückt ist der Kreis der Beherrschten deckungsgleich mit demjenigen der Personen, auf deren Zustimmung die Verfassung zum Zwecke ihrer eigenen Legitimierung Anspruch erhebt.

Jede Verfassung ist zugleich Staatsverfassung und muss als solche in ihrem Geltungsanspruch auf ihr eigenes Staatsgebiet und auf ihr eigenes Staatsvolk beschränkt bleiben. Hieraus folgt, dass sie sich zu ihrer eigenen Legitimierung nicht auf die Zustimmung derjenigen berufen kann, die außerhalb der Landesgrenzen leben und über keine Staatsangehörigkeit verfügen, auch dann nicht, wenn diese Personen ihre vermeintliche ethnische Herkunft und Kultur mit der als *pouvoir constituant* agierenden Gruppe teilen. Bezugnahmen auf diese Personen, die aus historischen Gründen auf dem Hoheitsgebiet eines anderen Staates leben und vor allen der Ausdruck der Verbundenheit mit ihnen können als symbolisch-deklarative Verfassungsinhalte eine wichtige legitimierende Wirkung entfalten, sind allerdings bei der Fixierung des Volkes als Inhaber des *pouvoir constituant* nicht zu berücksichtigen.

Kommt somit als *pouvoir constituant* die Nation im ethnischen Sinne nicht in Betracht, verbleibt als Anknüpfungspunkt die Nation im politischen Sinne. Hierunter ist zwingend die Gesamtheit aller Staatsbürger zu verstehen, unabhängig von ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer kulturellen Identität. Dieser letzte Punkt verdient in Wirklichkeit kaum Erwähnung. Jeder Schritt in eine andere Richtung würde einen eklatanten Verstoß gegen das Gebot der Gleichheit der Beherrschten bedeuten.

Nicht zum *pouvoir constituant* zu zählen sind hingegen diejenigen, die auf dem Staatsgebiet leben, allerdings nicht über die Staatsangehörigkeit verfügen. Bleibt ihnen die Teilnahme an politischen Wahlen, d.h. die Bestimmung der Marschrichtung des politischen Körpers verwehrt, muss dies *a minori ad maius* auch für die Ausgestaltung dieses Körpers gelten.

Isensees Einwand der Ungreifbarkeit des Volkes als Subjekt des *pouvoir constituant* ist somit entschärft, wenn man die Gesamtheit der Staatsbürger als Volk betrachtet. Hierdurch ist auch seine Auffassung, gemäß welcher dem handelnden Volk als *pouvoir constituant* in der Realität ein Vorgehen selbstermächtigter Eliten gegenübersteht, einiges entgegenzuhalten. Ist nämlich das Volk im politischen Sinne *pouvoir constituant*, ist dieses Volk durchaus imstande, seinen Willen bzw. seine Vorstellungen über Verfassung und Verfassunggebung zu artikulieren. *Isensees* Vorwurf der

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Selbstermächtigung mag für die Manifestierung des *pouvoir constituant* im Jahre 1789 zutreffend gewesen sein, steht aber mit der Realität der modernen Informationsgesellschaft und der Teilnahme aller an den Entscheidungsprozessen der Politik nicht zwingend im Einklang. War damals der Großteil des französischen Volkes wörtlich wie bildlich „weit weg von Paris" und verblieb der *Assemblée nationale* somit nur die Selbstermächtigung, gehört eine Sondierung des Volkswillens heute zum Standardrepertoire der Demokratien.

Es ist hier weder möglich noch sinnvoll, allgemeingültige Aussagen über Identität und Zusammensetzung des verfassunggebenden Organs, über die Art seiner Bevollmächtigung oder über die Ausgestaltung der Verfahren zu treffen, mithilfe welcher das Volk seinen Willen und seine Bedürfnisse in den Prozess der Verfassunggebung einbringen kann. All diese Faktoren werden zu stark von den im jeweiligen Staat herrschenden Bräuchen und von der konkreten historischen und politischen Situation beeinflusst. Statt nach allgemeingültigen Formalitäten zu suchen, ist hier vielmehr die Antwort auf folgende Frage zu suchen: wie deutlich stellt sich in Anbetracht der gesamten Prozedur der Verfassunggebung die fertige Verfassung als das Werk des Volkes dar, d.h. als ein Werk, welches dieses Volk durch seine Vertreter geschaffen hat?

Das erste Kriterium, welches förderlich für die Legitimität ist, ist das Vorgehen des als hierzu würdig empfundenen Organs. Gerade dies hängt sehr stark von den nationalen Traditionen und Bräuchen ab. So ist z.B. der Legitimität der Verfassung eine Identität des verfassunggebenden Organs und der Legislative nicht zwingend abträglich, wenn eine besondere verfassunggebende Nationalversammlung in dem in Frage stehenden Staat nie existierte. Eine Bestätigung des Verfassungsentwurfs auf plebiszitärem Wege kann für die Legitimität selbstverständlich förderlich sein, ist aber ebenfalls kein zwingendes Kriterium.

Ebenso existieren auch mehrere Möglichkeiten für die Einbringung des Willens des Volkes. Förderlich ist hier jedes Verfahren, welches Pluralität gewährleistet, d.h. welches sicherstellt, dass Vertreter möglichst sämtlicher weltanschaulicher und politischer Richtungen ihre Vorstellungen auf effiziente Weise in den Prozess einbringen können. Auch die Berücksichtigung der Vorschläge von Menschen, die außerhalb des Machtzentrums des Prozesses der Verfassunggebung stehen, allerdings wegen ihres Ansehens als Stimmen des Volkes gelten, spielt eine wichtige Rolle. Insbesondere gilt dies für Personen des öffentlichen Lebens, die sich wegen ihrer moralischen Haltung oder wegen überragender Leistungen in den Augen der Bevölkerung verdient gemacht haben. Gerade *Isensees* zutreffender

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Einwand des freien Mandates bei der Redaktion der Verfassung vermag gelindert werden, wenn an der Ausarbeitung der Urkunde auch Personen mit anerkannt hoher Kompetenz und Autorität mitwirken.[514]

Diese starke Betonung des Verfahrens zur Verfassunggebung ist schließlich auch für den Konsensgedanken sehr wichtig. Ist die Verfassung auf Zustimmung der Beherrschten angewiesen, ist für einen diesbezüglichen größtmöglichen Konsens sehr förderlich, wenn die Bürger (oder ggf. sogar ihre Nachfahren) eine positive Erinnerung an den Akt der Verfassunggebung als sauber, volksnah und demokratisch hegen.

6. Historische Einbettung

Die historische Einbettung, d.h. der Versuch, Legitimität durch Kontinuität mit vergangenen Epochen oder bedeutenden historischen Ereignissen zu schaffen, ist im Vergleich zu den oben diskutierten großen Strängen eher zweitrangig. Wie sich jedoch zeigen wird, greift gerade das ungarische Grundgesetz in einem Ausmaß auf diese Quelle der Legitimität zurück, welches für eine Verfassung im 21. Jahrhundert eher untypisch ist.

Der Gedanke der Legitimität durch Kontinuität ist plausibel. Vermag eine Macht sich auf Althergebrachtes zu berufen, wird sie von den Beherrschten eher hingenommen. Max Weber bezog sich neben der charismatischen und der rationalen Herrschaft auf die Tradition als Drittem Ansatz zur Legitimierung von Herrschaft und beschrieb diese als die *auf Überlieferung gegründete Überzeugung von der Rechtmäßigkeit von Macht*.[515]

Dieser Ansatz der Legitimierung von Macht erweckt zunächst den Eindruck, eher für die Begründung von Herrschaftsansprüchen in Monarchien typisch zu sein. Dynastien berufen sich bei der Begründung ihrer Ansprüche oft auf Vererbtes. Allerdings ist der Ansatz auch bei der Legitimierung von modernen Einrichtungen und somit auch Verfassungen nicht

514 Das Bestehen auf ein vollständig gebundenes Mandat ist ohnehin illusorisch. Die Ausarbeitung einer Verfassung stellt selbst für überragende Juristen eine Herausforderung dar, und somit kann von einem im öffentlichen Recht durchschnittlich bewanderten Bürger nicht erwartet werden, mittels eines gebundenen Mandates seinen an der Verfassunggebung unmittelbar beteiligten Vertretern genaue Anweisungen zu geben. Darüber hinaus würde ein gebundenes Mandat wegen der Unvermeidbarkeit von Kompromissen den Prozess in der Praxis faktisch lähmen.

515 *Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft. 5. rev. Aufl., hrsg. von Johannes Winckelmann, Mohr/ Siebeck, Tübingen, 1976, S. 19f, 122f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

irrelevant. Ist das Gemeinwesen in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung fähig, Kontinuität zu vergangenen, als positiv empfundenen Zeiten herzustellen, erkennen die Beherrschten die Daseinsberechtigung der Macht eher an als im Falle eines totalen Bruchs mit dieser Zeit.[516]

Ist dieser Strang sehr eng verwandt mit der symbolischen Dimension der Verfassung, ist es für das Thema der vorliegenden Untersuchung förderlich, ihn gesondert zu erwähnen. Grund hierfür ist schlicht, dass das ungarische Grundgesetz von äußerst stark historisierender Natur ist.

7. Stabilität und handwerkliche Qualität

Schließlich sind auch die rechtstechnische und handwerkliche Qualität sowie vor allem die Stabilität, die Folge eines sorgfältigen Umgangs mit dem Dokument ist, nicht zu vernachlässigen. Dies folgt aus der berechtigten Erwartung der politischen Kräfte, dass die Verfassung die Rolle des *level ground* als Spielwiese der politischen Kämpfe erfüllt. Ist dieser Grund von geringer Qualität, ist er wackelig. Ändert er sich dazu noch fortwährend, kann weder von den Akteuren der Politik noch von den Bürgern erwartet werden, sich auf die Verfassung einzulassen. Vertrauen setzt Stabilität voraus, und nur ein Dokument von hoher handwerklicher Qualität, welches nicht fortwährend Änderungen bedarf, vermag diese Art von Stabilität zu gewährleisten.

516 Im Einklang hiermit kann auch der totale Bruch mit der Vergangenheit und der Gedanke von einem radikalen Neubeginn Legitimität schaffen. Das prominenteste Beispiel hierfür ist das deutsche Grundgesetz, welches gerade eine radikale Abkehr von der verbrecherischen Zeit des Nationalsozialismus darstellte. Insbesondere die Betonung der Unantastbarkeit der Menschenwürde an oberster Stelle der Urkunde und der umfangreiche Grundrechtskatalog sprechen hier eine deutliche Sprache, welche durchaus auch symbolische Wirkung entfaltet.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

K. Das Grundgesetz und die ungarische Geschichte: Kontinuität oder Traditionsbruch?

I. Einführung

Die Beantwortung zahlreicher Probleme rund um die Legitimität des Grundgesetzes setzt ein Mindestmaß an Kenntnissen der ungarischen Rechtsgeschichte voraus. Grund hierfür sind einerseits der stark historisierende Charakter zahlreicher Bestimmungen und andererseits das widersprüchliche, erkennbar gespaltene Verhältnis des Dokuments zu der Vergangenheit Ungarns.

Der große Umfang der Bestimmungen mit historisch-symbolischem Charakter ist eines der auffälligsten Merkmale des Grundgesetzes. Insbesondere die sich selbst als Nationales Glaubensbekenntnis (*Nemzeti Hitvallás*) bezeichnende Präambel enthält zahlreiche Bezugnahmen auf die Geschichte Ungarns. Wirkt bereits ihr Umfang beängstigend auf den deutschen Leser, wird das Verständnis dadurch noch weiter erschwert, dass viele ihrer Inhalte nicht eindeutig formuliert wurden. Wegen dieser leicht verschlüsselten Sprache können die Symbolik, deren Träger diese Vorschriften sind und ihre beabsichtigte identitätsstiftende Wirkung nur von denjenigen Leser richtig beurteilt werden, der über einige minimale Kenntnisse der ungarischen Geschichte verfügt.

Nicht nur als Träger von Identifikationsangeboten spielen die historischen Bezugnahmen eine wichtige Rolle bei dem Versuch, Legitimität für das Grundgesetz zu schaffen. Einige Eckdaten der ungarischen Geschichte sind noch aus einem anderen Grund relevant. Neben der Verankerung von rein identitätsstiftenden Symbolen im Grundgesetz ist die Bestrebung der Redakteure zu erkennen, Verbindung zwischen dem Dokument und einigen Ereignissen bzw. Epochen der ungarischen Rechtsgeschichte herzustellen, um so Legitimität durch Kontinuität zu schaffen.[517] Hand in Hand hiermit geht der Versuch, sich von anderen Epochen zu distanzieren. Einige dieser Epochen werden verteufelt, während auf andere wichtige Ereignisse – offenbar bewusst – schlicht kein Bezug genommen wird. Es

517 S. hierzu das eigens diesem Thema gewidmete Kapitel.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist erklärtes Ziel dieses Kapitels, auch auf diese negativ dargestellten oder unerwähnten Ereignisse einzugehen.

Der Versuch, Legitimität durch Kontinuität zu schaffen, findet seinen deutlichsten Ausdruck gerade im normativen Teil des Grundgesetzes, der festlegt, dass die Bestimmungen der gesamten Urkunde im Einklang mit den *Errungenschaften der historischen Verfassung*[518] auszulegen seien. Die Lehre von dieser historischen Verfassung stellt eine ungarische Besonderheit dar und verfügt über eine bedeutende Tradition in der ungarischen Rechtswissenschaft. Bei der Suche nach den Bestandteilen der historischen Verfassung bzw. bei dem Versuch, diese gefundenen Bestandteile zusammenzufügen und zu verstehen, sind Kenntnisse der Rechtsgeschichte Ungarns unentbehrlich.

Auch ist auf die ebenfalls sehr traditionsreiche Lehre von der Heiligen Krone (*Szent Korona-tan*) einzugehen, die in Ungarn immer noch lebendig und auch im wissenschaftlichen Diskurs anwesend ist. Diese Lehre erlebt seit einigen Jahren sogar eine neue Blütezeit.

II. Feudalismus und erste Meilensteine der historischen Verfassung: 1000 bis 1848

Die Ungarn geben traditionell 1000 als Jahr ihrer Staatsgründung an. In diesem Jahr betrat Stephan (István) als erster ungarischer König den Thron und verfolgte danach konsequent und mit großer Weitsicht das Ziel, das Land nach den von der westlichen christlichen Kirche vorgeschriebenen Grundsätzen zu organisieren.[519] Über die Zeit zwischen dieser Gründung und dem Anfang des 13. Jahrhunderts schrieb der Rechtshistoriker Ferenc Eckhart: *Die Geschichte der Verfassung sollte noch über Jahrhunderte hinweg die Geschichte der königlichen Macht bleiben.*[520] Tatsächlich hatte in dieser Zeit der König die ausschlaggebende Bedeutung im Machtgefüge des Staates, übte seine Macht *alleine und höchstpersönlich* aus und wurde als der *selbstverständliche Herrscher* (*naturalis dominus*) des Landes angesehen. Al-

518 Art. R) Abs. (3).

519 Stephan war ein Nachfahre des Großfürsten Árpád, er und die zu seiner Dynastie gehörenden Nachfolger, die bis 1303 herrschten, werden dementsprechend als Árpáden bezeichnet.

520 *Eckhart, Ferenc*: Magyar alkotmány- és jogtörténet (Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte), Politzer Zs., Budapest, 1946, S. 21. Dieses Werk *Eckharts* gilt bis heute als großer Klassiker und wohl wichtigstes Grundlagenwerk der ungarischen Rechtsgeschichte.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lein er erließ Gesetze, er ernannte und entließ die höchsten Würdenträger im Staat, er stand an der Spitze des Heeres, und aus seiner Stellung als *oberstem Hüter des Friedens* folgte auch seine Stellung als erster Richter des Landes, der diese richterliche Macht zwar an andere delegieren konnte, jedoch trotzdem stets ihr Inhaber blieb.[521]

Deutliches Zeichen der Überwindung dieser für den frühen Feudalismus typischen rechtlichen Strukturen war die im Jahre 1222 verabschiedete sog. Goldene Bulle (*Aranybulla*), die die zu dieser Zeit entstandene faktische Stellung des Adels mit dessen Privilegien in rechtliche Form goss. Zu diesen Privilegien gehörten die persönliche Freiheit, die Steuerfreiheit sowie das *ius resistendi*, das es den Adligen ermöglichte, im Falle einer Gesetzesüberschreitung durch den König dessen Willen zu missachten und ihm gegenüber Widerstand zu leisten.[522] Die Goldene Bulle war somit der erste wichtige Schritt auf dem Weg, der in die Richtung der sog. ständischen Monarchie führte, in der König und Stände sich die Macht teilten.[523]

Trugen diese Entwicklungen während des Mittelalters Züge, welche durchaus mit denjenigen rechtlichen Errungenschaften in Westeuropa vergleichbar waren, die in die Richtung der Teilung und Beschränkung der staatlichen Macht zeigten, führten die ungünstigen Gegebenheiten dazu, dass die ungarische Rechtsentwicklung einen fundamental anderen Kurs einschlug. Nach der Besetzung eines bedeutenden Teils des Landes durch die Truppen des Osmanischen Reiches ab 1526 blieb kein Raum für progressive Rechtsentwicklungen. Nach der Vertreibung der Türken

521 Zu den Rechten des Monarchen zählt Eckhart noch die Vergabe von Besitztümern, die Erhebung in den Adelsstand sowie wichtige wirtschaftliche Privilegien wie Münzprägung und die Erhebung von Steuern und Zöllen. Bei den Konzessionen spielten Abbaurechte sowie das Recht zur Abhaltung von Märkten eine wichtige Rolle; s. *Eckhart*, 1946, S. 76. Bei der Legitimation dieser Dominanz des Königs sind laut Eckhart drei Ursachen ausschlaggebend: erstens der charismatische Glaube an den Anspruch der Hauses der Árpáden auf den Thron, zweitens ihr enormer Besitz und drittens die Anerkennung bzw. Unterstützung seitens der Kirche; *Eckhart*, 1946, S. 21.

522 Andere Bestimmungen waren z.B. die erbrechtlichen Privilegien oder das Verbot, die militärischen Kräfte der Adligen ohne dessen vorheriges Einverständnis im Ausland einzusetzen. Daneben verboten die Gesetze auch die Vergabe von Titeln oder Ländereien an Ausländer. Eine wichtige Bestimmung bezog sich schließlich auf das Abhalten einer jährlichen Ständeversammlung, in der einige den Vorläufer der Landesversammlung und somit des Parlamentarismus sehen. S. für Details zum letzten Punkt *Bódiné / Horváth/ Mezey*, in: *Mezey, 2003*, S. 51f.

523 S. für Details *Mezey*, in: *Mezey*, 2003, S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

durch die Habsburger im Jahre 1689 konzentrierten sich die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Gesetze des Landes wiederum nicht so sehr auf das Verhältnis der ungarischen Bevölkerung zu den Institutionen des Staates, sondern vielmehr auf das schwierige Verhältnis zu Wien.

Demensprechend zählen die Ungarn zu den Bestandteilen der historischen Verfassung die *Pragmatica sanctio* aus dem Jahr 1723, die den Herrschaftsanspruch der Habsburger in Ungarn auch auf weibliche Nachfahren erstreckte, sowie das Gesetz Nr. X. aus 1791, in dem Leopold II. den Ständen zusicherte, Ungarn gemäß den ungarischen (d.h. nicht den ausländischen) Gesetzen zu regieren. Die sonstigen bedeutenderen Gesetze bis 1848 haben ähnliche, nur noch aus rechtshistorischer Sicht interessante Inhalte,[524] wobei die Gewährung der Religionsfreiheit für alle christlichen Kirchen in Siebenbürgen ab 1568 einen der seltenen Lichtblicke darstellt.[525]

III. Bürgerlich-liberale Bestrebungen

1. Die Rechtsentwicklung von 1848 bis zum Ersten Weltkrieg

Einen sehr wichtigen Wendepunkt der ungarischen Rechtsgeschichte stellen die Gesetze dar, die im Zuge des Revolutionsjahres 1848 verabschiedet wurden und die trotz der Stürme der Geschichte ein Jahrhundert lang die öffentlich-rechtliche Grundlage des Staates bilden sollten.[526]

Dieses Bündel von Gesetzen verwandelte den im internationalen Vergleich rückständigen, immer noch als ständisch zu bezeichnenden Staat in

524 Als Beispiele für wichtige Gesetze seien hier das Gesetz Nr. IV aus 1687, welches die Widerstandsklausel der Goldenen Bulle bestätigte, sowie das Gesetz Nr. III aus 1715 erwähnt, welches sich um den Herrschaftsanspruch und um die Erbfolge der Habsburger drehte.

525 Dies erfolgte durch die Landesversammlung, die in diesem Jahr in der Stadt Torda tagte und war die erste solche Entscheidung in ganz Europa. Sie garantierte die Religionsfreiheit für Katholiken, Lutheraner, Calvinisten und Unitarier.

526 So auch *Kukorelli, István / Takács, Imre*: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői (Geschichte der ungarischen Verfassung. Merkmale des rechtsstaatlichen Systemwechsels), in: *Dezső, Márta / Fürész, Klára / Kukorelli, István / Papp, Imre / Sári, János / Somody, Bernadette / Szegvári, Péter / Takács, Imre*: Alkotmánytan (Verfassungslehre), Osiris Kiadó, Budapest, 2007, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eine parlamentarische Monarchie.[527] Eine wichtige Quelle der Inspiration sollte hierbei die belgische Verfassung von 1831 darstellen.[528] Diese neuen Inhalte wurden im Jahre 1848 nicht als von der Geschichte losgelöste Neuerungen präsentiert, sondern vielmehr als eine progressive, dem Wandel der Zeit entsprechende Interpretation der alten Gesetze. Ein Bruch mit der historischen Verfassung war nicht beabsichtigt, diese sollte vielmehr auch weiterhin als Fundament der Rechtsordnung dienen.[529] So wurden etwa die Freiheiten, die zuvor nur den Adligen zustanden, breiteren Schichten der Bevölkerung zugänglich gemacht.

Mag dies aus heutiger rechtsdogmatischer Sicht problematisch erscheinen, ist hierin klar die Bestrebung erkennbar, durch diese Anknüpfung Legitimität für die neuen Gesetze zu schaffen und einen als Traditionsbruch empfundenen Einschnitt zu vermeiden. Im Einklang hiermit stellte auch England mit seiner ebenfalls als „historischer Verfassung" bezeichneter Gesamtheit der wichtigsten Gesetze des Landes eine wichtige Inspiration dar.[530]

Dieser Versuch, Kontinuität zwischen den alten und den neuen Gesetzen zu schaffen, ist aus politischer Sicht verständlich. Dennoch fällt es schwer, Parallelen zwischen den in den Reformgesetzen zum Ausdruck gekommenen Bestrebungen und der rückständigen feudalen Einrichtung zu finden, die es 1848 gerade zu überwinden galt. Bereits Zeitgenossen sprachen von der Ablösung der ständischen Rechtsvorschriften.[531] Eckhart

527 Diese noch zu diskutierenden Bestimmungen wurden gemeinsam mit zahlreichen anderen, ebenfalls als progressiv zu bezeichnenden Neuregelungen nicht in ein einheitliches Dokument gefasst, sondern in Form von mehreren Gesetzen erlassen. Sie sind allerdings so eng miteinander verwoben, dass im öffentlichen Diskurs und auch in der Wissenschaft meist schlicht von den *Gesetzen von 1848* gesprochen oder die Bezeichnung *Aprilverfassung* gebraucht wird.

528 *Kukorelli, István / Takács, Imre*, in: *Dezső et al*., 2007, S. 26; *Bódiné / Föglein / Horváth / Máthé / Mezey / Révész / Stipta*, in: *Mezey*, 2003, S. 222.

529 *Kukorelli / Takács, Imre*, in: *Dezső et al*., 2007, S. 26; *Föglein, Gizella / Máthé, Gábor / Mezey, Barna / Révész T., Mihály / Stipta, István / Völgyesi, Levente*: Polgári állammodellek a magyar alkotmánytörténetben, (Bürgerliche Staatsmodelle in der ungarischen Verfassungsgeschichte), in: *Mezey*, 2003, S. 134f.

530 So auch *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., 2007, S. 26.

531 Als Beispiel diene hier der Revolutionär und spätere Rechtsanwalt und Schriftsteller Alajos Degré (1819–1896), s. hierzu *Béli, Gábor* (Hrsg.): Degré, Alajos, Magyar állam- és jogtörténet (Alajos Degré, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte), Publikon Kiadó, Pécs 2009, S. 293f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ging noch rund 100 Jahre später davon aus, dass in diesem Jahr eine vollkommen neue Verfassung für Ungarn das Licht der Welt erblickte.[532]

Konkret enthielten die Gesetze von 1848 zunächst staatsorganisationsrechtliche Bestimmungen wie z.B. die Verpflichtung des Monarchen, die ihm als Spitze der Exekutive zustehenden Rechte nur noch durch Vermittlung der unabhängigen ungarischen Ministerien auszuüben oder das jährliche Tagen der Landesversammlung in Budapest. Die zweite große Gruppe bildeten Bestimmungen, die sich auf die grundlegenden Rechte der Untertanen bezogen. So wurden etwa die Pressefreiheit, die Meinungsfreiheit und die Glaubensfreiheit gewährleistet sowie die Steuerprivilegien des Adels aufgehoben.

Nachdem diese Errungenschaften nach der Niederschlagung der Revolution in Jahr 1849 für knapp 20 Jahre eine geringe Rolle spielten, erwachten sie nach dem als Ausgleich bezeichneten Kompromiss mit den Habsburgern ab 1867 zu neuem Leben.[533] In den Jahrzehnten bis zum Ersten Weltkrieg wurden auf ihnen aufbauend und sie ergänzend zahlreiche Gesetze verabschiedet, die alle im Geist des Liberalismus standen. Erwähnung verdienen hier die Regelung der rechtlichen Stellung der ethnischen Minderheiten,[534] das neue Gesetz zur Staatsbürgerschaft,[535] die Regeln zur Beschränkung der Macht der Gerichte,[536] sowie das Strafgesetzbuch.[537] Später gesellten sich hierzu die Regeln der Freizügigkeit und der Auswanderung,[538] sowie einige handelsrechtliche Gesetze, die mit der heutigen Berufsfreiheit vergleichbare Rechte garantierten.[539]

---

532 *Mezey, Barna* (Hrsg.): Eckhart, Ferenc, Magyar alkotmány- és jogtörténet (Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2000, S. 346; auch *Föglein et al*. Sprechen hier von einem endgültigen Bruch mit den ständischen Anschauungen und Strukturen, *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 143.

533 Grundlagendokument dieses als Ausgleich bezeichneten Kompromisses war das Gesetz Nr. XII. aus 1867, welches ebenfalls als zur historischen Verfassung gehörend betrachtet wird.

534 Gesetz Nr. CLIV aus 1868; s. für Details *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 153f.

535 Gesetz Nr. L. aus 1879.

536 Gesetz Nr. IV. aus 1869.

537 Gesetz Nr. V. aus 1878; ausführlich hierzu: *Bódiné Beliznai, Kinga / Király, Tibor / Lőrincz, József / Máthé, Gábor / Mezey, Barna*: A magyar büntetőjog története (Geschichte des ungarischen Strafrechts), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.), Magyar jogtörténet (Ungarische Rechtsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2004, S. 179f. Ergänzt wurde dieser Kodex durch die Regeln über das Strafverfahren durch das Gesetz Nr. XXXIII aus 1896; zu diesem Punkt s. gleiches Werk, S. 196f.

538 Gesetz Nr. XXII. aus 1886 bzw. Gesetz Nr. II. aus 1909.

539 Erwähnt seien Gesetz Nr. XXXVII. aus 1875 (Handelsgesetz) sowie Gesetz Nr. VIII. aus 1872 und Gesetz Nr. XVII. aus 1884 als die zwei wichtigsten gewer-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Vom Ende des Ersten Weltkrieges bis 1944

Den skizzierten Entwicklungen setzten der Erste Weltkrieg und der darauffolgende Zusammenbruch ein Ende. Im Ergebnis erfolglos blieb ein Versuch im November 1918, im Laufe dessen Ungarn die Staatsform der Republik annahm.[540] Trotz der Erfolglosigkeit sollte dieses als Asternrevolution (*Őszirózsás Forradalom*) bekannt gewordene Intermezzo von erheblicher symbolischer Bedeutung für die Zukunft werden.[541] Insbesondere für linke und progressive Ungarn ist diese kurzlebige Republik ein wichtiger identitätsstiftender Anknüpfungspunkt in der ungarischen Geschichte.[542] Als zweites bedeutendes Ereignis der chaotischen Nachkriegsjahre sei auf die ebenfalls kurz währende, nach sowjetischem Muster organisierte kommunistische Räterepublik verwiesen, die vom 21.03.1919 bis zum 01.08.1919 bestand und in erster Linie wegen ihrer Gräueltaten in Erinnerung geblieben ist.

Nach dem Scheitern des demokratisch-republikanischen und des bolschewistischen Versuchs folgte ab dem 01.03.1920 die Zeit des sog. öffent-

---

berechtlichen Gesetze. Hier ist anzumerken, dass das ungarische Handelsrecht stark von seinem deutschen Pendant geprägt wurde, sodass viele Bestimmungen des Handelsgesetzes sich beinahe wie wortgetreue Übersetzungen des deutschen Hendelsgesetzbuches von 1862 lesen, s. hierzu *Bódiné Beliznai, Kinga / Horváth, Attila / Zlinszky, János*: A magyar magánjog története (Geschichte des ungarischen Privatrechts), in: *Mezey*, 2004, S. 97f.

540 S. hierzu den Volksbeschluss des Jahres 1918 (1918. évi néphatározat), Art. I. Die Bezeichnung des Staates als Volksrepublik darf hier nicht in die Irre führen. Die Revolution war bestrebt, einen liberal-demokratischen und nicht etwa einen bolschewistischen Staat zu schaffen.

541 Zur Wahrheit gehört, dass diese republikanischen Tage auch ihre Schattenseiten hatten, die allerdings dem Glanz der Revolution in den Augen der meisten linken Ungarn nicht wirklich etwas anhaben können. Erwähnt sei der als *Schlacht auf der Kettenbrücke* bekannt gewordene Tumult, im Laufe dessen die Polizei wahllos in die Menge schoss und so mehrere Menschen das Leben verloren, ferner die Ermordung des ehemaligen Ministerpräsidenten *István Tisza* durch eine Gruppe von Soldaten am 31. Oktober unter bis heute ungeklärten Umständen.

542 Neben der Abschaffung der Monarchie ist dies auch auf ihr Aushängeschild, den Grafen *Mihály Károlyi* zurückzuführen. Obwohl seine politische Karriere im Ergebnis wenig erfolgreich war, war er unzweifelhaft Gegner der Kriegspolitik der Dynastie und war trotz seiner Zugehörigkeit zum Hochadel republikanischen und demokratischen Idealen verpflichtet. In der Ära Horthy wurde er zum Sündenbock für den Vertrag von Trianon gemacht, während er nach 1945 für einige Zeit mit dem Sozialismus sympathisierte, jedoch wegen der zunehmenden diktatorischen Tendenzen der Kommunisten schließlich sein Land verließ.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich-rechtlichen Provisoriums unter dem als Reichsverweser agierenden Vizeadmiral Miklós Horthy. Der provisorische Staatscharakter ergab sich hierbei daraus, dass das Gesetz Nr. I. aus 1920, das nach dem Krieg und der Räterepublik den Staatsapparat erneut zu regeln bestrebt war, die königliche Macht zwar für beendet erklärte,[543] die Entscheidung über die Staatsform allerdings auf einen späteren Zeitpunkt verschob. Zur provisorischen Ausübung der vormals dem König zustehenden Befugnisse wurde der Reichsverweser bevollmächtigt.[544][545]

Das öffentliche Recht dieser Zeit war in Folge der schweren innenpolitischen Erschütterungen und der Gebietsverluste vom Streben nach Stabilität geprägt.[546] Prägendes Merkmal dieser Bestrebung war der Versuch, Kontinuität mit der historischen Verfassung herzustellen.[547] Im Gegensatz hierzu stand jedoch die mit diesem Traditionsbewusstsein kaum vereinbare Tendenz, der Exekutive immer mehr Machtbefugnisse zu verleihen und parallel hierzu die Rechte der Legislative zu beschneiden.[548] Auch waren die zahlreichen Einschränkungen der Freiheitsrechte kaum auf einen ge-

---

543 Gesetz Nr. I. aus 1920, Präambel; diese datierte die Beendigung auf den 13. November 1918. An diesem Tag verzichtete Karl von Habsburg in seiner auf Schloss Eckartsau abgegebenen Erklärung auf den ungarischen Thron; s. hierzu *Sári, János*, A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői, (Geschichte der ungarischen Verfassung. Merkmale des rechtsstaatlichen Systemwechsels), in: *Dezső et al*., 2007, S. 27.

544 Gesetz Nr. I. aus 1920, § 12; für die genaue Bestimmung der Befugnisse des Reichsverwesers und dessen Beschränkungen im Vergleich zu denjenigen des Königs s. § 13f.

545 Hier sei darauf hingewiesen, dass das ungarische Recht die Herrschaft der Habsburger offiziell erst 1921 für beendet erklärte; s. hierzu Gesetz Nr. XLVII. aus 1921.

546 Nach dem Zusammenbruch der Räterepublik erschütterten die als *Weißer Terror* bezeichneten, ebenfalls äußerst brutalen Vergeltungsmaßnahmen das Land. Außenpolitisch war der Friedensvertrag von Trianon eine Katastrophe. Ungarn verlor zwei Drittel seines Staatsgebietes, statt der früheren Bevölkerung von 21 Millionen verfügte das Land nur noch über knapp 8 Millionen Einwohner; s. hierzu *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 158.

547 *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 158, *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 27.

548 Als Beispiel seien hier die immer bedeutenderen, vormals einem Parlamentsvorbehalt unterstellten Bereiche erwähnt, die die Exekutive durch Verordnungen zu regeln befugt war. Rechtstechnisch erfolgte dies zunächst durch die Überdehnung der Regeln des noch 1912 verabschiedeten Notstandsgesetzes (Gesetz Nr. LXIII. aus 1912), ab 1931 dann durch ein neues solches Notstandsgesetz (Gesetz Nr. XXVI. aus 1931). Noch breiter wurde die Macht der Exekutive dank des Soldatengesetzes von 1939 (Gesetz Nr. II. aus 1939, *Honvédelmi Törvény*); s. hierzu *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 160.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

meinsamen Nenner mit dem Geist der historischen Verfassung in ihrer Form von 1848 zu bringen. Die Pressefreiheit war Beschränkungen unterworfen, die auch nicht durch Berufung auf die schwierige politische Lage entschuldigt werden können.[549] Für die Geringschätzung der Versammlungsfreiheit liefert wiederum die Tatsache Zeugnis, dass die Staatsmacht diese nicht einmal einer Regelung auf Gesetzesniveau für würdig hielt. Sie war der Spielball von mehr oder weniger strengen Ministerialverordnungen, bis sie 1939 faktisch vollkommen aufgehoben wurde.[550] Die Vereinigungsfreiheit war strikten Beschränkungen unterworfen, wobei die feindselige Haltung gegenüber „linken" Organisationen der Arbeiterschaft ins Auge fällt.[551] Alleine die Regelung der Religionsfreiheit zeigte eine Kontinuität mit den Errungenschaften der historischen Verfassung in ihrer Form von 1848 und den auf diesen Errungenschaften aufbauenden fortschrittlichen Gesetzen aus der Zeit der Doppelmonarchie.[552][553]

---

549 So gab eine Verordnung aus 1920 dem Innenminister das Recht, im Falle des Vorliegens von bestimmten (recht vage formulierten) Voraussetzungen Zeitungen schlicht zu verbieten. Obwohl diese und andere Beschränkungen im Laufe der zwanziger Jahre aufgehoben bzw. gelockert wurden, blieb die Situation der Presse schwierig. Insbesondere die Versagung von Subventionen an nicht-regierungstreue Organe und die Kontrolle der lokalen Presse durch den Gespan (*főispán*) trafen sie empfindlich; s. für Details *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 162f.

550 Kennzeichnend für diese Verordnungen war das Vorschreiben von umfassenden Präventivkontrollen und der Präsenz der Polizei; s. für Details *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 164f.

551 Neben diesen „linken" Organisationen standen Vereinigungen von „liberalen" Intellektuellen und die Logen der Freimaurer im Fadenkreuz der Macht. 1938 wurde schließlich ein Gesetz verabschiedet, das allerdings kaum als Vereinigungsgesetz bezeichnet werden kann. Es trug den Titel *Gesetz über die Vergeltung von im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit begangenen Missbräuchen*; s. für Details *Föglein et al.*, in Mezey, 2003, S. 165f.

552 S. hierzu das Gesetz Nr. XLII. aus 1895, welches das Judentum als *gesetzlich anerkannte Religion* im Sinne des Gesetzes Nr. LIII. aus 1868 bezeichnete und somit dessen Gleichrangigkeit mit den historischen christlichen Kirchen feststellte sowie das Gesetz Nr. XLIII. aus 1895, das die freie Ausübung der Religion gewährleistete. Die Gleichrangigkeit des Judentums hob das Gesetz Nr. VIII. aus 1942 als Ausdruck der antisemitischen Politik auf; s. hierzu *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 166.

553 Das Gesetz über den Numerus clausus und die späteren drei sog. Judengesetze in einem Kapitel über die historische Verfassung zu erwähnen wäre geschmacklos. Deswegen seien hier die Inhalte kurz skizziert. Das Gesetz über den Numerus clausus bezeichnete bereits 1920 die Juden, die seit dem Gesetz von 1868 als Ungarn jüdischen Glaubens galten, als „nationale Minderheit" und schränkte ihre Berufsfreiheit ein, indem sie ihren Zugang zu den Universitäten erschwer-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kukorelli und *Takács* verweisen darauf, dass trotz der immer deutlicher zu Tage tretenden autoritären Züge des Provisoriums der *Wunsch nach einer demokratischen Verfassung weiterlebte*. Die mit der Annäherung an das nationalsozialistische Deutschland einhergehende Radikalisierung schweißte die antifaschistischen Kräfte zusammen und rief die plebejisch-demokratischen Bewegungen auf den Plan.[554]

3. Vom Zusammenbruch von 1944 bis zur Verfassung von 1949

Nach dem Einzug der deutschen Truppen nach Budapest am 19.03.1944 versahen zunächst zwei ungarische Militärs das Amt des Regierungschefs,[555] während Admiral Horthy weiter im Amt des Reichsverwesers blieb. Am 16. Oktober des Jahres ernannte er hingegen – nicht ohne

---

te. Das sog. erste Judengesetz aus dem Jahr 1938 legte eine Obergrenze der Juden z.B. bei den freien Berufen fest. Während dieses Gesetz die Juden noch als religiöse Gruppe – und nicht als sog. Rasse – betrachtete, war das nur ein Jahr später verabschiedete zweite Judengesetz offen rassistisch und schloss die Juden aus dem öffentlichen Dienst, aus den Lehrerämtern und aus den wichtigeren Funktionen in den Medien und im Kulturbetrieb aus. Das dritte Judengesetz verbot schließlich Eheschließungen zwischen Juden und sog. Nichtjuden; s. hierzu Gesetz Nr. XXV. aus 1920, Gesetz Nr. XV. aus 1938, Gesetz Nr. IV. aus 1939 und Gesetz Nr. XV. aus 1941.

554 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, 2007, S. 27.

555 Der erste von diesen war der ehemalige ungarische Botschafter in Berlin, Generalleutnant *Döme Sztójay* (1883–1946), der als ungarischer Quisling in die Geschichte eingehen sollte. Er kooperierte bereitwillig mit dem deutschen Gesandten und SS-Offizier *Edmund Veesenmayer*, und eines der dunkelsten Kapitel der ungarischen Geschichte nahm seinen Lauf. Die linken und bürgerlichen oppositionellen Parteien wurden aufgelöst oder ins politische Abseits getrieben, mehrere Tausend Politiker verhaftet und die Pressefreiheit aufgehoben. Das Judenkommando unter der Leitung von *Adolf Eichmann* deportierte die ungarischen Juden in Vernichtungslager. Faktisch alle Schlüsselpositionen im Land wurden mit Ungarn besetzt, die mit den deutschen Nazis kooperierten; s. hierzu *Horváth, Attila / Révész T., Mihály*: Diktatórikus berendezkedések a 20. Századi magyar alkotmánytörténetben, (Diktatorische Einrichtungen in der ungarischen Verfassungsgeschichte des 20. Jahrhunderts), in: *Mezey*, 2003, S. 267. *Sztójay* folgte für kurze Zeit der zuvor politisch nicht aktive Generaloberst *Géza Lakatos*, der einen vergeblichen Versuch unternahm, Ungarn aus dem Krieg ausscheiden zu lassen. Hingegen stoppte seine Regierung die Deportation der Juden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

immensen Druck seitens der Deutschen – den Pfeilkreuzler *Ferenc Szálasi* zum Ministerpräsidenten und dankte zugleich selbst ab.[556]

Der Versuch *Szálasis*, den Staat neu zu organisieren, stellte einen radikalen Bruch mit der ungarischen Verfassungsgeschichte und den Traditionen des öffentlichen Rechts dar.[557] Seinem *Hungaristischen Arbeitsstaat* (*hungarista munkaállam*) lag eine Synthese von Szálasis Ideologie des Hungarismus[558] sowie des totalitären Staates zugrunde, wie er für den italienischen Faschismus und für die deutschen Nazis typisch war. Die Selbstbezeichnung *Arbeitsstaat* wies darauf hin, dass es Ziel der Staatsmacht war, die „arbeitenden" Ungarn im Interesse einer effizienten Gestaltung der Volkswirtschaft nach faschistischem Vorbild zu organisieren.[559]

Mit dem Eintreffen der Roten Armee und dem Beginn des Untergangs von Nazi-Deutschland traten ab Ende 1944 vermehrt lokale, als Volksausschüsse (*népi bizottság*) bezeichnete Gruppen an die Stelle des sich im Zerfall befindlichen zentralen Machtapparates. In diesen dominierten diejenigen Vertreter der demokratischen und linken Kräfte, von deren Weiterleben während der Zeit des Provisoriums bereits die Rede war. Ihr Ziel war die Schaffung einer demokratischen Verfassung.[560]

Ausdruck dieser demokratischen Bestrebungen war das Zusammentreten einer provisorischen Nationalversammlung im Dezember 1944. Dieses parlamentsähnliche Organ war bestrebt, das Funktionieren des ungarischen Staates wiederherzustellen und vorübergehend als dessen zentrale Machtstelle zu dienen.[561] Anfang 1946 verabschiedete die Nationalversammlung ein Gesetz, das als Kleine Verfassung (*Kisalkotmány*) in die

---

556 *Horváth / Révész T*; in: *Mezey*, 2003. S. 268.

557 *Föglein* geht hier noch weiter. Ihrer Ansicht nach hörte der ungarische Staat mit der Machtübernahme Szálasis schlicht auf zu existieren, S. *Föglein, Gizella*: A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front megalakulása és programja (Entstehung und Programm der Nationalen Ungarischen Unabhängigkeitsfront), Tiszatáj, Nr. 38, Szeged, 1984, S. 65.

558 Kennzeichen dieser Ideologie waren ein extremer ungarischer Nationalismus und damit verbundene aggressive außenpolitische Bestrebungen. Szálasi selbst bezeichnete sich selbst nicht als Antisemiten, sondern als Asemiten, um zum Ausdruck zu bringen, dass er eine judenfreie Welt anstrebt; s. *Horváth / Révész T*, in: *Mezey*, 2003, S. 268.

559 *Horváth / Révész T,* in: *Mezey*, 2003, S. 269.

560 Zeugnis hierfür ist die Erklärung der Nationalen Ungarischen Unabhängigkeitsfront (*Magyar Nemzeti Függetlenségi Front*) vom Dezember 1944, die die Schaffung einer verfassunggebenden Nationalversammlung als eines ihrer wichtigsten Bestrebungen enthielt. In dieser Gruppierung fanden oppositionelle Kräfte verschiedener politischer Couleur Platz; s. hierzu *Föglein*, 1984, S. 73.

561 *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 169.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Geschichte eingehen sollte und die Republik als neue Staatsform festlegte. Dieses Gesetz Nr. I. aus 1946 ist trotz seiner nur 3 Jahre währenden Lebensdauer von großer symbolischer Bedeutung und gilt als erste geschriebene Verfassung Ungarns.

Die Kleine Verfassung ließ sehr deutlich den Einfluss der liberalen und linken Opposition der Horthy-Ära erkennen. Sie war bestrebt, an die republikanischen Traditionen Ungarns anzuknüpfen[562] und distanzierte sich von der Zeit nach 1920.[563] Auffallend ist eine Gratwanderung, die sich wie ein roter Faden durch das Dokument zieht. Die Kleine Verfassung versucht, den neuen republikanischen Staat als Kontrast zu den älteren Staatsformen zu legitimieren, beruft sich hierfür allerdings gerade auf die ungarische Geschichte und legt deren Ereignisse in einer für diese Legitimierung günstigen Weise aus. So hält § 1. fest, dass das ungarische Volk *ausschließliche Quelle und ausschließlicher Inhaber der Staatsmacht* sei und etabliert damit die Volkssouveränität als Grundprinzip.[564] Gleichzeitig spricht die Gesetzesbegründung jedoch davon, dass dies der ungarischen Rechtstradition entspreche, der die absolute Monarchie immer fremd gewesen sei und die die Staatsmacht immer als von der Nation abgeleitet und die Königswahl immer als Prärogative der Nation betrachtet habe. Obwohl diese Argumentation eher großzügig mit den historischen Fakten umgeht,[565] ist in ihr die Bestrebung erkennbar, zur Legitimierung der

562 So beruft sich die Präambel auf die Landesversammlung von Ónod aus dem Jahr 1707 und auf die Unabhängigkeitserklärung Kossuths aus dem Jahr 1849, die beide die Loslösung von den Habsburgern erklärten, sowie auf die Asternrevolution von 1918. Den Einfluss der Kommunisten zeigt, dass auch die Räterepublik als „Revolution" Erwähnung fand; s. Gesetz Nr. I. aus 1946, Präambel.

563 Die Präambel bezeichnet die Zeit *nach den Revolutionen*, d.h. ab 1920, als *Unterdrückung*. Es war die Begründung des Gesetzes, die der Ära ab der Eckartsauer Erklärung den Namen *öffentlich-rechtliches Provisorium* gab und damit subtil zum Ausdruck brachte, dass sie die Legitimität des Systems Horthy nicht uneingeschränkt anerkenne.

564 Rn. (4) der Gesetzesbegründung verwendet exakt diesen Ausdruck und merkt im Geiste Lockes und Rousseaus an, dass der *überragende Zweig* der Staatsmacht die Legislative und dass es deren Aufgabe sei, den *souveränen Willen des Staates zum Ausdruck zu bringen*.

565 Hier sei auf die enorme, absolutistische Züge tragende Macht der Árpáden in den Zeiten der christlichen Monarchie verwiesen; vgl. hierzu *Mezey*, 2003, S. 17f sowie *Eckhart*, 1946, S. 21f. Auch ist die Feststellung, dass die *Pragmatica sanctio* von 1723 das den Ständen zustehende Recht lediglich *suspendiert* habe, nicht unproblematisch. Sie ist ein weiteres Beispiel für die erwähnte Bestrebung, die neue Macht der Nation durch Schaffung von Kontinuität zu legitimieren; vgl. hierzu die Begründung zur Präambel der Kleinen Verfassung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

neuen Staatsorganisation auf die Tradition zurückzugreifen. Nach dieser Sichtweise habe die Teilhabe an der Macht ursprünglich nur wenigen Privilegierten zugestanden. Die Gesetze von 1848 sowie das Gesetz Nr. I. aus 1920 hätten sie auf breitere Schichten der Bevölkerung ausgeweitet.[566] Die Kleine Verfassung sei ihrerseits eine Art Fortführung dieser Tradition der immer weiter gehenden Partizipationsmöglichkeiten und kein Bruch mit der Vergangenheit.

Die Kleine Verfassung stellt insbesondere für progressive und linksgerichtete Ungarn einen wichtigen Wendepunkt ihrer Rechtsgeschichte dar. Trotzdem ist sie in ihrem Umfang und in ihrer Tiefe nicht mit einer modernen Verfassung wie etwa dem nur drei Jahre später entstandenen deutschen Grundgesetz vergleichbar. Ihre staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen beschränkten sich neben der Festlegung der Republik als Staatsform[567] auf Vorschriften zum allgemeinen und geheimen Wahlrecht und zu der aufgrund dieses Wahlrechts gewählten Nationalversammlung als zentralem Legislativorgan.[568] Während das Gesetz sich für diese Punkte auf allgemein gehaltene Festlegungen beschränkte, regelte es die Wahl, die rechtliche Stellung und die Kompetenzen des Präsidenten der Republik sehr detailliert.[569] Selbstverständlich kam hierin die Bestrebung zum Ausdruck, mit der Monarchie endgültig abzuschließen und die grundlegenden Regeln im Zusammenhang mit dem neuen Staatsoberhaupt auf ein solides rechtliches Fundament zu stellen.[570]

---

566 Auch diese Versuche, Legitimität durch Kontinuität zu stiften, sind nicht unproblematisch. Zwar etablierten die Gesetze von 1848 zweifelsohne eine Volksvertretung, allerdings war das aktive Wahlrecht an Voraussetzungen gebunden, vgl. hierzu Gesetz Nr. V. aus 1848, §§ 1–3. In den Bestimmungen des Gesetzes Nr. I. aus 1920, die im Vergleich zum ehemaligen König das Recht des Reichsverwesers zu Ausfertigung von Gesetzen und dessen Vetorecht ausschließen, sieht die Begründung zur Kleinen Verfassung ebenfalls eine Erweiterung der Teilhabe des Volkes an der Gesetzgebung. Diese Feststellung ist wegen der erwähnten faktischen Dominanz der Exekutive in der Horthy-Ära nicht unproblematisch. S. zu diesen beiden Punkten die Begründung zum Gesetz Nr. I. aus 1946, hier insb. die Begründung zur Präambel.

567 Gesetz Nr. I. aus 1946, § 2.

568 Gesetz Nr. I. aus 1946, § 1.

569 S. hierzu als Beispiel die persönlichen Voraussetzungen für das Amt (§ 3.), das Wahlverfahren (§§ 4.-8.), die Befugnisse im Zusammenhang mit der Gesetzgebung (§ 9.), die Vertretungsbefugnisse in völkerrechtlichen Angelegenheiten (§ 11.), etc.

570 S. hierzu *Vastagh, Pál*: Alkotmányrevízió 1972: kitörési kísérlet vagy korrekciós próbálkozás? (Verfassungsrevision 1972: Versuch des Ausbrechens oder Unternehmung einer Korrektur?), in: Múltunk 2007/2, S. 204.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Zusammenhang mit den Grundrechten enthielt das Gesetz keine konkreten Bestimmungen, allerdings sprach die Präambel von *natürlichen und unveräußerlichen Rechten* und führte Beispielhaft die persönliche Freiheit, die Meinungsfreiheit, die Religionsfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und die politischen Teilhaberrechte an.[571] Diese Bestimmungen stellen die erste offizielle Deklaration der Menschenrechte in der Geschichte Ungarns dar und sind deswegen von enormer rechtshistorischer Bedeutung.[572]

Die Gesetzgebung in der Zeit zwischen 1946 und 1949 war einerseits bestrebt, die Hindernisse der tatsächlichen Gleichberechtigung der Staatsbürger aus dem Weg zu räumen,[573] zeigte allerdings auch deutlich den immer stärker werdenden Einfluss der Kommunisten.[574] Grund für diesen Einfluss war nicht etwa ein entsprechender Rückhalt in der Bevölkerung, sondern einerseits eine starke Unterstützung aus dem Kreml und andererseits ein rücksichtsloses und oft auch kriminelles Vorgehen gegen alle anderen politischen Kräfte. Dies mündete schließlich in eine völlige Dominanz der Kommunisten in der Regierung und im gesamten Staatsapparat, sodass spätestens ab 1949 von einer Diktatur stalinistischer Prägung gesprochen werden muss.[575]

IV. Sozialistische Staatsmodelle: 1949 bis 1989/90

1. Die bolschewistische Verfassung von 1949

Wichtigstes rechtliches Instrument der Machtübernahme der Kommunisten war die am 20. August 1949 in Kraft getretene Verfassungsurkunde.[576] Das Dokument stellte eine fast wortgetreue Kopie der sowjetischen Ver-

571 Für die vollständige Aufzählung s. die Präambel.
572 So auch *Vastagh*, 2007, S. 204.
573 Als Beispiel hierfür diene das Gesetz Nr. XXXIII. aus 1947, welches die komplette Gleichrangigkeit aller Religionen gewährleistete sowie die Beseitigung der Hürden für den Zugang der Frauen zur Hochschulbildung.
574 So wurden 1946 die Kohlebergbau- und Elektroenergieindustrie, 1947 die Banken und 1948 diejenigen Betriebe verstaatlicht, die über mehr als 100 Angestellte verfügten; s. hierzu *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 28.
575 Mezey, 2003, S. 171., *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 28f.
576 Das hierfür gewählte Datum ist kein Zufall. Der 20. August galt vor 1949 und gilt auch heute noch als Tag der Heiligen Stephan und ist auch laut des neuen Grundgesetzes Nationalfeiertag. S. hierzu Art. J des (heutigen) Grundgesetzes.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fassung von 1936 dar und folgte dieser inhaltlich wie strukturell.[577] Ihre wichtigste Funktion war die Legitimierung der neuen Staatsmacht. Im Einklang hiermit spielten die deklarativ-symbolischen Bestimmungen eine wichtige Rolle.[578] Die Urkunde bezeichnete den nunmehr Volksrepublik Ungarn (*Magyar Népköztársaság*) genannten Staat als *Staat der Arbeiter und der arbeitenden Bauern*,[579] in dem die Produktionsmittel zum großen Teil *öffentliches Eigentum* bilden und das Privateigentum eine eher untergeordnete Rolle spielt.[580] Staatorganisationsrechtlich ging die Verfassung von einer dominanten Rolle der Legislative aus und bezeichnete diese als *oberstes Organ der Staatsmacht*, welches dazu berufen war, alle Befugnisse auszuüben, die Ausfluss der Volkssouveränität sind. Allerdings hatte die Landesversammlung laut der Verfassung jährlich nur zweimal zu tagen. In den Zeiten zwischen diesen Tagungen wurden ihre Aufgaben von dem ohne Unterbrechung aktiven Präsidialrat (*Elnöki Tanács*) wahrgenommen. Dieser stimmte fast allen Maßnahmen der Regierung zu, wodurch die Teilung der Machtzweige faktisch nicht vorhanden war. Auch gab es keine freien Wahlen: die als „Listenwahl" bezeichneten Scheinwahlen garantierten den Kommunisten uneingeschränkte Macht auf unabsehbare Zeit.

Die Verfassung schaffte die Kontrolle des Staatshaushaltes durch ein unabhängiges Gremium, die Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die Kommunen als Organe der lokalen Selbstverwaltung ab. An die Stelle letzterer traten nach sowjetischem Muster Räte (Sowjets) ohne Autonomie und ohne eigenen Haushalt.[581] Schließlich gab es auch keine Garantien für die Unabhängigkeit der Justiz.[582]

Die Individualrechte der Staatbürger und deren Garantien spielten höchstens eine untergeordnete Rolle.[583] Dies spiegelte sich auch in der Struktur der Verfassungsurkunde wieder. Die Bestimmungen zu den Grundrechten waren zusammen mit denjenigen zum Wahlrecht erst

577 Die wesentlichen Unterschiede ergaben sich daraus, dass die Sowjetunion ein föderativer Staat, während Ungarn nach wie vor einheitlich organisiert war; s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, s. 29.

578 So auch *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 29; auch *Vastagh* verweist auf die besondere Bedeutung der symbolisch-deklarativen Inhalte, *Vastagh*, 2007, S. 205.

579 § 2. Abs. (1).

580 § 4. Abs. (1), § 8. Abs. (2).

581 Für die detaillierten Regeln dieses durch und durch sowjetischen, allenfalls geringe lokale Autonomie gewährenden Systems s. das Gesetz Nr. I. aus 1950.

582 §§ 36f der Verfassung in ihrer damaligen Form, *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 29.

583 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nach den staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen am Ende des Dokuments enthalten,[584] was getrost als symbolisch für das öffentliche Recht der sozialistischen Ära bezeichnet werden kann, das den Staat als Kollektiv über den Menschen als Individuum stellte. Es sei noch angemerkt, dass die bolschewistische Verfassung sich selbst als „Grundgesetz" der Volksrepublik Ungarn bezeichnete.

Es liegt auf der Hand, dass diese Einrichtung einen radikalen Bruch mit der ungarischen Rechtstradition bedeutete. War sie mit der liberal-bürgerlichen Rechtstradition von 1848 und deren Freiheitsrechten und frühen rechtsstaatlichen Bestrebungen unvereinbar, bedeutete sie wegen ihres totalitären Charakters auch einen Rückschritt im Vergleich zur Horthy-Ära, trotz der autoritären Züge der Zwischenkriegsjahre.

Nachdem die Verfassung von 1949 mehrmals geringfügig geändert wurde, kam es 1972 zu einer umfangreichen Verfassungsrevision.[585] Diejenigen deklarativen Bestimmungen, die Ausdruck der stalinistischen Weltanschauung waren, wurden entfernt.[586] Mehrere Änderungen verfolgten erkennbar das Ziel, die Kontinuität mit der ungarischen Verfassungsgeschichte vor 1949 wiederherzustellen.[587] Im Hintergrund stand die Absicht, die Legitimität von Staat und Verfassung zu stärken.

Neben dieser symbolischen Überwindung des Stalinismus enthielt die Verfassungsänderung zahlreiche staatsorganisationsrechtliche Neuerungen, die allerdings an dem Grundcharakter Ungarns als sozialistischem

584 S. §§ 45f; hiernach folgten nur noch die Regeln hinsichtlich des Staatswappens und der Nationalflagge, die Festlegung der Landeshauptstadt und die Abschlussbestimmungen.

585 Zwischen 1949 und 1972 wurde die Verfassung insgesamt dreizehnmal geändert, meistens aus formellen Gründen, s. für Details *Vastagh*, 2007, S. 206f.

586 Als Beispiel diene hier der neu formulierte § 2 Abs. (1), der die Volksrepublik nunmehr als *sozialistischen Staat* und nicht mehr als *Staat der Arbeiter und arbeitenden Bauern* bezeichnete. Dieser Prozess der Entstalinisierung bedeutete aber keineswegs, dass das Dokument seine ideologische Aufladung verlor. So glorifizierte etwa die Präambel nach wie vor die Sowjetunion, und § 3 bezeichnete die *Marxistisch-Leninistische Partei der Arbeiterklasse* als die *führende Kraft der Gesellschaft*.

587 So enthielt die Präambel in ihrer Form von 1972 eine Bezugnahme auf den *tausendjährigen Fortbestand* Ungarns dank der Arbeit und der Selbstaufopferung des Volkes, während die Formulierung in der Version von 1949 lediglich die Räterepublik von 1919 als historischen Bezugspunkt angab. János Kádár selbst sprach in der Landesversammlung davon, dass die Version von 1972 die *unverrückbare Einheit* zwischen der ungarischen Staatlichkeit und dem Sozialismus besser zum Ausdruck bringe; s. hierzu *Vastagh*, 2007, S. 231.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Staat nichts änderten.[588] Die Beschreibung der Verfassungsrevision als *Modernisierungsversuch innerhalb der Rahmenbedingungen des Systems*[589] ist treffend. Obwohl keine neue Verfassung zustande kam, war das überarbeitete Dokument doch die rechtliche Grundlage einer neuen Ära des sozialistischen ungarischen Staates. Im Einklang mit *Küpper* kann deswegen getrost von der *Kádár-Verfassung* gesprochen werden.[590]

V. *Die Jahre nach 1989/90 und die Oktoberverfassung als realistischer Kompromiss*

1. Der Weg zur Verfassungsänderung von 1989/90

Der Zusammenbruch des sozialistischen Systems rief das Bedürfnis nach einer neuen, westlichen Standards entsprechenden Verfassung hervor. Der Ausbau der Rechtsstaatlichkeit vollzog sich in Ungarn allerdings in einer Form, die zahlreiche Widersprüche im öffentlichen Recht zur Folge hatte. Zunächst ist auffallend, dass Ungarn zwar als eines der ersten Länder des ehemaligen sowjetischen Blocks den Übergang von der Diktatur in die Rechtsstaatlichkeit einleitete, jedoch als letztes eine Verfassung erhielt, die das alte sozialistische Grundgesetz auch formell ablöste.[591] Das oberste rechtliche Dokument des Landes trug bis zu seiner Ablösung durch das Grundgesetz von 2012 den Namen *Gesetz Nr. XX aus 1949* und führte diesen Namen sogar in seiner Überschrift.

Dass diese Bezeichnung, die Erinnerungen an eine der dunkelsten Zeiten der ungarischen Geschichte weckte, für die Legitimität der Verfassung nicht förderlich war, ist nachvollziehbar. Dieser Umstand machte das Funktionieren der ungarischen Demokratie trotzdem nicht unmöglich. Die lange Aufschiebung der Verfassunggebung lässt sich teils auf die Nachlässigkeit der Politiker, teils aber auch auf die Tatsache zurückführen, dass die Verfassung nach ihren zahlreichen, ab 1989 vorgenommenen Änderungen durchaus geeignet war, die Spielregeln der Demokratie abzuste-

588 S. für Details *Vastagh*, 2007, S. 231; auch die Ausführungen *Kukorellis* zeigen sehr klar, dass sich bis 1989/90 nichts am undemokratischen Charakter der Verfassung geändert hatte, s. *Kukorelli, István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht), Századvég Kiadó, Budapest, 2006, S. 39.

589 So *Vastagh*, 2007, S. 244.

590 So *Küpper*, 2012, S. 12.

591 S. hierzu *Küpper*, 2012, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

cken. Dies sind Umstände, deren Kenntnis auch für das Verständnis vieler Probleme im Zusammenhang mit dem Grundgesetz von 2012 erforderlich ist. Deshalb ist hier auf sie einzugehen.

Den Zeitpunkt des Untergangs der Diktatur datierte das ungarische Verfassungsgericht auf den 23. Oktober 1989.[592] Mit der an diesem Tag verkündeten Verfassungsänderung[593] sei *praktisch eine neue Verfassung in Kraft getreten*. Zur Begründung berief sich das Verfassungsgericht auf den neuen Text der Präambel, der den Namen des Staates mit Republik Ungarn (*Magyar Köztársaság*) angab und festlegte, dass diese Republik ein *unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat* sei.[594]

Die rechtliche Bedeutung dieser Verfassungsänderung kann nicht in Zweifel gezogen werden, da sie wohl den wichtigsten Schritt in die Richtung der Rechtsstaatlichkeit darstellte. Allerdings war der Übergang in das neue System ein langer rechtlicher Prozess, der mehrere Jahre in Anspruch nahm und bereits zu sozialistischen Zeiten in die Wege geleitet wurde.[595] Sowohl die letzte, von 1985 bis 1990 bestehende und von der Staatspartei dominierte Landesversammlung als auch die erste demokratisch gewählte (1990–1994) waren aktiv mit der Verabschiedung von Reformgesetzen beschäftigt. Die Möglichkeit hierzu bot das Gesetz Nr. XI. aus 1987 über die Rechtssetzung, das die Befugnisse des Präsidialrates beschränkte und parallel hierzu den Umfang der Kompetenzen der Landesversammlung erweiterte.[596] Die aufgrund dieser neuen Bestimmungen in den Jahren 1988 und 1989 verabschiedeten Gesetze hatten zum Ziel, die Rechtsstaatlichkeit und die demokratischen Partizipationsmöglichkeiten wiederherzustel-

592 Auch *Sári* spricht von diesem Tag als dem *Datum des Übergangs in den Verfassungsstaat*; s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 30.

593 Amtlich: Gesetz Nr. XXXI. aus 1989.

594 11/1992. (III. 5.) AB határozat, III. 1.

595 Auch *Küpper* verweist auf die enorme Bedeutung der Änderung des Staatsnamens und bezeichnet das Gesetz Nr. XXXI. aus 1989. als *erste große Wende-Verfassungsnovelle*, merkt aber auch an, dass es nicht alle sozialistischen Inhalte aus dem Dokument entfernte; s. *Küpper*, 2012, S. 16.

596 Nach Ansicht von *Kukorelli / Takács* spottete dieses Gesetz seiner eigenen, noch von sozialistischer Rhetorik geprägten Präambel, indem es eine neue Antwort auf die Frage gab, woher das Recht denn stammt und die Souveränität des Volkes als dessen Quelle betrachtete. Auf jeden Fall führte das neue Gesetz zu einem explosionsartigen Steigerung der Aktivität der Landesversammlung: im Vergleich zu den lediglich 12 Gesetzen, die diese im Jahre 1987 erließ, waren es 1988 26, 1989 58 und 1990 sogar 104 Gesetze; s. hierzu *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 31.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

len.[597] Antrieb hierfür war neben der immer deutlicher in Erscheinung tretenden außerparlamentarischen Opposition auch die Reformbereitschaft der Regierung.[598]

2. Das verfassungsändernde Gesetz von 1989

Im Kontrast zu der regen Tätigkeit des Gesetzgebers war der geplanten Verfassunggebung kein Glück beschieden.[599] Grund hierfür waren die immer deutlicher zutage tretenden Differenzen zwischen der Staatsmacht und der außerparlamentarischen Opposition in den letzten Monaten des Staatssozialismus. Während die Regierung bestrebt war, die Verfassung noch vor Ablauf des Mandats der Landesversammlung zu verabschieden, bestanden die oppositionellen Kräfte auf eine Ausarbeitung durch die noch zu wählende, aufgrund des allgemeinen Wahlrechts zustande gekommene Legislative. Die unter Legitimitätsmängeln leidende Landesversammlung von 1985 sollte sich auf die für eine Übergangsverfassung und für den friedlichen Wachtwechsel erforderlichen Änderungen beschränken. Schließlich beugten sich die Staatspartei und die Regierung dieser Forderung der Opposition, die ihrerseits durch die Gründung des Runden

---

597 Im Zusammenhang mit dem zweiten Themenbereich verdienen das Gesetz Nr. II. aus 1989 über die Vereinigungsfreiheit, das Gesetz Nr. III. aus 1989 über die Versammlungsfreiheit, das Gesetz Nr. VII. aus 1989 über das Streikrecht sowie das Gesetz Nr. XVII. aus 1989 über Volksabstimmungen und Petitionen Erwähnung. Diese waren bestrebt, internationalen menschenrechtlichen Standards zu entsprechen und erfüllten diese Erwartungen zum großen Teil auch. Viele von ihnen erwiesen sich über lange Jahre hinweg als funktionsfähig; s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., S. 31.

598 Diese letzte sozialistische Regierung Ungarns war vom 24.11.1988. bis zum 23.05.1990. im Amt. Der als besonnen geltende Ministerpräsident *Miklós Németh* und der mit der Ausarbeitung der Gesetze beauftragte Minister ohne Geschäftsbereich (*államminiszter*) *Imre Pozsgai* waren beide bestrebt, die im Regierungsprogramm enthaltene *sozialistische Rechtsstaatlichkeit* zu verwirklichen, um einen Systembruch zu vermeiden; s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., S. 31.

599 Die Landesversammlung beriet bereits in Ihrer Sitzung vom 05.08.1989 über die grundlegende Konzeption einer neuen Verfassung. Justizminister *Kálmán Kulcsár* hielt in seinem Exposee den Parlamentarismus, die Gewaltenteilung, Vorrang und Vorbehalt der Gesetze, die Gleichheit aller Staatsbürger sowie die Grundrechte für unverzichtbar. Trotzdem ließ laut *Sári* die Erörterung in der Landesversammlung erkennen, dass die Staatsmacht ein *doppelgesichtiges Spiel* spielte und bestrebt war, ihre eigene Macht in möglichst großem Umfang zu erhalten; s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 32.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tisches der Opposition (*Ellenzéki Kerekasztal*) ihre frühere Fragmentierung aufgab und besser organisiert auftrat.[600] Auf ihren Druck hin ließ sich die Staatsmacht auf einen Kompromiss ein, der neben dem Gewaltverzicht die wichtige Vereinbarung enthielt, dass Regierung und Opposition zunächst die politischen Differenzen regeln und erst hiernach die erforderliche (Verfassungs-)Gesetzgebung in Angriff nehmen sollten.[601] Die Regierung nahm dementsprechend ihren vorher der Landesversammlung unterbreiteten Entwurf der Verfassungsänderung zurück.[602]

Obwohl es dem Runden Tisch laut der mit der Staatspartei geschlossenen Vereinbarung untersagt war, öffentlich-rechtliche Kompetenzen unmittelbar auszuüben, fertigten seine Ausschüsse Gesetzesentwürfe gerade für diejenigen politisch heiklen Themenbereiche an, die die Landesversammlung im Einklang mit der geschlossenen Vereinbarung nicht antastete. Die Dynamik der Ereignisse machte den Runden Tisch in Verbindung mit der Selbstbeschränkung der Landesversammlung nicht nur zu einem öffentlich-rechtlichen Forum, sondern wies ihm eine Rolle zu, die deutlich in die Richtung der Wahrnehmung des *pouvoir constituant* zeigte.[603]

Neben dem Gesetz zur Änderung der Verfassung arbeitete der Runde Tisch auch Entwürfe anderer, für den Übergang in die Demokratie un-

---

600 Der Runde Tisch bestand aus der Gesellschaft der Freunde Bajcsy-Zsilinszky Endre (*Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság*), dem Fidesz, der Unabhängigen Partei der Landwirte, Landarbeiter und Bürger (*Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt*), der Christdemokratischen Volkspartei (*Kereszténydemokrata Néppárt*) und – als nicht vollwertiges, lediglich über Beobachtungsrecht verfügendes Mitglied – der Demokratischen Liga der Unabhängigen Gewerkschaften (*Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája*). Zum gesamten Prozess des Systemwechsels s. *Bozóki, András – Ripp, Zoltán*: A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, (Das Drehbuch des Systemwechsels. Verhandlungen des Runden Tisches im Jahre 1989), Bd. I, Magvető Kiadó, Budapest, 1999, für die hier relevante Erklärung des Runden Tisches der Opposition s. S. 86f; vgl. auch *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.,* S. 32.

601 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., S. 32.

602 Das Schicksal dieses Entwurfs teilten auch zwei Gesetzesentwürfe. Der erste sollte die Regelungen im Zusammenhang mit dem neu zu schaffenden Verfassungsgericht beinhalten, der zweite die rechtliche Stellung der neu zu gründenden Parteien regeln; *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., S. 32.

603 *Kukorelli / Takács*, gehen noch weiter und spricht von der Rolle einer *verfassunggebenden Nationalversammlung*; s. *Dezső et al.*, S. 32; ein Indiz für die Professionalisierung des runden Tisches ist, dass er neben der Vollversammlung über zwei Ausschüsse und sechs Unterausschüsse verfügte. Unter den Mitgliedern befanden sich mehrere ausgezeichnete Juristen, die bei der Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe federführend waren.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verzichtbarer Gesetze aus. Erwähnung verdienen hier insbesondere die Entwürfe zum Wahlgesetz, zum Parteiengesetz sowie zum Verfassungsgerichtsgesetz.[604] Die Landesversammlung stimmte den wesentlichen Inhalten sämtlicher Gesetze zu, sodass der Staat sich auf dem Weg befand, der in die Richtung der Rechtsstaatlichkeit wies.

Kukorelli / Takács halten diese Entwicklung für begrüßenswert, merken jedoch an, dass sie aus öffentlich-rechtlicher Sicht *umstritten* sei, da der Runde Tisch weder unmittelbar vom Volk noch von einem anderen Staatsorgan zur Verfassunggebung bevollmächtig wurde.[605] Dieser Einwand ist nicht von der Hand zu weisen, allerdings wird er durch die historischen Umstände des Jahres 1989 relativiert. Im Ersten Teil wurde gesagt, dass das Festhalten an allzu strengen Formalitäten im Frankreich des Jahres 1789, d.h. eine Einhaltung der veralteten Regeln des *Ancien Régime* die *Assemblée nationale* in ihrer verfassunggebenden Tätigkeit gelähmt hätte. Ähnlich verhält es sich hier. Das Festhalten an einer unmittelbaren Bevollmächtigung zur Verfassunggebung auf demokratischem Wege innerhalb der bröckelnden, aber immer noch präsenten Machtstrukturen des Einparteienstaates in Jahre 1989 wäre illusorisch gewesen. Vielmehr nutzte der Runde Tisch jede Gelegenheit, die sich ihm bot, um die Initiative zur Gesetzgebung an sich zu nehmen, die Demokratisierung voranzutreiben und parallel hierzu die Macht der Diktatur zu schwächen. Die Verfassung als wichtigstes aller Gesetze bildete hier keine Ausnahme. Das Fehlen einer unmittelbaren Bevollmächtigung wird darüber hinaus relativiert durch die zahlreichen Bekundungen der Unterstützung, die der Runde Tisch von den Staatsbürgern erhielt. 1989 war die weit überwiegende Mehrheit der Ungarn Anhänger der Demokratisierung und des friedlichen Systemwechsels.[606]

Den Entwurf der Opposition nahm die Landesversammlung schließlich im Oktober 1989 an. Ihre demokratische Legitimität war in diesem Zeitpunkt zwar sehr beschränkt, fehlte allerdings nicht vollständig. Im

---

604 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 33.

605 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 32.

606 Die Beliebtheit des Runden Tisches und damit auch seine Legitimität in den Augen der Bürger wurden bestärkt durch ein Ereignis, welches besondere Erwähnung verdient. Am 16.06.1989 erfolgte die Neubestattung des 1958 hingerichteten *Imre Nagy* und anderer Helden der Revolution von 1956. Dieses Ereignis hatte enorme symbolische Bedeutung und machte darüber hinaus Viktor Orbán berühmt: der damals 26 Jahre alte Politiker hielt die wohl am meisten beachtete Rede auf der Trauerfeier. S. hierzu *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 32.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Sommer des Jahres kam es zu vorgezogenen Wahlen in einigen Wahlkreisen, deren vormals in die Landesversammlung gesandte Abgeordnete – allesamt Vertreter der alten Ordnung – wegen des politischen Drucks abzudanken gezwungen waren. An ihre Stelle wurden in allen Kreisen Vertreter der (damals noch über eine einheitliche Wahlliste verfügenden) Opposition gewählt, die danach die erste Fraktion in der Landesversammlung seit 1949 bildeten, die auf demokratischem Wege zustande gekommen ist. Darüber hinaus wurde die Fraktion der Staatspartei nach deren Kongress Anfang Oktober 1989 aufgelöst, sodass die dieser ehemals angehörigen Abgeordneten als nunmehr unabhängige Vertreter sich zu einer Gruppe vereinigten.[607] Die Landesversammlung konnte so trotz ihrer Legitimitätsmängel durchaus als politische Vertretung betrachtet werden, in der die Anhänger der neuen Ordnung in der Überzahl waren.[608]

3. Die Geburt der Oktoberverfassung und die Verfassungsänderung von 1990

Der dank dieser Kompromisse zustande gekommene neue Verfassungstext wurde schließlich am 23.10.1989 verkündet. Das Datum ist kein Zufall, sondern ist vielmehr sehr symbolträchtig, soll es doch an den ersten Tag der Revolution von 1956 erinnern.[609] Aus diesem Grund wurde die Urkunde mit ihrem Inhalt von 1989 zuweilen auch als Oktoberverfassung bezeichnet. Trotz dieser Symbolik, die darauf gerichtet war, den Neuerungen Legitimität zuzuführen, fällt es schwer, von einer neuen Verfassung zu sprechen. In erster Linie nicht deswegen, weil sie wie erwähnt immer noch den Namen der alten bolschewistischen Verfassung trug, sondern deshalb, weil das Dokument zahlreiche Fragen offenließ, die darauf warteten, von der neuen, durch das Volk nunmehr demokratisch legitimierten Landesversammlung geregelt zu werden.

Diese trat schließlich am 02.05.1990 zusammen.[610] Am selben Tag schlossen die zwei größten Parteien eine Vereinbarung, deren Ziel es

607 S. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 32f.

608 So *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 33.

609 Am gleichen Tag Proklamierte der Präsident der Landesversammlung *Mátyás Szűrös* die Republik. Damit hörte Ungarn auf, Volksrepublik zu sein.

610 Größte Partei war das konservative Ungarische Demokratische Forum, das mit der Unabhängigen Partei der Kleinlandwirte und der Christdemokratischen Volkspartei eine Koalitionsregierung unter Ministerpräsident *József Antall* bilden sollte, die über eine Mehrheit von 59,58 % in der Landesversammlung

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

war, die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Fragen zu regeln, die die Verfassungsänderung 1989 offen gelassen hatte.[611] Diese betrafen drei wesentliche Fragen: erstens die Kompetenzen der Regierung, zweitens die Wahl und die rechtliche Stellung des Staatsoberhaupts und drittens den Umfang der Themenbereiche, die nur durch eine Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung geregelt werden sollten.[612]

Die in diesen Fragen zustande gekommenen Kompromisse hielt schließlich ein verfassungsänderndes Gesetz fest. Dieses sollte als Vervollständigung der Verfassungsänderung vom 23.10.1989 bzw. als zweite Etappe der Verfassunggebung von 1989/90 gelesen werden.[613] Es ist in seiner Bedeutung gleichrangig mit der Verfassungsänderung von 1989.[614] Die neuen staatsorganisationsrechtlichen Bestimmungen zeigten den Einfluss des deutschen Grundgesetzes und schufen eine Exekutivmacht mit starker Stellung,[615] die mit den Entwicklungen des Verfassungsrechts in Europa im Einklang stand, jedoch mit den Traditionen von 1848 und 1946 brach.[616]

Die Regelungen über den Präsidenten der Republik änderte das Gesetz von 1990 ebenfalls. Im Gegensatz zu der Verfassungsänderung von 1989, die dessen Amtszeit auf 4 Jahre festlegte, stellte es die Tradition von 1946 wieder her und legte diesen Zeitraum ebenso wie die Kleine Verfassung mit 5 Jahren fest. Die dritte wichtige Änderung im Vergleich zur Oktoberverfassung bezog sich auf die Materien, die nur durch eine Zweidrit-

---

verfügte. Zweitgrößte Partei und größte Oppositionskraft war der liberale Bund Freier Demokraten.

611 Für den vollständigen Text dieser Vereinbarung s. *Kurtán, Sándor / Sándor, Péter / Vass, László, Magyarország politikai évkönyve 1990 (Ungarns politisches Jahrbuch 1990), AULA-OMIKK, Budapest, 1991*, S. 428–429.

612 *Kurtán et al.*, 1991, S. 428f; *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, 2007, S. 34.

613 So auch *Kukorelli*, der zwar nicht in Frage stellt, dass die Oktoberverfassung den Rechtsstaat wiederhergestellt hat, diese jedoch trotzdem als *nicht vollumfänglich* bezeichnet. S. hierzu *Kukorelli, István*: Folyamatos alkotmányozás Magyarországon (Permanente Verfassunggebung in Ungarn), in: *Ders.*: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet – A közjogász almanachja (Ungarn kann ohne eigene Verfassung nicht regiert werden – Almanach des Verfassungsrechtlers), Méry Ratio, 2014, S. 21.

614 So auch *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, 2007, S. 35.

615 Der deutsche Einfluss war insbesondere in den 1990 aufgenommenen Bestimmungen über das konstruktive Misstrauensvotum (§§ 39/A ff) erkennbar. Die Märzverfassung von 1848 und die Kleine Verfassung kannten diese Art des Misstrauensvotums noch nicht.

616 So auch *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, 2007, S. 35.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

telmehrheit der Abgeordneten geregelt werden konnten und somit der Opposition breit gefächerte Mitwirkungsmöglichkeiten boten.[617]

Das Dokument von 1989 regelte bei weitem nicht alle staatsorganisationsrechtlichen Fragen, die als unabdingbare Voraussetzungen eines modernen Rechtsstaates gelten. Die Verfassungsänderung von 1990 war bestrebt, diese Lücken zu füllen. So schuf sie etwa das Amt des Beauftragten für die Rechte der ethnischen Minderheiten gleichberechtigt zu demjenigen des Beauftragten für Grundrechte[618] und regelte die Stellung und die grundlegenden Aufgaben der als Notenbank fungierenden Ungarischen Nationalbank (*Magyar Nemzeti Bank*).[619]

Noch wichtiger sind womöglich die Fragen, die die Reform von 1989 im Zusammenhang mit den Grundrechten offengelassen hatte und die 1990 eine Regelung fanden. Zu erwähnen sind hier die Regeln des *habeas corpus*,[620] die neuen Bestimmungen über die Stellung der ethnischen Minderheiten,[621] sowie die aus symbolischem Gesichtspunkt wichtige Regelung der Nationalflagge.[622] Das Gesetz regelte auch die Wahl der Richter des Verfassungsgerichts. Das bereits 1989 festgelegte Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten für die Wahl ergänzte es durch die verpflichtende Nominierung der Kandidaten durch einen Ausschuss, in

617 S. für Details Kapitel O. dieser Schrift.

618 Art. 32/B.

619 Art. 32/D.

620 Art. 55 (2).

621 Art. 68.; die rechtlichen Kategorien der *ethnischen Minderheit* und der *nationalen Minderheit* wurden 1990 eingeführt und lösten diejenige der *sprachlichen Minderheit* ab. Ferner garantierte die Neuregelung die politische Vertretung der Minderheiten in Art. 68 Abs. (3).

622 Art. 76 Abs. (1) legte die schlichte rot-weiß-grüne Flagge fest. Die Wichtigkeit dieser Regelung erschließt sich in Kenntnis der Geschichte der Flagge. Die mit einem sozialistischen Wappen mit rotem Stern versehene sog. Rákosi-Flagge war bei großen Teilen der Bevölkerung sehr unbeliebt. Berühmt geworden ist die Revolutionsflagge von 1956 mit einem Loch in ihrer Mitte. Die Revolutionäre schnitten das Wappen schlicht heraus. Die Rehabilitierung der alten Flagge ohne sozialistischem Wappen 1989/90 hatte somit symbolische Bedeutung. Wenig später regelte die Landesversammlung auch die Frage des Staatswappens. Sie entschied sich im Gesetz Nr. XLIV. aus 1990 für das als konservativer geltende, die Kontinuität besser zum Ausdruck bringende „kleine Wappen" und gegen das als revolutionär und republikanisch angesehene Kossuth-Wappen; s. hierzu sehr detailliert *Toth, Zoltán József*: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. század végétől napjainkig (Ungarische öffentlich-rechtliche Traditionen und nationales Bewusstsein vom Ende des 19. Jahrhunderts bis heute), Szent István Társulat, Budapest, 2008, S. 166ff.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dem jede in der Landesversammlung vertretene Fraktion – unabhängig von ihrer Größe – ein Mitglied delegieren sollte. Schließlich ergänzte die Landesversammlung im Juni 1990 diese umfangreiche Verfassungsänderung durch eine kleine, aber wichtige Bestimmung, die festlegte, dass es Gesetzen, die die Grundrechte regelten, untersagt war, wesentliche Inhalte dieser Rechte zu beschränken.[623]

4. Die Legitimität der Oktoberverfassung als öffentlich-rechtlicher Kompromiss

Es ist ein Allgemeinplatz, dass jede Verfassung eine Momentaufnahme darstellt und viel über die Zeit verrät, in der sie entstanden ist. Dieses Klischee trifft auf die Oktoberverfassung in ihrer Form nach 1990 in besonderem Maße zu. Die schwierigen Umstände, unter denen sie zustande gekommen ist, drückten ihr ihren Stempel auf. Die Kinderkrankheiten, die Folge dieser Umstände waren, erwuchsen sich im Laufe der Jahre zwar nicht zu Lähmungen, hinterließen aber dennoch unschöne Narben und waren für die Legitimität nicht förderlich. Die Verfassung stellte sich als ein fahrfähiges und solides Vehikel dar. Allerdings konnte diese Funktionstüchtigkeit nicht über die zahlreichen und vor allem sehr unschönen Mängel hinwegtäuschen.

Neben diesen ästhetischen Mängeln des Verfassungstextes wirft auch das Vorgehen bei der Verabschiedung Fragen auf. Insbesondere ist die Erfassung des *pouvoir constituant* von 1989/90 nicht unproblematisch, wurde er doch 1989 vom Runden Tisch und von der – formell noch zu sozialistischen Zeiten zustande gekommenen – Landesversammlung wahrgenommen.

Der Runde Tisch wies hier eindeutige Legitimitätsmängel auf. Wie bereits erwähnt, verfügte er über keine formelle Berechtigung, Gesetze für das in seinen letzten Zügen noch bestehende alte System auszuarbeiten. Solch eine Bevollmächtigung hätte nur von der Landesversammlung gegeben werden können, die allerdings trotz der immer größeren Präsenz der Opposition in ihren Reihen über keine wirkliche demokratische Legitimität verfügte. Neben dem Mangel einer Rückführbarkeit auf den Willen des Volkes war auch problematisch, dass selbst diese eingeschränkte Legitimität der Landesversammlung geschmälert wurde – gerade durch die

623 Art. 8 Abs. (2).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Tätigkeit des Runden Tisches und durch den Rückhalt, den dieser seitens der Bevölkerung genoss.[624]

Auf der anderen Seite verfügte der Runde Tisch ebenso wenig über eine Bevollmächtigung zur Verfassunggebung seitens des sich im Entstehen befindlichen, auf dem Grundsatz der Volkssouveränität beruhenden Systems. Die Bevollmächtigung zur Schaffung der für den Übergang notwendigen Bestimmungen kann hierzu nicht herangezogen werden. Aus formeller Sicht deswegen nicht, weil ein Rückhalt in der Bevölkerung – und sei er noch so stark – nicht mit einer expliziten Bevollmächtigung etwa in Form einer Wahl verglichen werden kann. Aus materieller Sicht deswegen nicht, weil selbst im Falle der Annahme solch einer konkludenten Bevollmächtigung es zu weit gehen würde, aus diesem Auftrag zur Ausarbeitung von Übergangsbestimmungen auf einen Auftrag zur Verfassunggebung zu schließen.

Die Ermöglichung des friedlichen Übergangs in das demokratische System mittels Verhandlungen zwischen Opposition und Staatspartei, die zu derartigen Übergangsgesetzen führten, war das typische Drehbuch der Systemwechsel in Osteuropa.[625] Die Besonderheit in Ungarn bestand darin, dass der Runde Tisch seinen Auftrag sehr weit auffasste und einen Entwurf präsentierte, der die Verabschiedung einer komplett neuen Verfassung nicht zum dringlichen Problem machte. Vielmehr konnte dieser Entwurf zusammen mit den unverzichtbaren Änderungen und Ergänzungen durch die nunmehr demokratisch gewählte Landesversammlung im Jahre 1990 trotz seiner Schwächen als rechtliche Grundlage für ein demokratisches Staatswesen bilden.[626]

Trotzdem litt die Verfassung unter offensichtlichen Mängeln, die der Legitimität abträglich waren. Ein erheblicher Schönheitsfehler war die bereits erwähnte Beibehaltung des alten Namens *Gesetz Nr. XX. aus 1949*, der Erinnerungen an dunkle Zeiten weckte und somit nicht geeignet war,

---

624 Auf dieses Paradox verweist auch der Philosoph und ehemalige SZDSZ-Politiker *János Kis*, s. *Kis*, *János*: Introduction. From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in: *Tóth* (Hrsg.), 2011, S. 3.

625 *Kis*, in: *Tóth* (Hrsg.), S. 2; Die unglückliche Ausnahme bildete Rumänien, eine der härtesten sozialistischen Diktaturen. Hier kam es zu revolutionärer Gewalt und zu Blutvergießen.

626 *Kis* merkt hier an, dass dies keinesfalls als Selbstverständlichkeit angesehen werden sollte: in den anderen Staaten des ehemaligen Ostblocks waren die Übergangsregelungen nicht als Rahmenbedingungen für die Demokratie geeignet, *Kis*, in: *Tóth* (Hrsg.), 2011, S. 6.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ein Gefühl des Dafürhaltens bei den Bürgern hervorzurufen.[627] Aus dem gleichen Grund war möglicherweise auch ein Bewusstsein im Volk vorhanden, nie eine „richtige" Verfassunggebung erlebt zu haben und sich so mit einer „Verfassung zweiter Klasse" begnügen zu müssen. Einen starken Kontrast zu diesem Kainsmal bildete allerdings der Inhalt der Verfassung, der mit der ursprünglichen Verfassung von 1949 praktisch keine einzige Gemeinsamkeit hatte.

Der zweite wesentliche Kritikpunkt bezog sich auf die Präambel der Verfassung. Diese sagte:

> *Im Interesse der Förderung des friedlichen politischen Übergangs in einen das Mehrparteiensystem, die parlamentarische Demokratie und die soziale Marktwirtschaft verwirklichenden Rechtsstaat stellt die Landesversammlung den Wortlaut von Ungarns Verfassung – bis zur Annahme der endgültigen Verfassung unseres Landes – wie folgt fest:*

Grund für die Festlegung dieses provisorischen Charakters war offensichtlich das Selbstverständnis des Runden Tisches als Schöpfer von Übergangsgesetzen. Diese Selbstbeschränkung stand jedoch spätestens nach der Novelle von 1990 nicht mehr im Einklang mit der Realität. Es fällt in der Tat schwer, von einem Provisorium zu sprechen, wenn das zugrunde liegende Dokument vollständig mit der sozialistischen Vorgängerverfassung brach und geeignet war, 22 Jahre lang eine Grundlage für die Demokratie in Ungarn zu bieten.

Die Präambel der Oktoberverfassung erinnert mit ihrem provisorischen Charakter an die ehemaligen ersten Sätze des deutschen Grundgesetzes. Der Vergleich ist jedoch kaum haltbar. Das deutsche Grundgesetz wartete 1949 auf die Rückkehr der Länder der sowjetischen Besatzungszone und wollte sich die endgültige Verfassunggebung für diesen Zeitpunkt vorbehalten. Seine Präambel drückt eine Selbstbeschränkung zugunsten derjenigen Deutschen aus, denen es verwehrt blieb, sich an der Verfassunggebung zu beteiligen. Auf diese Weise sollte die Möglichkeit der Ausübung des *pouvoir constituant* durch das wiedervereinte deutsche Volk offen gehalten werden.[628] Im Kontrast zu diesem zeitlichen Vorbehalt

---

627 Hier sei darauf hingewiesen, dass dieser Makel im Vorfeld der Verabschiedung des Grundgesetzes vom Fidesz und den ihm nahestehenden Medien rücksichtslos ausgeschlachtet wurde. Einige regierungsnahe Medien bezeichneten die Oktoberverfassung sogar als „Rákosi-Verfassung".

628 Dass diese Wiedervereinigung ein wichtiges Ziel in der Wertordnung des Grundgesetzes darstellte, zeigt insbesondere der letzte Satz der Präambel mit seiner „Aufforderung".

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verfolgte das Grundgesetz allerdings das Ziel, die für eine Verfassung typischen minimalen, aber doch ausreichenden staatsrechtlichen Regelungen zu treffen. So tritt es laut seiner Präambel mit dem Anspruch auf, *dem staatlichen Leben […] eine neue Ordnung zu geben*. Die Beschränkung auf die Übergangszeit ist hierbei zeitlicher Natur. Neben der Wortwahl geht dies auch aus Inhalt und Struktur des Grundgesetzes hervor: trotz seines überschaubaren Umfangs bietet es die vollständigen Rahmenbedingungen eines demokratischen Gemeinwesens.

Der zitierte, später entstandene Präambeltext der Oktoberverfassung beinhaltete jedoch nicht nur eine zeitliche Beschränkung, sondern reduzierte den nachfolgenden Verfassungstext auf die Rolle einer provisorischen Regelung, die sich nur auf diejenigen Aspekte erstreckt, die für den „Übergang" erforderlich sind. Der Grund hierfür war, dass sich der Runde Tisch der Legitimitätsmängel bewusst war, die aus der seiner Sicht nach nicht vorhandenen Bevollmächtigung zur Verfassunggebung folgten. Sein Textvorschlag, der 1989 – wie vorgesehen – von der Landesversammlung angenommen wurde, war deswegen fragmentarisch. Die zitierte Präambel stand mit diesem lückenhaften Charakter im Einklang.

Die umfangreiche Änderung von 1990 füllte die meisten dieser Lücken. Somit war das Dokument zu mehr fähig als nur der *Förderung* eines *Übergangs* in den Rechtsstaat. Gerade der Umstand, dass die wesentlichen staatsorganisationsrechtlichen und grundrechtlichen Bestimmungen der Oktoberverfassung bis 2012 die Grundlagen des öffentlichen Rechts bilden konnten, zeigt, dass dieses Ziel der Förderung des Übergangs mehr als gelungen war. Mithin war es seit 1990 die Oktoberverfassung selbst, die die Rahmenbedingungen des Systems schuf, in das sie ursprünglich den Übergang zu fördern berufen war.[629] Darüber hinaus verfügte der Text in seiner Form von 1990 auch über eine gegenüber der Form von 1989 stärkere Legitimität. Die demokratische, aufgrund des allgemeinen Wahlrechts zustande gekommene Landesversammlung hat durch die Annahme den Verfassungsänderungen von 1990 dem vom Runden Tisch ausgearbeiteten ursprünglichen Text einen starken Legitimitätsschub gegeben. Mag der Charakter des Entwurfs von 1989 fragmentarisch gewesen sein, bildete er unzweifelhaft Grundlage und Orientierung für die Arbeit der neuen Landesversammlung. Die rechtliche Stellung der Staatsorgane sowie die

629 Die zahlreichen Mängel, die für die frühen Phasen der Demokratie typisch sind, vermögen nichts daran zu ändern, dass Ungarn ab 1990 ein Mehrparteiensystem hatte, eine parlamentarische Demokratie war und über ein Wirtschaftssystem verfügte, das zumindest Ansätze einer sozialen Marktwirtschaft zeigte.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bestimmungen über die Grundrechte, wie sie 1989 festgelegt worden sind, mussten nicht neu geregelt werden. Mit dieser Akzeptanz der Regeln von 1989 als zu vervollständigendes Gerüst nahm die Landesversammlung diese in ihren Willen auf.

Diese konkludente Aufnahme und die darauffolgende ungebrochene Nutzung als rechtliche Grundordnung sind in ihrer legitimitätsstiftenden Wirkung nicht vergleichbar mit einer vorhergehenden ausdrücklichen Bevollmächtigung, einem nachträglichen Referendum oder mit einer sorgfältigen Ausarbeitung durch die Landesversammlung in Ausübung des *pouvoir constituant*. Trotzdem vermochte diese Bewährung durch Nutzung die Übel zu lindern, die dadurch entstanden sind, dass der *pouvoir constituant* zu drei Zeitpunkten von drei Organen ausgeübt wurde, von denen zwei über keine Bevollmächtigung des Volkes in dessen Rolle als Souverän verfügten. Ähnliches kann über die Auswirkung der Schönheitsfehler des Dokuments auf dessen Legitimität gesagt werden. Mögen diese unästhetisch gewesen sein, waren die Folgen trotzdem nicht verheerend.

Die Präambel von 1989 befand sich somit seit der Verfassungsnovelle von 1990 in Diskrepanz zu der öffentlich-rechtlichen und politischen Realität. Es fällt schwer, nach den einwandfrei verlaufenen Wahlen zur Landesversammlung, an der zahlreiche Parteien unter gleichen Bedingungen teilnehmen konnten, von der Erforderlichkeit der Förderung des Übergangs in ein Mehrparteiensystem oder in eine parlamentarische Demokratie zu sprechen. Die Landesversammlung versäumte schlicht die einfache Aufgabe, diese Formulierungen der Präambel der neuen Realität anzupassen. Dies stellte einen Umstand dar, der für die Legitimität nicht förderlich war.

Trotz der Fehler waren jedoch alle Parteien bereit, sich auf die Oktoberverfassung einzulassen und die von ihr festgelegten Spielregeln der Politik zu akzeptieren. Die bis 1994 bestehende Landesversammlung verabschiedete sehr viele wichtige öffentlich-rechtliche Gesetze, die allesamt dazu berufen waren, die Strukturen des Rechtsstaates zu festigen.[630] Die Verfassunggebung wurde aber dennoch nicht ernsthaft in Angriff genommen. Für die Akzeptanz der Verfassung spricht schließlich auch, dass

630 Verfassungsändernde Gesetze bezogen sich etwa auf die grundlegenden Regeln der Notenbank (Gesetz Nr. LVIII. aus 1991) oder des Verteidigungsfalles (Gesetz Nr. CVII. aus 1993). Weitere wichtige Gesetze regelten die Fragen der Staatsbürgerschaft (Gesetz Nr. LV. aus 1993), die Stellung des Beauftragten für Grundrechte (Gesetz Nr. LIX. aus 1993) und die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (Gesetz Nr. LXXVII. aus 1993); für weitere Beispiele s. *Dezső et al.*, S. 36.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Fraktionen in der Landesversammlung für die Entscheidung in öffentlich-rechtlichen Meinungsverschiedenheiten gerne das Verfassungsgericht anriefen, das so eine sehr wichtige Rolle bei der Etablierung der rechtsstaatlichen Regeln spielte.[631]

Im Zyklus von 1994–1998 verfügte die Regierungskoalition aus Sozialisten und Liberalen über die für die Verfassunggebung erforderliche Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung, machte aber von der Möglichkeit, eine Verfassung notfalls auch ohne die Stimmen der Opposition zu verabschieden, keinen Gebrauch.[632] Vielmehr nahm die Landesversammlung mit der Zustimmung der Stimmen der Regierungsmehrheit ein Gesetz an, das für den Beschluss, der die detaillierten Regeln der Ausarbeitung der neuen Verfassung beinhalten sollte, eine Mehrheit von vier Fünfteln der Stimmen in der Landesversammlung vorschrieb.[633] Hiernach nahm der zuständige Ausschuss der Landesversammlung seine Tätigkeit auf und unterbreitete der Landesversammlung seine Konzeption zu der neuen Verfassung, die diese auch annahm.[634] Trotzdem kam es schließlich nicht zu einer Entscheidung über den endgültigen Text des Verfassungsentwurfs, und das Projekt verlief sich wegen des fehlenden Verfassungskonsenses im Sand.[635] Ähnlich wie in der Ära von 1994 kam es auch in diesem Zyklus zu zahlreichen Verfassungsänderungen.[636]

---

631 Grund hierfür waren neben den Bedürfnissen der noch jungen Demokratie auch die sehr breit gefasste Zuständigkeit des Verfassungsgerichts und dessen aktivistisches Selbstverständnis insbesondere unter dessen ersten Präsidenten *László Sólyom*. Beispielhaft sei hier auf die Entscheidung 48/1991. (IX. 26.) AB határozat verwiesen, die sich im Zusammenhang mit einer äußerst heiklen Frage äußerte, indem es über die Kompetenzen des Staatspräsidenten und der Regierung im Zusammenhang mit den Streitkräften entschied. *Kukorelli* und *Takács* gehen hier sehr weit und sprechen von dem Verfassungsgericht als *verfassunggebender Macht*; vgl. *Dezső et al.*, S. 36.

632 Und dies, obwohl die Verabschiedung einer neuen Verfassung Inhalt des Koalitionsvertrages war.

633 S. Gesetz Nr. XLIV. aus 1995; dieses Gesetz verlor mit dem Zusammentreten der neuen Landesversammlung am 18.06.1998 seine Wirksamkeit.

634 S. hierzu den Beschluss der Landesversammlung Nr. 119/1996. (XII. 21.).

635 So *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, S. 37.

636 Diese waren allesamt eher „apolitischer" Natur und bezogen sich auf die Grundstrukturen der Staatsorganisation und der Staatsorgane. Erwähnt seien als Beispiel die Regelung der Organe der Kommunen (Gesetze Nr. LVII., LXII. und LXIII. aus 1994), der rechtlichen Stellung und Verantwortlichkeit der Mitglieder der Regierung und der Staatssekretäre (Gesetz Nr. LXXIX. aus 1997.) und einige Gesetze über die Gerichte, die Staatsanwaltschaften und über die

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zum Abschluss sei darauf hingewiesen, dass den Geburtsmäkeln und handwerklichen Fehlern ein Umstand gegenüberstand, der beinahe als Ironie des Schicksals anmutet. Der Inhalt der Oktoberverfassung wurde zwar stark von den schwierigen Umständen ihrer Entstehung geprägt – aber auch in positiver Richtung! Das von *Isensee* geforderte Moment des Kompromisses und der Vertragscharakter traten sehr deutlich zum Vorschein. Als Ergebnis der schwierigen, von deutlichen politischen Gegensätzen geprägten Verhandlungen entstand ein Dokument, dem nicht nur die gegenseitige Vorsicht, sondern auch das gegenseitige Nachgeben einen Stempel aufdrückte. Der Kompromisscharakter des kleinsten gemeinsamen Nenners steht der Oktoberverfassung förmlich auf der Stirn geschrieben.

VI. Die Lehre von der Heiligen Krone

1. Die historische Bedeutung der Krone seit 1514

Eine Besonderheit der ungarischen Verfassungsgeschichte stellt die Lehre von der Heiligen Krone dar, die bis heute regelmäßig im öffentlich-rechtlichen und politischen Diskurs auftaucht. In der Rhetorik und im Selbstverständnis vorwiegend (aber nicht ausschließlich) der konservativen Strömungen spielt diese Lehre eine wichtige Rolle.[637]

Obwohl die Lehre ältere Ursprünge hat, findet sie ihre bis heute wohl bekannteste und einflussreichste Ausprägung in der als *Tripartitum* bezeichneten Gesetzessammlung des Rechtsgelehrten *István Werbőczy* aus dem Jahr 1514.[638] Dieses Werk behandelte die als heilig bezeichnete Krone nicht lediglich als Insignie der Königswürde, sondern schrieb ihr eine öffentlich-rechtliche Bedeutung zu und hielt sie für den Ausdruck der Souveränität des Landes.

Stellung der Rechtsanwälte. Für eine umfangreiche Aufzählung s. *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al*., S. 37.

637 S. als Beispiel hierfür die deutschsprachige Veröffentlichung mit dem Titel Gespräche über das Grundgesetz. *Bálint Ablonczy* im Gespräch mit *József Szájer* und *Gergely Gulyás*, Elektromádia Kft., Budapest, 2012, S. 37; hier erörtert *Gulyás* die Lehre recht ausführlich. Entgegen der Tatsache, dass die Präambel die Krone erwähnt, behauptet er hierbei, dass die Lehre keinen Einzug in das Grundgesetz gefunden habe. Zur Stellung der Krone im Grundgesetz später mehr.

638 Der sehr gebildete Werbőczy war als Palatin zu dieser Zeit der höchste Würdenträger nach dem König und galt als einer der besten Juristen seiner Zeit.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese selbstständige, von König unabhängige Rolle der Krone erschien bereits im 13. Jahrhundert. Sie wurde mehr und mehr zum Symbol einer unabhängigen Macht, die sich notfalls auch dem König gegenüber bewähren kann. In Zeiten, in denen diese vom König unabhängige Macht von Angehörigen des hohen Adels wahrgenommen wurde, galt stets die Krone als ihr letzter Quell. Sie stand nicht zuletzt auch für das Königreich mit all seinen Besitztümern.[639]

Webőczy passte die Lehre den Bedürfnissen seiner Zeit an und verteilte die Staatsmacht auf mehrere Schultern, sodass an der von der Krone verkörperten Macht nunmehr neben den Aristokraten auch der niedere Adel (*köznemesség*) teilhaben sollte. Laut dem Tripartitum wurde die Macht des Königs diesem durch die Stände gewährt, indem sie ihn zum König krönten. Auf der anderen Seite war es der König, der im Namen der Krone Ländereien verteilen und Menschen in den Adelsstand erheben konnte. So standen der Monarch und die Stände in einer Art Interdependenz und bildeten eine organische Einheit, als deren Symbol die Heilige Krone diente (*totum corpus Sacrae Regni Coronae*), die auch Quelle allen Rechts war.[640] So waren der König, der hohe und der niedere Adel die Bestandteile einer Gemeinschaft, als deren Inbegriff die Krone galt.[641]

---

639 Als Beispiel diene hier der zwischen 1235 und 1270 herrschende König Béla IV. Die von seinem Vorgänger András II. den Aristokraten geschenkten Besitztümer nahm er zurück und begründete diesen Eigentumsrechtlich nicht unproblematischen Schritt damit, dass diese Eigentum der Krone waren und es auch geblieben sind, sodass der König niemals über sie verfügen konnte und deswegen kein Eigentumserwerb von ihm stattfand. Noch deutlicher erkennbar war die Emanzipation der Krone (und damit der Staatsmacht) von der Person des Königs in der Zeit der Herrschaft Sigismunds von Luxemburg. Als dieser im Jahre 1401 gefangengenommen wurde, nahm ein aus Adligen bestehender Rat (*Országtanács*) die königlichen Befugnisse wahr, leitete diese jedoch von der Krone – und nicht von der Person des Monarchen – ab; vgl. *Hegedüs, István Dániel*: A történeti magyar közjog jelenkori hagyatéka: a történeti alkotmány és a Szent Korona (Das heutige Vermächtnis des ungarischen historischen öffentlichen Rechts – die historische Verfassung und die Heilige Krone), XXII. Országos Tudományos Diákköri Konferencia, 2015, S. 171.

640 *Nagy / Rácz* bezeichnen dieses Verständnis der Lehre als *Manifestierung der Volkssouveränität des vorbürgerlichen Zeitalters innerhalb von feudalen Rahmenbedingungen*. Obwohl im Ergebnis richtig, fällt es jedoch schwer, von einer „Volkssouveränität" in einem feudalen System zu sprechen, da solch eines zwangsläufig unvereinbar mit der rechtlichen Gleichheit der Menschen ist; vgl. *Nagy, Endre / Rácz, László*: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet (Ungarische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte). HVG-Orac, Budapest, 2007, S. 46f.

641 *Kukorelli / Takács*, in: *Dezső et al.*, 2007, S. 25.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nach der Dreiteilung des Landes im Jahre 1526 verweilte die Krone dauerhaft auf dem von den Habsburgern beherrschten Gebiet, sodass ihr fortan eine zweite, identitätsstiftende Rolle zukam. Gerade durch die schwierige politische Lage des Landes wurde ihr selbstständiger öffentlich-rechtlicher Status zum Ausdruck der Souveränität. So erlangte die Bezeichnung *Länder der Heiligen Krone* in den Zeiten der Dreiteilung des Landes eine besondere Bedeutung. Im Rahmen der gegen die Habsburger gerichteten Unabhängigkeitsbestrebungen wurde die Krone zum Symbol der ungarischen Souveränitätsbestrebungen.[642]

Die Lehre war ein Produkt des Feudalismus. Sie spielte aber dennoch eine wichtige Rolle in der Rechtsentwicklung, indem sie über Jahrhunderte hinweg als theoretische Grundlage für die Beschränkung der Macht des Staates diente, deren Quelle so nicht allein die Person des Monarchen sein sollte.[643] *Sári* geht hier sehr weit und spricht von der Lehre als der ersten Form von Gewaltenteilung, relativiert aber seine Aussage, indem er darauf hinweist, dass hinter dieser Idee der Machtbeschränkung in erster Linie die Bewahrung der ständischen Privilegien und der Schutz der Unabhängigkeit des Landes standen.[644] Es ist unbestreitbar, dass diese Teilung der Gewalten zwischen König und Ständen und die Erkenntnis, dass geteilte Macht in der Regel weniger gefährlich ist, entscheidende Anstöße für die Ausbildung der modernen Lehre von der Gewaltenteilung lieferten. Allerdings ist die klassische Dreiteilung, wie sie der *Esprit des Lois* berühmt gemacht hat, heute derart eng mit dem Begriff der Gewaltenteilung verbunden, dass es schwerfällt, diesen Begriff zur Beschreibung eines feudalen Systems zu verwenden. Die Lehre hat somit wenig mit der Gewaltenteilung im Sinne von 1789 gemein, diente aber trotzdem als wichtige Inspiration für Ideale der Machtbeschränkung in deren unterschiedlichsten Erscheinungsformen.

Der bereits diskutierte Versuch, die Gesetze von 1848 als Neuinterpretation der historischen Verfassung zu interpretieren, wurde in den Jahrzehnten vor der Revolution von Bestrebungen vorbereitet, die darauf gerichtet waren, die Lehre von der Heiligen Krone den Anforderungen der zu schaffenden postfeudalen bürgerlichen Welt anzupassen. Sollte die Kro-

642 S. hierzu *Bódiné Beliznay et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 47; Hegedüs, 2015, S. 172.

643 *Sári, János*: Magyarország kormányzati rendszerei (Ungarns Regierungssysteme), in: *Dezső et al.*, 2007, S. 211.

644 S. *Sári, János*: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv (Die Gewaltenteilung und das Prinzip der gesellschaftlichen Mehrheit), in: *Dezső et al.*, 2007, S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ne weiterhin wichtigster Ausdruck der Souveränität des Landes bleiben, sollten an der Macht, deren Symbol sie war, nunmehr auch die vormals ausgegrenzten Bevölkerungsgruppen teilhaben.[645]

Die Zeit zwischen dem Kompromiss von 1867 und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges war ebenfalls geprägt von der Bestrebung, der erfolgreichen, in Richtung Europa weisenden Modernisierung gerade durch Bezugnahmen auf die alte Verfassungstradition ein solides Gerüst zu geben und so ihre Legitimität zu stärken. *Mezey* weist darauf hin, dass die zeitgenössische Wissenschaft und Publizistik dementsprechend nicht müde wurde, die vermeintlich enge Verbundenheit der öffentlich-rechtlichen Strukturen des ungarischen Teils der Doppelmonarchie mit der Krone zu betonen.[646] Die Literatur dieser Zeit sah in der Krone das Symbol der zwischen Herrscher und Volk geteilten und damit in rechtsstaatliche Bahnen gelenkten Macht.[647] Die moderne Verfassung des Dualismus mit ihrem Parlamentarismus galt nach dieser Lesung als vollendete Form der Einheit, die die Krone zu verkörpern berufen war.[648]

Einen anderen Gehalt erhielt die Lehre von der Krone in der Zeit des öffentlich-rechtlichen Provisoriums. Der weit überwiegende Teil der damaligen öffentlich-rechtlichen Literatur lehnte im Einklang mit der herrschenden konservativen Strömung der Politik Revolution und progressive Bestrebungen entschieden ab. Vielmehr suchten beide nach Stabilität und waren bestrebt, nach der Umbrüchen der Asternrevolution und der Räterepublik die vermeintliche Kontinuität mit der historischen Verfassung wiederherzustellen, um so die Legitimität der „Monarchie ohne König"

---

645 Diese Bestrebungen waren z.T. sorgfältig begründet und kamen aus hoher Instanz. So forderte Graf Széchenyi ausdrücklich ein *bürgerliches Leben für alle Bewohner* des Landes, und Lajos Kossuth erklärte, dass auch dem ungarischen Bauern ein Recht zum Besitz (mit heutigen Worten ausgedrückt: Eigentumsrecht) zustehe, da auch dieser zur Nation und auch „zur Heiligen Krone" gehöre; s. hierzu *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 134.

646 *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 144.

647 Besondere Erwähnung verdient hier das Werk von *Imre Hajnik* (1840–1902), der als wichtiger Pionier der ungarischen Rechtsgeschichtswissenschaft galt und diese Auffassung von der Rolle der Krone sorgfältig begründete; s. *Hajnik, Imre*: Magyarország az Árpád-Királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa (Ungarn von den Árpáden bis zur Feststellung der Avitizität und das feudale Europa), Heckenast Gusztáv Kiadó, Budapest, 1867.

648 So *Föglein et al*., in: *Mezey*, 2003, S. 146, die sich explizit auf *Hajnik* berufen. In Kenntnis dieser Tradition ist die erwähnte Ansicht *Sáris* von der engen Beziehung zwischen der Lehre von der Krone und der Gewaltenteilung wahrscheinlich weniger überraschend für den deutschen Leser.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zu stärken.[649] Spielte die Lehre von der Heiligen Krone verständlicherweise eine bedeutende Rolle bei diesem Versuch einer Wiederanknüpfung an die Verfassungstradition, war das System, das sie zu legitimieren verwendet wurde, weltanschaulich nicht neutral. Vielmehr drückte diesem das Gemisch von christlichem und nationalistischem Gedankengut einen deutlichen Stempel auf.[650] *Mezey* weist darauf hin, dass der Vertrag von Trianon von dieser herrschenden Ideologie als Angriff von Hasardeuren gegen die Krone und gegen deren Einheit aufgefasst wurde. Nach dem Inkrafttreten des Vertrages war es in Einklang hiermit die Krone, die die Einheit der „ungarischen Nation von zwanzig Millionen", d.h. die Verbundenheit der verlorenen Gebiete mit dem Mutterland, zu symbolisieren berufen war.[651] Das vormals für die Einheit und die Unabhängigkeit des Landes stehende Symbol stand jedoch nicht nur für friedliche Verbundenheit, sondern wurde auch zur Legitimierung aggressiver Revisionsbestrebungen missbraucht.[652] Logische Folge der Überhöhung der Krone war selbstverständlich auch das Festhalten an der Unverrückbarkeit der monarchischen Staatsform.[653][654]

Sehr kritisch beurteilt *Mezey* die gegensätzlichen Wirkungsmechanismen, die in diesem *eklektisch organisierten Apparat des Verfassungslebens* arbeiteten. Er kritisiert, dass neben der Lehre von der Krone, die (zumindest in ihrer für die Bedürfnisse des 20. Jahrhunderts geeigneten Auslegung) die Gleichheit der Staatsbürger voraussetzt, die Dominanz der Exekutive, sowie die immer stärkere autoritäre Züge tragende Macht Horthys Bestand haben konnten. Für andere tiefgreifende Probleme hält er den unterent-

649 Auch *Föglein et al.* betonen diese auf Schaffung von Legitimität gerichtete Absicht; vgl. *Föglein et al.*, in: Mezey, 2003, S. 159.

650 So auch *Föglein et al.*, in: Mezey, 2003, S. 158; *Szente* bemerkt ebenfalls kritisch, dass die Lehre von der Heiligen Krone in der Horthy-Zeit zur Legitimierung politischer Maßnahmen gebraucht wurde; s. hierzu *Szente, Zoltán*: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben (Die Probleme der historisierenden Verfassunggebung – die historische Verfassung und die Heilige Krone im neuen Grundgesetz), Közjogi Szemle 2011/3; S. 1f.

651 *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 159.

652 Vgl. *Szente*, 2011, S. 8.

653 *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 159.

654 Mit einem (nicht immer nur humorvoll gemeinten) geflügelten Wort beschreibt der ungarische Volksmund das System Horthy als *Königreich ohne König, Admiral ohne Flotte*. Zusammen mit der Überhöhung der Bedeutung der Krone hätte sich hierzu im Falle einer anderen Staatsform eine *Krone ohne Königreich* gesellt.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wickelten Parlamentarismus, die nur geringfügige und dafür umso kompliziertere Erweiterung des Wahlrechts sowie die immer restriktivere, oft lediglich durch Rechtsverordnungen geregelte Handhabung der Freiheitsrechte.[655]

Eine vollkommene Pervertierung erfuhren die Lehren von der Heiligen Krone und von der historischen Verfassung schließlich während der Herrschaft der Pfeilkreuzler. Auch diese beriefen sich zur Legitimierung ihres mit der ungarischen Verfassungstradition völlig unvereinbaren Staatsmodells auf die Krone.[656]

2. Die Bedeutung der Krone seit 1945

Die Kleine Verfassung blieb ihrem republikanischen Duktus treu und erwähnte die Krone an keiner Stelle. Hiermit reihte sie sich in die „linke" Tradition ein: weder die während der Zeit der Asternrevolution entstandenen wenigen Gesetze noch die öffentlich-rechtlichen Zeugnisse der Räterepublik sprachen von der Krone.

Die ab 1949 herrschende sozialistische Staatsideologie sah in der Lehre von der Heiligen Krone ein Überbleibsel aus der Vergangenheit, die es zu überwinden galt. Dementsprechend verbannte sie die Lehre aus dem öffentlich-rechtlichen Diskurs.[657]

Schlief die Lehre während der sozialistischen Zeit ihren Dornröschenschlaf, erwachte sie nach 1989/90 schnell zu neuem Leben und durchlebt seitdem eine Renaissance.[658] Die Oktoberverfassung erwähnte sie zwar nicht, allerdings sahen mehrere der Anläufe, die hiernach auf die Schaffung einer neuen Verfassung gerichtet waren, eine Rolle für die Krone vor. Erwähnt sei hier ein früh gescheiterter nationalkonservativ geprägter Entwurf von 1995, laut welchem die Krone die *Vollkommenheit der Souveränität* zu verkörpern berufen war.[659] Dieser Entwurf sah in einer Bestimmung von normativer Kraft vor, dass die Krone ihren Platz im

---

655 *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 158.

656 Auf diese völlige Inkompatibilität verweisen auch *Föglein et al.*, in: *Mezey*, 2003, S. 269.

657 Die Verfassung von 1949 enthielt weder in ihrer ursprünglichen noch in ihrer geänderten Form von 1972 eine Erwähnung der Krone.

658 So auch *Hegedüs*, 2015, S. 173.

659 Vgl. § 5. des Entwurfs. Eingereicht wurde dieser von der Abgeordneten *Ágnes G. Nagy-Maczó*, die zu dieser Zeit Vizepräsidentin der Landesversammlung war und der konservativen Partei der Unabhängigen Kleinlandwirte angehörte. Der

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gebäude der Landesversammlung (und nicht etwa in einem Museum) haben sollte.[660] Ferner sollten der Präsident der Republik, die gewählten Abgeordneten der Landesversammlung und die Mitglieder der Regierung dazu verpflichtet werden, vor ihrem Amtsantritt einen Schwur auf die Krone abzulegen.[661] Allerdings zeigte der Entwurf trotz dieser Stilisierung der Krone keine radikal rechten Tendenzen. Vor allem ist anzumerken, dass er der republikanischen Staatsform auch im Staatsnamen treu blieb. Der vorgesehene Titel war *Verfassung der Republik Ungarn*, und die erste Bestimmung nach der Präambel legte den offiziellen Namen des Landes ebenfalls mit *Republik Ungarn* fest.[662]

Auch der erwähnte Anlauf der Sozialisten und Liberalen in der von ihnen dominierten Landesversammlung von 1996 plante die Aufnahme der Krone in die Verfassung.[663] Der Beschluss, der die wichtigsten Linien der geplanten Verfassunggebung in recht detaillierter Form zusammenfasste, lässt darauf schließen, dass der Landesversammlung eine moderne Verfassung mit schlanker Linienführung vorschwebte, die deklarative Inhalte nur in geringem Maße beinhalten sollte.[664] Es fällt auf, dass der Beschluss dennoch das Ziel verfolgte, nicht nur die für alle Ungarn wichtigen und somit konsensfähigen symbolischen Inhalte in die Verfassung aufzunehmen, sondern auch Staatsbürger verschiedener politischer Ausrichtung anzusprechen und im Einklang hiermit ein Gleichgewicht zwischen konservativen und progressiven Identifikationspunkten zu schaffen. So sollte die Präambel *bündig und aussagestark* auf die *Gemeinschaft der Staatsangehörigen der Republik Ungarn* (sprich: auf die Nation im politischen Sinne) in ihrer Rolle als *pouvoir constituant*, daneben aber auch auf die *historischen Traditionen Ungarns einschließlich der Heiligen Krone* Bezug nehmen. Ferner sollten auch *die tausendjährige Kontinuität, die allgemeingültigen Werte des Konstitutionalismus im Geiste der Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, die Menschen- und Bürgerrechte und deren Schutz, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Volkssouveränität* Aufnahme in die Präambel finden.

Entwurf ist erreichbar unter https://www.parlament.hu/iromany/fulltext/00895txt.htm (Abruf: 10.10.2019).

660 § 5. des Entwurfs. Laut der Begründung war Grund hierfür, dass die Krone *keine historische Reliquie bleiben, sondern zu einem lebendigen Teil des ungarischen öffentlichen Rechts werden* sollte.

661 §§ 39 Abs. (2), 57 Abs. (3), 81 (1).

662 § 1. des Entwurfs.

663 S. Beschluss 119/1996. (XII. 21.) Ogy. Határozat, hier insb. die Anlage.

664 S. hierzu Abs. 2. des Punktes *Allgemeine Grundsätze der Regelung* (*általános szabályozási elvek*) der Anlage zum Beschluss.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gerade aus diesen Formulierungen geht die erwähnte Bestrebung hervor, neben den aufgeführten progressiven Werten von *liberté*, *égalité*, *fraternité* durch die Erwähnung der Krone auch konservativ denkenden Ungarn ein Identifikationsangebot zu machen. Allerdings geht aus der Nennung der Krone unmittelbar neben den *Traditionen Ungarns* hervor, dass sie hier tatsächlich Tradition und vor allem die ebenfalls aufgeführte *tausendjährige Kontinuität* verkörpern und nicht etwa eine Quelle oder ein Ausdruck der Souveränität sein sollte. Gemäß dem Wortlaut des Beschlusses sollte diese vielmehr ausdrücklich dem Volk zustehen.[665] Dieses Bestreben ist demjenigen nicht unähnlich, das in den Gesetzen von 1848 zum Ausdruck kam. Auch hier sollte einer modernen, in ihrem Wesen rein weltlichen Einrichtung durch die Bezugnahme auf ein altes, ursprünglich sakrales Symbol Legitimität verliehen werden, das gerade durch die Verwendung in diesem Zusammenhang keine sakrale Bedeutung haben, sondern vielmehr als Ausdruck der Kontinuität eine integrative Funktion erfüllen sollte.

3. Das Gesetz von 2000 über Krone und Staatsgründung

Im Vergleich zum gescheiterten Projekt von 1996 machte ein in der ersten Regierungszeit Orbáns von der Landesversammlung verabschiedetes Gesetz, in dem diese pünktlich zum tausendjährigen Jubiläum der Staatsgründung gedachte und diesen Anlass nutzte, um Bestimmungen im Zusammenhang mit der Krone zu treffen, einen deutlichen Schritt in eine nationalkonservative Richtung.[666] Dieses kurze, aber sehr symbolträchtige Gesetz bestimmte, dass die Krone fortan nicht mehr im Nationalmuseum, sondern in der Landesversammlung beheimatet sein sollte und schuf gleichzeitig ein aus allerhöchsten Würdenträgern bestehendes, als *Kollegium der Heiligen Krone* (*Szent Korona Testület*) bezeichnetes Gremium, das

665 S. hierzu Punkt 1. des Kapitels *Souveränität* (*a szuverenitás*).

666 Gesetz Nr. I. von 2000 über das Gedenken an die Staatsgründung Stephans des Heiligen und über die Heilige Krone (*2000. évi I. törvény Szent István államalapításának emlékéről és a Szent Koronáról*); hier sei darauf hingewiesen, dass dieses Gesetz während der Amtszeit der ersten Regierung Orbán erlassen wurde. Der Fidesz dieser Zeit war in seinen Handlungen und seiner Rhetorik deutlich gemäßigter und kann nur bedingt mit der seit 2010 amtierenden Regierung und deren oft radikal nationalistischer Rhetorik in Verbindung gebracht werden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zur Aufgabe hat, sich um die Belange der Krone zu kümmern.[667] Diese zwei Schritte sind aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest hinnehmbar, obwohl die Wahl der Räumlichkeiten der Landesversammlung wegen des Charakters der Krone als öffentlich-rechtlichem Symbol und wegen deren überragender Bedeutung in der Geschichte Ungarns als deren Aufbewahrungsort ein klares Zugeständnis an die politische Rechte darstellt. Die Schaffung eines Gremiums von besonderer Zusammensetzung würdigt die Bedeutung der Krone hingegen in angemessenem Maße.

Eine andere Sprache spricht allerdings die lange Präambel, die dem Gesetz eine ausgesprochen konservative und nationalistische ideologische Aufladung gibt:

> *Vor eintausend Jahren vereinigte sich das ungarische Volk mit der Krönung unseres ersten Königs Stephans des Heiligen im christlichen Glauben mit den Völkern Europas. Seitdem ist Ungarn organischer Teil des christlichen Europas. Dies gewährleistete das Fortbestehen des Ungarntums sowie die bestimmende Rolle, die dieses über Jahrhunderte hinweg einnehmen sollte. […]*[668]
>
> *Der ungarische Staat wurde dank der visionären Persönlichkeit Stephans des Heiligen, seines auf die göttliche Vorsehung vertrauenden Sendungsbewusstseins und seines eisernen Willens zu derjenigen historischen Rolle befähigt, die er eintausend Jahre lang erfüllte. Die Annahme des christlichen Glaubens und der Ausbau des christlichen Staates machte das Ungarntum dazu befähigt, die seine Existenz bedrohenden Angriffe zurückzuschlagen und*

667 Das Kollegium entscheidet z.B. über Fragen im Zusammenhang mit der Aufbewahrung und Pflege der Krone. Seine Mitglieder sind der Präsident der Republik, der Ministerpräsident, der Präsident des Verfassungsgerichts, der Präsident des Obersten Gerichts (bzw. nun der Kurie), der Präsident der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, sowie der Präsident der Ungarischen Akademie der Künste. Aus der Tatsache, dass die Mitglieder keine Experten (etwa Historiker oder Archäologen) sind, geht hervor, dass das Kollegium eher berufen ist, den besonderen Status der Krone zu verdeutlichen. Die Mitglieder werden gemäß § 4 Abs. (3) des Gesetzes bei ihren Aufgaben von Fachleuten unterstützt.

668 Der Begriff *Ungarntum* stellt eine exakte Übersetzung des ungarischen *Magyarság* dar. Dieser Begriff hat oft (aber nicht zwingend) gegenüber dem neutralen *die Ungarn* (*magyarok*) einen leicht völkischen Beigeschmack und wird bevorzugt in nationalistischen Kreisen verwendet. Seit 2019 gibt es ein staatliches *Institut zur Erforschung des Ungarntums* (*Magyarságkutató Intézet*), das sich der Erforschung der Geschichte, der Sprache und der Kultur der Ungarn verschrieben hat. Die Schaffung dieses Instituts galt als Herzensangelegenheit des Ministers für humane Ressourcen *Miklós Kásler*.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht nur während seiner Siege, sondern auch zu Zeiten von Besetzung, von Invasion, von Zerstückelungen und von Diktaten seine moralische Haltung zu bewahren und für ewig während gehaltene besatzerische Reiche zu überstehen.

Aus diesen Gründen erlässt die Landesversammlung in Anbetracht der Staatsgründung Stephans den Heiligen und der überragenden historischen Rolle der Heiligen Krone das folgende Gesetz: […]

Die ungewöhnliche Länge der (hier nur auszugsweise wiedergegebenen) Präambel des in seinem normativen Gehalt ausgesprochen kurzen Gesetzes ist der symbolischen Bedeutung von Staatsgründung und Krone geschuldet. Auf der anderen Seite sind die Inhalte der Präambel aber auch ein sehr deutliches Beispiel für die Wiederbelebung des konservativ-nationalistischen Verständnisses der Lehre von der Heiligen Krone, das prägend für die Ära Horthy war und seit dem Systemwechsel eine zweite Blütezeit erlebt. Die Stilisierung des Christentums als staatsbildendem und staaterhaltendem Faktor, seine Hervorhebung bei der Abwehr der vermeintlich existenzbedrohenden Angriffe und insbesondere die Behauptung, dass nur dieses es den Ungarn ermöglicht hätte, die moralische Haltung in schwierigen Zeiten zu bewahren, rücken die Religion zwingend in ein weltliches, politisches Licht. Daneben sprechen auch die Verwendung der Begriffe *Zerstückelungen* und *Diktate* eine deutliche Sprache. Insbesondere in der Rhetorik der Rechten wird der Frieden von Trianon häufig als *Diktat* (*diktátum*) bezeichnet und der neutrale Begriff *Vertrag* (*szerződés*) bewusst gemieden.[669] Schließlich weckt auch die Bezeichnung *besatzerische Reiche* leicht die Erinnerung an die vergangene Sowjetunion.[670] Diese Gegenüberstellung der erhaltenden, bewahrenden Rolle des Christentums mit der

669 Wie das deutsche *Diktat* dient auch *diktátum* zur Bezeichnung einer einseitigen Vorgabe, also des „Gesetzes des Stärkeren" im Gegensatz zum „fairen" gegenseitigen *Vertrag* (*szerződés*). Das Wort hat somit einen eindeutig negativen Gehalt.

670 Bereits die Verwendung des Plurals legt nahe, dass hier neben dem „besatzerischen" Osmanischen Reich auch die ebenso „besatzerische" Sowjetunion gemeint ist. Die sowjetischen Truppen werden in der konservativen Auslegung der ungarischen Geschichte gerne als Besatzer (*megszálló*) bezeichnet, einerseits um ihre Rolle in der nach dem Krieg zustande gekommenen bolschewistischen Diktatur zu betonen, andererseits aber auch, um ihre Rolle als Befreier von den Truppen Nazi-Deutschlands herunterzuspielen. Gerade diese Rolle war es aber, auf die die sozialistische Staatsideologie besonderen Wert legte. Bis zur Wende war in Ungarn der 4. April als *Tag der Befreiung* ein Feiertag, da es nach der offiziellen Version dieser Tag war, an dem der letzte deutsche Soldat Ungarn verließ.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

„gottlosen" sozialistischen Sowjetunion als Besatzerin ist ebenfalls ein wesentlicher Bestandteil der Weltsicht der Rechten. In diesen Zeilen liegen somit ein wichtiges, nur leicht codiertes Zugeständnis und gleichzeitig auch ein Seitenhieb gegen die „linke" Geschichtsschreibung, die die Rolle der Roten Armee im und nach dem Krieg anders beurteilt.

Es könnte argumentiert werden, dass die Mehrheit dieser Aussagen über das Christentum sich nur auf die Staatsgründung bezieht, die unbestreitbar ohne die Kirche nicht möglich gewesen wäre und dass diese Inhalte deswegen nicht gegen eine moderne Auslegung der Lehre von der Krone sprechen. Hierfür könnte diejenige Bestimmung der Präambel sprechen, gemäß der die Krone *im Bewusstsein der Nation und in der ungarischen öffentlich-rechtlichen Tradition als Reliquie lebt, welche die Kontinuität und Unabhängigkeit des ungarischen Staates verkörpert*. Ist diese Formulierung für ein modernes Verständnis der Lehre offen, die sich vom Geist von 1848 inspirieren lässt und gleichzeitig den Anforderungen der heutigen Zeit entspricht, scheint dies in Anbetracht der zitierten konservativen Inhalte der Präambel jedoch kaum möglich. Eine moderne Anwendung der Lehre hätte entweder ein ausgewogenes, auch progressive Symbolik beinhaltendes Gesetz oder aber die Regelung der Aufbewahrung und des Status der Krone (als rein öffentlich-rechtliches Symbol) in einem Gesetz gesondert von demjenigen über das Gedenken an die Staatsgründung erforderlich gemacht.

Mag das Gesetz aus 2000 vom Umfang her knapp sein, ist es dennoch symbolisch bedeutend. Es erhob die alte Lehre von der Krone auf Gesetzesebene und nahm sie somit in den Willen des Staates auf. Mit seiner langen Präambel machte das Gesetz zudem deutlich, dass hierunter das konservative, auch revisionistische Tendenzen nicht ausschließende Verständnis dieser Lehre zu verstehen sein sollte.

Die von 2002 bis 2010 regierende neue sozialliberale Koalition ließ das Gesetz unverändert, allerdings sprach ihr Verfassungsentwurf davon, dass die Krone *neben der Staatsform der Republik die Verkörperung der historischen Traditionen* darstelle solle und war hiermit erkennbar bestrebt, einen Ausgleich zwischen dem „linken", in der Tradition von 1848 stehenden Verständnis und der konservativen Auslegung zu finden.[671] Nach dem Wahlsieg von 2010 und auch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes

671 Dieser Entwurf stammt aus der Feder des von 2004 bis 2007 amtierenden Justizministers der Gyurcsány-Regierung, Prof. *József Petrétei* und ist heute nicht mehr aufzufinden. Die hier zitierte kurze Passage ist der Arbeit von *Hegedüs* entnommen; s. *Hegedüs*, 2015, S. 173f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fügte sich das Gesetz von 2000 praktisch nahtlos in das System der Nationalen Zusammenarbeit ein. Bis heute ist es mit fast unverändertem Inhalt in Kraft.[672]

672 Die einzige geringfügige Änderung betraf die Kompetenzen des Staatsoberhaupts im Zusammenhang mit dem Kollegium der Heiligen Krone; s. hierzu § 27. Abs. (3) des Gesetzes Nr. CX. aus 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

L. Der Weg zum Grundgesetz: 2010 bis 2012

I. Der Wahlsieg von 2010 und das Programm der Nationalen Zusammenarbeit

1. Das Wahlprogramm und der Wahlsieg des Fidesz von 2010

Die fair verlaufenen Wahlen zur Landesversammlung 2010 bescherten dem Fidesz einen überragenden Sieg. Von den damaligen 386 Sitzen der Landesversammlung erhielt er 263, was eine Mehrheit von knapp 68 % bedeutete. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es die Stimmen von etwas mehr als 52 % der Wähler waren, die zu diesem Ergebnis führten. Grund für diese Diskrepanz zwischen der Zahl der abgegebenen Stimmen und dem Ergebnis waren die Eigenheiten der damaligen ungarischen Wahlgesetze.[673] Zieht man zusätzlich die niedrige Wahlbeteiligung in Betracht, wird der Erfolg des Fidesz noch stärker relativiert: nur etwa 30 Prozent aller Wahlberechtigten gaben ihm ihre Stimme.

Das zentrale Versprechen, mit dem der Fidesz in den Wahlkampf zog, war die Vollziehung des vermeintlich unvollendeten Systemwechsels von 1989/90 und der hiermit verbundene endgültige Bruch mit der als sozialistisch bezeichneten Vergangenheit.[674] Wesentlicher Bestandteil seines Wahlprogramms war dementsprechend die strikte Ablehnung der Politik der sozialistisch-liberalen Koalition, die Ungarn seit 2002 regierte. Hierbei

673 Zu dieser Zeit war immer noch das Gesetz Nr. XXXIV. aus 1989 über die Wahl der Abgeordneten der Landesversammlung in Kraft, welches die Landesversammlung am 20.10.1989 angenommen hatte. Dieses etablierte ein kompliziertes Mischsystem, welches Elemente der Listenwahl mit denjenigen der Mehrheitswahl kombinierte und erkennbar den Stempel der Übergangszeit trug; s. für Details *Dezső, Márta*: A választási rendszer (Das Wahlsystem), in: *Dezső et al.*, 2007, S. 141f.

674 Der Vorwurf, dass viele ehemalige Kommunisten nach der Wende immer noch wichtige Positionen innehatten, ist hierbei nicht von der Hand zu weisen. Allerdings retteten zahlreiche in den späten Jahren des Kádár-Systems einflussreiche Personen ihren Einfluss gerade dadurch, dass sie ins konservative Lager wechselten. *Küpper* spricht in diesem Zusammenhang von neuen, vom Fidesz aufgebauten Seilschaften, deren *Verbindungen und Verflechtungen […] bis weit in den Sozialismus zurück reichen*; s. *Küpper*, 2012, S. 18f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

schreckte das Wahlprogramm auch nicht davor zurück, Politiker der anderen Parteien in recht grober Weise verbal anzugreifen.[675]

Das Wahlprogramm versprach eine *radikale Änderung* in der Politik als Alternative zu diesen vermeintlich erfolglosen Jahren, die das *Ansehen des Landes* wiederherstellen sollte,[676] damit Ungarn erneut von *Respekt in der Welt umgeben* wird.[677] Als zentralen Punkt dieser Änderung sah das Wahlprogramm die Abkehr vom (die Zeit bis 2010 vermeintlich prägenden) Individualismus hin zu einem Kollektivismus, der diejenigen Werte zur Geltung bringt, die für *alle* (sic!) wichtig sind und die somit die Menschen *verbinden und nicht trennen*.[678]

Trotz dieses Versprechens eines Neubeginns war eine Verfassunggebung nicht Bestandteil des Wahlprogramms.[679] Dies überrascht, da die Verabschiedung einer neuen Verfassung – wie gezeigt – nach 1989/90 mehrere Male diskutiert wurde und wegen des (zumindest laut ihres Namens und ihrer Präambel) immer noch provisorischen Charakters der Oktoberverfassung in Anbetracht des Wahlversprechens eines radikalen Neuanfangs zumindest nicht unangebracht gewesen wäre. Hier sei darauf hingewiesen, dass das Wahlprogramm der Erforderlichkeit der *Wiederherstellung der demokratischen Normen*, d.h. der Rechtsstaatlichkeit ein vollständiges Kapitel widmete, aber auch in diesem kein Wort über die eventuelle Erforderlichkeit einer neuen Verfassung verlor.[680]

---

675 So sprach Viktor Orbán persönlich im Vorwort des Wahlprogramms des Fidesz von einem Bedürfnis, die *Misserfolge der letzten acht Jahre zu überwinden*. Gleichzeitig nannte er als Grund für diese Misserfolge, dass *private Ziele und geschäftliche Interessen* die Politik der Vorgängerregierung immer stärker bestimmt hätten. Diese feindselige Haltung sowohl gegenüber den „Linken" als auch gegenüber dem neoliberalen Kapitalismus ist typisch für die Rhetorik des Fidesz; s. das Wahlprogramm des Fidesz mit dem Titel *Politik der nationalen Angelegenheiten* (im Weiteren: *Wahlprogramm*), S. 19f.

676 Wahlprogramm, S. 20.

677 Diese Phrase verwendet das Wahlprogramm gleich zweimal; vgl. Wahlprogramm, S. 21 und S. 23.

678 Wahlprogramm, S. 20.

679 Das Wahlprogramm bezeichnet die ehemalige Verfassung sogar als *unsere Verfassung* und bezeichnet etwa das in ihr Erhaltene Ziel der sozialen Marktwirtschaft als Grundlage der geplanten Sozialpolitik des Fidesz; S. 73 des Wahlprogramms.

680 Verfasser des Kapitels ist der spätere Justizminister und EU-Kommissar *Tibor Navracsics*, der von der Erforderlichkeit sprach, den *Glauben an die Herrschaft des Rechts wiederherzustellen*, allerdings kein Wort über eine Verfassunggebung verlor; Wahlprogramm, S. 88f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Das System der Nationalen Zusammenarbeit und das Versprechen der Verfassunggebung

Eine andere Sprache als das Wahlprogramm spricht das am 22.05.2010 nach dem Wahlsieg von der Landesversammlung angenommene, als *Programm der Nationalen Zusammenarbeit* betitelte Regierungsprogramm (im Weiteren: das *Programm*). Dies weicht in seinem Inhalt und in seinem Sprachgebrauch erheblich von einem gewohnten Regierungsprogramm ab und führt im Gegensatz zum nur wenig früher entstandenen Wahlprogramm die Verabschiedung einer neuen Verfassung als wichtiges Ziel an. Das Programm präsentiert die Weltanschauung und die Bestrebungen des Fidesz in sehr konzentrierter und reiner Form. Seine Kenntnis ist erforderlich zur richtigen Einordnung derjenigen Bestimmungen des Grundgesetzes, die wegen der vermeintlichen ideologischen Aufladung Gegenstand von Kritik sind. Es wird sich zeigen, dass große Teile der Vorstellungen, die im Programm enthalten waren, ihren Weg in die Verfassungsurkunde gefunden haben.

Kennzeichnend für das gesamte Programm ist der Anspruch der Abgeordneten des Fidesz, im Namen aller Ungarn – und nicht nur der Anhänger der siegreichen Kräfte – zu handeln. Hierbei kommt es ihnen nicht darauf an, die Opposition im Interesse der Verfolgung gemeinsamer Ziele durch Zugeständnisse für sich zu gewinnen. Vielmehr präsentiert das Programm ein kohärentes, auf konservativen Wertvorstellungen beruhendes Weltbild als neues, für alle verpflichtendes Modell. Durch dessen Umsetzung soll mit der „erfolglosen" Vergangenheit endgültig aufgeräumt werden. Hierbei ist erkennbar, dass das Programm die Zeit zwischen 2002 und 2010 für den wohl schändlichsten Abschnitt der jüngeren Vergangenheit hält und bestrebt ist, einen scharfen Kontrast zwischen ihr als schlechter und der neuen Ära als zukünftiger guter Zeit zu schaffen. Der oben erwähnte „Alleinvertretungsanspruch" des Programms ist dementsprechend so zu verstehen, dass ein Gefühl des „wir" bei den Anhängern der Regierung gegenüber „denen" (d.h. den anderen Ungarn) geschaffen werden soll, deren Interessen und Wünsche allenfalls nur geringe Berücksichtigung finden.

Für Identifikation sollen hierbei fünf Werte sorgen: *Arbeit*, *Zuhause*, *Familie*, *Gesundheit* und *Ordnung*, welche unter dem Oberbegriff des namensgebenden *Systems der Nationalen Zusammenarbeit* zusammengefasst

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

werden.[681] Können diese Werte isoliert betrachtet durchaus auch als neutrale, Menschen jeglicher Weltanschauung offenstehende Identifikationsgrundlagen verstanden werden, ist der Eindruck nach Lektüre des gesamten Programms ein anderer. Hinter ihnen steckt die gleiche Ideologie, die wenig später das Grundgesetz prägen sollte.

So sei die Arbeit *der erste und wichtigste der Werte, die Verbundenheit schaffen*. Sie sei es, die *uns Haltung, Stolz und Anerkennung in den Gemeinschaften gibt, zu denen wir gehören: in der Familie, am Wohnort, am Arbeitsplatz und im Freundeskreis*.[682] Ist diese Betonung der Bedeutung der Arbeit, die auch den wirtschaftspolitischen Teil des Programms prägt, an sich unproblematisch, lassen sich die zitierten Worte dennoch leicht als Geringschätzung derjenigen auslegen, die nicht arbeiten oder nicht arbeiten können und damit über weniger *Haltung, Stolz und Anerkennung* verfügen.

Die Bestimmungen des Programms im Zusammenhang mit der Sozialpolitik lesen sich wie eine Ergänzung dieser starken Betonung der Bedeutung von Arbeit. So spricht das Programm bereits am Anfang des einschlägigen Kapitels davon, dass *diejenigen Länder und Nationen stark sind, in denen die Menschen an ihren eigenen Erfolg glauben, ihre Landsleute lieben, den Zusammenhalt für wichtig erachten und deswegen wissen, dass sie aufeinander zählen können*.[683] Die soziale Sicherheit ist im Einklang hiermit kein Wert an sich, sondern *Kraftquelle für die Nation*.[684] All dies kann leicht dahingehend verstanden werden, dass nicht arbeitende, sozial bedürftige Bürger, die zum *System der Nationalen Zusammenarbeit* nur in geringerem Maße beitragen können, als Menschen zweiter Klasse gelten.

In Kenntnis der Rhetorik des Fidesz ist sofort erkennbar, dass die Inhalte über die Sinti und Roma als der größten Minderheit in Ungarn diese Überbetonung der Arbeit und die Relativierung des Sozialstaatsprinzips konsequent fortführen. Für diese Minderheiten verwendet das Programm konsequent den Begriff *Zigeuner* (*cigány*).[685] Die Probleme dieser

681 S. die Überschrift auf S. 1 des Programms, welche die Bezeichnung des Systems und die fünf Werte beinhaltet.

682 Programm, S. 12.

683 Programm, S. 62. Das im Original verwendete Wort *nemzettárs* bedeutet wörtlich etwa *Mitangehöriger der Nation*. Es ließe sich präziser mit *Volksgenosse* übersetzen. Hier soll anstelle dieses im Deutschen pervertierten Wortes der neutralere Begriff *Mitbürger* verwendet werden.

684 Programm, S. 62.

685 Der Begriff *cigány* ist auch heute noch Bestandteil der ungarischen Alltagssprache, und sein Gebrauch ist nicht zwingend rassistisch konnotiert. Trotzdem gilt seine Verwendung schon seit langer Zeit als unhöflich und nicht gesellschafts-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Menschen, von denen viele Angehörige der ärmsten Bevölkerungsschichten sind, bezeichnet das Programm als *nationale Angelegenheit*. Ihnen mit reinen Mitteln der Armenpolitik zu begegnen, lehnt es ab. Neben der Betonung der Wichtigkeit der Ausbildung und der Arbeit sei es erforderlich, die *seelischen und physischen Hindernisse der Integration der Zigeuner in die Gesellschaft abzubauen*. Insbesondere der Ausdruck *seelische Hindernisse* ist hier sehr geladen, lässt er sich doch leicht so verstehen, dass eine vermeintlich für die Sinti und Roma typische Mentalität der Integration im Wege stehe.[686]

Ziel der Familienpolitik ist laut Programm der *Erhalt der Nation* und nicht die Bekämpfung der Armut.[687] Auch hier wird das Kollektiv der Nation in den Vordergrund gestellt: *Jedes einzelne neugeborene Kind ist eine Investition, welche sich für das Land vielfach rentieren wird, wenn es als gut ausgebildeter, gesunder Erwachsener sich aktiv an der Herstellung von Gütern beteiligen kann.*[688] So werden auch sehr viele Aspekte der Sozialpolitik in den Dienst der über Kinder verfügenden Familien gestellt.[689] Die Betonung der Wichtigkeit von Kindern legt die Annahme nahe, dass unter den Familienbegriff des Programms ausschließlich die traditionelle heterosexuelle Ehe fallen soll. Bestärkt wird dies durch eine der am meisten problematischen Aussagen des Programms, laut der die *geistige und mentale*

---

fähig. In einem hochoffiziellen Dokument wie einem Regierungsprogramm wirkt er äußerst deplatziert, unprofessionell und sehr beleidigend. Zudem ist die Verwendung des Begriffs ein Zugeständnis an die radikale Rechte, für die der Antiziganismus eine Herzensangelegenheit darstellt, aber auch eine Absage an linke und linksliberale Kräfte, deren Bestrebung es ist, der Diskriminierung der Sinti und Roma und dem mit dieser Diskriminierung verbundenen, als rassistisch empfundenen Sprachgebrauch entgegenzuwirken.

686 Auch dieses Klischee des integrationsunwilligen, nicht arbeitenden und seinen Lebensunterhalt durch Straftaten bestreitenden „Zigeuners" ist ein altes Stereotyp der radikalen Rechten.

687 Programm, S. 62; hier prangert das Programm erneut die Vorgängerregierung an, die *Unterstützungen von hohem Betrag* für wichtiger gehalten haben soll als *Einkommen aus anständiger Arbeit*. Diese Bestimmung kann in Kenntnis der Rhetorik der radikalen ungarischen Rechten leicht als antiziganistisch ausgelegt werden, da das Bild der „vom Staat" lebenden Roma zum Standardrepertoire der einschlägigen Medien gehört.

688 Programm, S. 62; etwas überraschend ist, dass das Programm fast wortgleich über die Unterstützung von Menschen mit Behinderung spricht. Diese sei *nicht nur Hilfe, sondern auch rentable Investition*; Programm, S. 69.

689 So etwa arbeitsrechtliche Maßnahmen oder die ganztägliche Betreuung auch in den Grundschulen; für Details s. Programm, S. 65.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gesundheit Ungarns und Europas davon abhänge, ob und wie die Familie als *gesund bewahrt bzw. wiederhergestellt* werde.[690]

In dem Kapitel über die Ordnungspolitik stellt das Programm nicht das Streben nach einem geordneten, friedlichen Gemeinwesen in den Mittelpunkt, sondern die Abrechnung mit der Vorgängerregierung,[691] die mit einer *verbrecherischen Organisation*[692] verglichen wird. Ihr Funktionieren bezeichnet das Programm als *mafiaähnlich.*[693] Sowohl das vermeintliche Anwachsen der Wirtschaftskriminalität als auch der anderen Arten von Kriminalität werden hierbei als *Folgeerscheinungen des sozialistischen Zyklus* bezeichnet.[694]

Für den Kampf gegen die Alltagskriminalität hält das Programm *strenge, konsequente Gesetze* für das geeignete Mittel.[695] Durch diese sollen die *Schuldigen*[696] von der Begehung von Straftaten abgehalten werden. Das Programm bemängelt, dass seit 2002 *wegen der Gesetze der Sozialisten immer weniger Menschen ins Gefängnis gekommen sind*.[697] Das Programm verspricht, die Strafgesetze zu verschärfen und hält es für erforderlich, die lebenslängliche Freiheitsstrafe ohne jegliche Chance auf Entlassung

690 Programm, S. 65; das Programm schweigt darüber, was es unter dem Begriff der „gesunden" Familie versteht. Es drängt sich auf, dass gleichgeschlechtliche Verbindungen oder andere Formen des Zusammenlebens von Menschen, die nicht dem traditionellen Bild entsprechen, nicht als „gesund" gelten sollen.

691 Hierbei erwähnt das Programm ausdrücklich die Regierung Gyurcsány als Negativbeispiel und spricht von *Regierungskorruption von nie dagewesenem Ausmaß, Machtmissbrauch als Massenerscheinung in staatlichen Unternehmen und Institutionen sowie Fälschung der Daten des Staatshaushalts seitens der Regierung*. Später spricht das Programm davon, dass die *Sozialisten* (sic!) das Land *in den Ruin regiert* hätten und dass dieser *gesellschaftliche, wirtschaftliche und soziale Zusammenbruch Ungarns* nicht ohne Konsequenzen bleiben könne; Programm, S. 43f; schließlich geht das Programm so weit, dass es Gyurcsány als *verlogenen Regierungschef* bezeichnet; Programm, S. 80.

692 Im Original: *Bűnszervezethez hasonlít*; Programm, S. 44.

693 Im Original: *maffiaszerű*; Programm, S. 44.

694 So wörtlich auf S. 43, wobei dieser Begriff in die Irre führt und ungenau ist, lässt er doch die an den Vorgängerregierungen ebenfalls beteiligten Liberaldemokraten außen vor.

695 Im Original: *szigorú, következetes törvények*, wobei sich nicht erschließt, wie ein Gesetz (und nicht dessen Anwendung bzw. Vollziehung) „konsequent" sein kann.

696 Im Original: *bűnösök*; Programm, S. 46. Dies ist absurd, da im Vorfeld einer Straftat nicht von Schuldigen gesprochen werden kann.

697 Programm, S. 46; dieses Zitat und die in den zwei vorhergehenden Fußnoten angeführten Formulierungen sollen das geringe sprachliche Niveau veranschaulichen, das für das gesamte Programm kennzeichnend ist.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

aus der Haft zukünftig *in deutlich mehr Fällen*[698] zu verhängen und die Polizei zu verstärken.[699] Es sollen Gesetze geschaffen werden, die *nicht die Rechte der Delinquenten in überzogenem Ausmaß respektieren, sondern den Polizisten die Möglichkeit dazu geben, entschieden und trotzdem rechtmäßig aufzutreten*.[700] Mithin sollen die *Grenzen und Möglichkeiten der rechtmäßigen Eingriffsbefugnisse der Polizisten ausgeweitet werden*.[701] Daneben moniert das Programm auch, dass im Strafprozess angeblich *die Rechte den Delinquenten zustehen*. Diese *sozialistische Gesetzgebungspraxis* mache eine effiziente Rechtsprechung unmöglich, obwohl auf diese *jeder Ungar einen Anspruch* habe.[702]

Das Versprechen eines völligen Neubeginns kommt in der Rhetorik des Programms sehr deutlich zur Geltung. Es spricht davon, dass *die Ungarn* mit der *vormaligen Ära abgeschlossen* hätten[703] In diesem Zusammenhang behauptet es die Existenz eines *neuen Gesellschaftsvertrages*, mit dem *die Ungarn* sich für die Schaffung des *Systems der Nationalen Zusammenarbeit* entschieden hätten.[704] Bereits in seinen ersten Zeilen spricht das Programm von der *Revolution an den Wahlurnen* und davon, dass die neu gewählte Landesversammlung nicht nur Legislative sei, sondern auch *verfassunggebende Nationalversammlung* und *systemgründendes Parlament*.[705] Es behauptet, dass die Landesversammlung den Auftrag erhalten habe, eine neue Verfassung auszuarbeiten. Zur Begründung führt es an, dass die Wahlen zur Landesversammlung zum Abschluss eines *neuen Gesellschaftsvertrages* geführt hätten.[706]

Das Programm betont den provisorischen Charakter der Oktoberverfassung und begründet diesen damit, dass ihren Urhebern klar war, dass *hinter ihr kein wirksamer Gesellschaftsvertrag stand.*[707] Parallel hierzu schreibt es, dass das Land während der Übergangszeit in Ermangelung eines Gesellschaftsvertrages durch *Vereinbarungen der Elite* und durch *unsichtbare Pakte*

698 Programm, S. 46.
699 Programm, S. 47f.
700 Programm, S. 49.
701 Programm, S. 49.
702 Alle drei Zitate: Programm, S. 51.
703 Programm, S. 16.
704 So die Überschrift des Programms auf Seite 4.
705 Programm, S. 6.
706 Programm, S. 8.
707 Programm, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gesteuert worden sei.[708] Den Begriff des Gesellschaftsvertrages definiert das Programm hierbei als *Fundament, welches gewährleistet, dass trotz des zyklischen Charakters der politischen Wechselwirtschaft das Land sich auf einer stabilen Bahn in die von den Menschen festgelegte Richtung entwickelt*.[709]

Mit den klassischen Vertragstheorien ist der Begriff Gesellschaftsvertrag, wie er im Programm verwendet wird, nur schwer vereinbar. Ungarn verfügte bereits vor 2010 über stabile, für eine Demokratie westlicher Art typische Strukturen, sodass es als eine Karikatur anmuten würde, über einen Zusammenschluss von zuvor voneinander unabhängigen Individuen zu sprechen, wie er für die vorgestellten klassischen Vertragstheorien typisch ist. Eher sollte hier mit einer (zugegeben sehr wohlwollenden) Auslegung des Programms gearbeitet und der Gesellschaftsvertrag als Symbol für ein neues Verständnis der Beziehung zwischen Bürger und Staat und für einen Neubeginn gesehen werden. Hierfür sprechen viele Inhalte des Programms, so etwa die Behauptung, dass auch die *westeuropäischen Gesellschaftsverträge* in Krisensituationen zustande gekommen seien und dass auch das Ungarn des Jahres 2010 *schwach* sei und sich in einer *wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und seelischen Krise* befinde.[710]

Da somit der Begriff des Gesellschaftsvertrages im Programm einen anderen, von der klassischen, im Ersten Teil detailliert vorgestellten Bedeutung stark abweichenden Inhalt hat, ist es nicht möglich, die Lehren der

---

708 Diese Behauptung kann bei aller Mäßigung nur als ungeheuerlich bezeichnet werden. Der in der ungarischen Politik bewanderte Leser denkt bei der Lektüre sofort an die als *Pakt auf dem Rózsadomb* (*Rózsadombi Paktum*) bezeichnete, in rechtsradikalen Kreisen verbreitete antisemitische Verschwörungstheorie. Gemäß dieser sollen Angehörige der kommunistischen Elite in den Wendejahren mit Vertretern der US-Amerikanischen und der sowjetischen Geheimdienste sowie des Mossad einen „Geheimpakt" geschlossen haben, der u.a. die „Aufteilung" des Landes zum Gegenstand hatte. Führende Politiker sämtlicher Parteien verwiesen die Theorie ins Reich der Märchen, unter ihnen *Mátyás Szűrös* und der konservative ehemalige Außenminister *Géza Jeszenszky*. Die Anspielung im Programm ist offensichtlich, verwendet sie doch das im Ungarischen eher selten vorkommende, aber zur Beschreibung dieser Verschwörungstheorie stets verwendete Wort *paktum* (statt der gebräuchlicheren Begriffe wie etwa *megállapodás* oder *szerződés*). Dem Programm scheint diese Anspielung wichtig zu sein, taucht sie doch zweimal im Text auf; s. Programm, S. 8 und S. 9.

709 Programm, S. 8.

710 Für diese Verwendung des Begriffs spricht auch, dass das Programm Spanien, Portugal, Finnland und Italien als Beispiele für den Abschluss von derartigen „Gesellschaftsverträgen" in Krisenzeiten anführt, nicht aber England und Frankreich als die Mutterländer der einflussreichsten Vertragstheorien; s. Programm, S. 9f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

klassischen Vertragstheoretiker hier anzuwenden, ohne in unfreiwillige Komik zu verfallen. Diese wenig durchdachte Wortwahl des Programms schadet allerdings dem Wert dieser Lehren in deren Rolle als Richtschnur zur Messung der Legitimität des Grundgesetzes keineswegs.

II. Die Verabschiedung der Verfassung

1. Das Verfahren in der Landesversammlung

Das im Programm einen hervorgehobenen Stellenwert einnehmende Projekt der Verfassunggebung wurde vom Fidesz sehr schnell in Angriff genommen. Am 29.06.2010 (d.h. lediglich einen Monat nachdem die neue Regierung ins Amt trat) erging ein Beschluss der Landesversammlung, der einen temporären Ausschuss zur Vorbereitung der Verfassung (*Alkotmányelőkészítő eseti bizottság*) mit 45 Mitgliedern schuf.[711] Dieser Beschluss legte fest, dass die Zusammensetzung des Ausschusses ein genaues Spiegelbild der Kräfteverhältnisse in der Landesversammlung darstellen sollte. Im Ergebnis bedeutete dies, dass die Mehrheit des Fidesz und der KDNP in Höhe von 68 Prozent im Plenum ihnen 30 der 45 Sitze im Ausschuss und damit auch dort die Zweidrittelmehrheit garantierte.[712] Auch die Vorsitze in den einzelnen Arbeitsgruppen des Ausschusses stellten ein Abbild dieses Kräfteverhältnisses dar, sodass vier der sechs Gruppen von Fidesz-Politikern und nur die restlichen zwei von Vertretern der Opposition geleitet wurden.[713] Als offenes Geheimnis gilt hierbei, dass *József Szájer*, ein damals führender Politiker und Fidesz-Mann der ersten Stunde, der nicht Mitglied

711 47/2010. (VI. 29.) OGY határozat.

712 Der Vorsitzende des Ausschusses war der Rechtsanwalt und KDNP-Politiker *László Salamon*, einer seiner Stellvertreter der frühere Justizminister und Fidesz-Abgeordnete *István Balsai*. Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes wurden beide mit den Stimmen der Regierungsparteien zu Richtern des Verfassungsgerichts gewählt. Für eine vollständige Liste der Mitglieder s. den Beschluss der Landesversammlung 50/2010. (VII. 6.) OGY határozat.

713 Die Regierungsvertreter leiteten die Gruppen für verfassungsrechtliche Grundwerte, für Grundrechte und Pflichten, für das Regierungssystem und die Arten der Machtausübung sowie für die lokalen Kommunen. Die Gruppe für Justiz und für Verfassungs- und Rechtsschutz wurde von einem Sozialisten, derjenige für die öffentlichen Finanzen von einem Jobbik-Politiker geleitet. Schließlich wurde auch eine für die Koordinierung der gesamten Tätigkeit des Ausschusses zuständige Gruppe geschaffen, deren Vorsitzender *László Salamon* war und in der jeweils ein Vertreter der anderen Parteien Platz fand.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Ausschusses war, als graue Eminenz den gesamten Prozess bis hin zur Verabschiedung der Verfassung immens stark beeinflusste.[714]

Der Ausschuss lud mehrere Verfassungsorgane, nichtstaatliche Organisationen und Privatpersonen (überwiegend angesehene Spitzenjuristen) dazu ein, ihre Vorschläge in den Prozess der Verfassunggebung einzubringen. Daneben erhielten alle Ungarn die Möglichkeit, sich mit ihren Vorschlägen auch ohne eine ausdrückliche Einladung an den Ausschuss zu wenden.[715]

Aus der Dokumentation geht hervor, dass Juristen, die dem linken und liberalen Spektrum nahestanden, durchaus bestrebt waren, in konstruktiver Weise an der Ausarbeitung des Verfassungsentwurfs mitzuwirken und in diesem Zusammenhang auch deutliche Kompromissbereitschaft erkennen ließen.

Die Tatsachen sprachen hingegen eine andere Sprache. Vorschläge der außerhalb der Fidesz-Kreise stehenden Personen wurden von dem von Vertretern der Regierungsparteien beherrschten Ausschuss kaum berücksichtigt.[716] Drei in Ungarn sehr einflussreiche, sich vorwiegend mit Fragen des öffentlichen Rechts beschäftigende Institute weigerten sich deswegen schließlich, am Prozess der Verfassunggebung mitzuwirken: das Eötvös Károly-Institut, die Gesellschaft für Freiheitsrechte (*Társaság a Szabadságjo-*

714 Auch *Küpper* verweist auf die wichtige Rolle *Szájers*, der zu dieser Zeit lediglich Abgeordneter des Europäischen Parlaments, nicht aber der Landesversammlung war, *Küpper*, 2012, S. 32. Für die sich hartnäckig in Ungarn haltende Behauptung, *Szájer* habe den Verfassungstext im Alleingang auf seinem Tablet-Computer während seiner Zugfahrten nach Straßburg geschrieben, gibt es hingegen keine Belege. Sie sollte deswegen ins Reich der modernen Mythen verwiesen werden.

715 Zu den Eingeladenen gehörten z.B. der Präsident der Republik und die Präsidenten des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichtshofes, aber auch der Rechtswissenschaftler *András Jakab* und die Politikwissenschaftler *László Komáromi* und *Tibor Zoltán Pallinger*. Zu denjenigen, die ihre Meinungen ohne Einladung des Ausschusses in den Prozess einzubringen versuchten, gehörte z.B. der als überragend geltende Rechtsvergleicher *Gábor Hamza*. Für eine vollständige Liste aller Personen und Organisationen s. https://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_biz.keret_frissit?p_szerv=&p_fomenu=20&p_almenu=75&p_ckl=39&p_biz=I005&p_rec=&p_egys=&p_nyelv=HU (Zugriff: 23.10.2019).

716 Auch *Küpper* bemängelt dies und weist darauf hin, dass dieses Vorgehen auch bei vielen eher mit dem Fidesz sympathisierenden Juristen für Enttäuschung sorgte; *Küpper*, 2012, S. 33.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gokért, TASZ) sowie das Ungarische Helsinki-Komitee.[717] Die TASZ begründete ihr Fernbleiben ausdrücklich mit dem Mangel an Transparenz und der Nichtberücksichtigung der Interessen der Minderheiten im Rahmen des Prozesses zur Verfassunggebung. Sie zog ferner die Erforderlichkeit einer neuen Verfassung als solche in Zweifel.[718]

Der Ausschuss unterbreitete die Ergebnisse seiner Arbeit der Landesversammlung, die diese am 09.03.2011 – d.h. nicht einmal neun Monate nach zusammentreten des Ausschusses – annahm.[719] Der Beschluss gab den Abgeordneten zwar die Möglichkeit, ihre Anmerkungen zum Entwurf des Ausschusses in den Prozess einzubringen, setzte hierzu jedoch eine äußerst kurze, lediglich sechstägige Frist.[720] Er enthielt noch folgende Aussage: *Die Landesversammlung betrachtet den Entwurf des Ausschusses zur Vorbereitung der Verfassung als Unterstützung der Tätigkeit der Abgeordneten zur Verfassunggebung*.[721]

Die Anlage zum Beschluss bestand aus den Feststellungen des Ausschusses, die ihrerseits allerdings eher allgemein gehaltene Empfehlungen enthielten. Mithin verzichtete der Ausschuss auf die Ausarbeitung eines detaillierten Verfassungsentwurfs. Es ist auffallend, dass diese allgemeinen Empfehlungen verglichen mit dem späteren Verfassungstext deutlich gemäßigter klangen, vor allem hinsichtlich der Symbolik. So sollte der Wortlaut der zukünftigen Verfassungsurkunde *knapp, dicht und bei der Formulierung der Verfassungsprinzipien erhaben* sein. Bei der Ausarbeitung sollte angestrebt werden, dass der Text *keiner allzu häufigen Änderungen bedarf*.[722] Aus den Empfehlungen zur Präambel geht hervor, dass der Ausschuss bestrebt war, trotz der erkennbar stärkeren Betonung von konservativen Werten auch eher oppositionell denkenden Ungarn Angebote zur

717 Hierauf verweist auch *Bárd*; s. *Bárd, Petra*: Trigger and Test case for EU constitutionalism. Hungary's Fundamental Law and related constitutional changes 2010–2013, S. 7.

718 S. hierzu den offenen Brief des damaligen Vorsitzenden der TASZ *Balázs Dénes* an *László Salamon* vom 15.09.2010; https://tasz.hu/cikkek/level-az-alkotmany-elokeszito-eseti-bizottsagnak (Zugriff: 11.11.2019).

719 S. hierzu 9/2011. (III. 9.) OGY határozat.

720 S. Punkt 2. des Beschlusses.

721 S. Punkt 2. des Beschlusses. Hierdurch sollte offenbar (formell) klargestellt werden, dass der *pouvoir constituant* von den Abgeordneten der Landesversammlung in ihrer Rolle als Vertreter des Volkes ausgeübt werden sollte. In Anbetracht der Komplexität des Unternehmens der Verfassunggebung und der im Vergleich hierzu absurd kurz bemessenen Frist von 8 Tagen zur Einbringung von Vorschlägen kann diese Aussage nur als zynisch beschrieben werden.

722 S. Punkt a) der Anlage zum Beschluss.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Identifikation zu unterbreiten. So sollte die Präambel nicht nur die für alle Ungarn wichtigen Werte der *Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und des Konstitutionalismus*[723] betonen. Vielmehr sollte sie auf die *tausendjährige Vergangenheit*, die *Rolle des Christentums* in der Geschichte und die *Werte und die Bedeutung der historischen Verfassung* als konservative, aber auch auf die *Ideale der Freiheit und der Solidarität in der Gesellschaft* und auf die *herausragenden Freiheitsbestrebungen*[724] als eher progressive Inhalte eingehen. Die Krone sollte zwar Erwähnung finden, allerdings ausschließlich als *Ausdruck der ungarischen Staatlichkeit*.[725]

Zwar schlug der Ausschuss in den Vorschlägen für die normativen Bestimmungen einen etwas konservativeren Ton an, allerdings blieb er auch noch hier deutlich hinter dem späteren Verfassungstext zurück. Auffallend ist darüber hinaus, dass die Vorschläge für die Gesetzesmaterien, die nur durch eine Zweidrittelmehrheit hätten geregelt werden sollen, eher an die Oktoberverfassung als an das spätere Grundgesetz erinnerten.

2. Die Nationale Konsultation und die Verabschiedung des Grundgesetzes

Eine – zumindest aus symbolischem Gesichtspunkt – wichtige Etappe bildete die als *Nationale Konsultation* (*Nemzeti konzultáció*) bezeichnete Maßnahme, im deren Rahmen an alle Haushalte ein Fragebogen versandt wurde, der den Ungarn die Möglichkeit dazu geben sollte, ihre Ansichten in den Prozess der Verfassunggebung einzubringen. Allerdings war die Art der Durchführung dieser Maßnahme sowohl aus rechtlicher als auch aus politischer Sicht bedenklich.

Rechtlich war zunächst problematisch, dass Initiator der Kampagne nicht etwa der Staat oder die Landesversammlung, sondern einzig der

723 Im Original: *alkotmányosság*.

724 Im Original: *a szabadság és a társadalmi szolidaritás eszméje*. Der Begriff *eszme* lässt sich auch mit *Idee* übersetzen, allerdings trifft der Begriff *Ideal* den Sinngehalt besser, implizieren doch beide Worte etwas Erstrebenswertes. Der Begriff der Solidarität (*szolidaritás*) ist im Ungarischen eher dem Sprachgebrauch der Linken zuzuordnen. Insbesondere deutlich wird dies hier, wird er doch zusammen mit der Freiheit (*szabadság*) verwendet.

725 S. zu all den zitierten Punkten die Empfehlungen bezüglich der Präambel in der Anlage zum Beschluss.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Fidesz als Partei war.[726] Eine rechtliche Grundlage für die Maßnahme wurde dementsprechend niemals – nicht einmal in Form einer Regierungs- oder Ministerialverordnung – erlassen. Trotzdem beinhaltete der Briefkopf die Regierung – und nicht etwa die Partei Fidesz – als Absender, und die Kosten wurden von der Staatskasse getragen.[727] In Anbetracht der Bedeutung der Verfassunggebung und dieser zahlreichen Probleme, die bereits einzeln betrachtet rechtlich heikel sind, ist *Küppers* Aussage, gemäß der die Konsultation *in einer Art rechtlichen Grauzone* stattfand, als ausgesprochen zurückhaltend zu werten.[728]

Noch heikler war der Inhalt der Fragebögen. Ein nicht unbedeutender Teil der Fragen bezog sich auf komplexe verfassungsrechtliche Probleme und hätte selbst für einen im öffentlichen Recht bewanderten Juristen eine Herausforderung dargestellt. So suchte die erste Frage z.B. die Antwort darauf, ob die neue Verfassung neben den Grundrechten auch Pflichten für die Staatsbürger festlegen sollte und führte beispielhaft neben dem Naturschutz und der Verteidigung auch die in der Fidesz-Rhetorik so wichtige Arbeitspflicht an.[729] Andere, ebenfalls nicht triviale Fragen bezogen sich auf die Daseinsberechtigung einer Schuldenbremse für den Staat (Frage 2.), auf Steuerbegünstigungen für Eltern (Frage 5.) oder auf die Transparenz bei der öffentlichen Vergabe von Aufträgen (Frage 7.).

Es fällt negativ ins Gewicht, dass die Fragen einerseits nur auf Belange eingingen, die im Weltbild des Fidesz eine wichtige Rolle spielen und andererseits sehr suggestiv formuliert waren. Beispielhaft sei hier die dritte Frage erwähnt, die wissen wollte, ob die Aufnahme von Werten wie *Familie, Ordnung, Zuhause, Arbeit und Gesundheit* erforderlich oder ob die

726 Bis heute ist der Katalog mit den Fragen aus der Website von József Szájer aufzufinden; s. https://szajer.fidesz-eu.hu/hu/nemzeti_konzultacio_2011/ (Zugriff: 24.10.2019).

727 Diese beliefen sich auf knapp 800 Millionen Forint. Die Mittel stammten aus dem Haushalt der Staatskanzlei des Ministerpräsidenten (*Miniszterelnöki Hivatal*).

728 So *Küpper*, 2012, S. 33.

729 Die korrekte Behandlung der Pflichten der Staatsbürger und der Grundrechte setzen zumindest solide Grundkenntnisse über die Grundrechte mit ihrer Eingriffsdogmatik und insbesondere über das Verhältnis zwischen Macht und Bürger im modernen Verfassungsstaat voraus. Es muss nicht gesagt werden, dass derartige Kenntnisse von einem durchschnittlich gebildeten Menschen nicht erwartet werden können, weder in Ungarn noch in einem anderen europäischen Land.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Aufnahme ausschließlich der Grundrechte ausreichend sei.[730][731] Auch war problematisch, dass es den Bürgern lediglich möglich war, mithilfe von Kreuzen zwischen Zustimmung, Enthaltung und Ablehnung zu wählen. Die Fragebögen boten ihnen keine Möglichkeit, einzelne Standpunkte in etwas subtilerer Form in den Prozess der Verfassunggebung einzubringen.[732]

Diese Tatsachen legen nahe, dass es dem Fidesz darauf ankam, für die von ihm als wichtig empfundenen Belange durch eine möglichst hohe Zahl an Zustimmungsbekundungen in der Bevölkerung Legitimität zu schaffen. Allerdings ist die Berufung auf die Ergebnisse dieser Befragung wegen der hier skizzierten formellen und materiellen Mängel sehr gewagt. Der wenig balancierte Katalog der Fragen, der Belange von progressiv denkenden Ungarn praktisch gar nicht berücksichtigte, mag Fidesz-Wählern gefallen haben, war aber förmlich dazu prädestiniert, Anhänger der Opposition abzuschrecken. Diese standen hiernach dem Prozess der Verfassunggebung nur noch ablehnender gegenüber. Schließlich fällt auch negativ ins Gewicht, dass ausgesprochen wenige Ungarn an der Konsultation teilnahmen.[733] Die Nationale Konsultation war somit eine weitere Entscheidung des Fidesz, die die Legitimität des Grundgesetzes bis heute schwer kontaminiert.[734]

---

730 In diesem Zusammenhang wird wieder deutlich, dass diese fünf Begriffe erst in Kenntnis des Programms der Nationalen Zusammenarbeit richtig ausgelegt werden können. Bezeichnen sie isoliert betrachtet Werte, die für fast alle Menschen positiv konnotiert sind, erschließen sich die hinter ihnen verborgenen und später in dem Grundgesetz zum Ausdruck gelangenden Wertvorstellungen nur in Kenntnis des Fidesz-Weltbildes.

731 Daneben wurde etwa nach der Erforderlichkeit des Schutzes der zukünftigen Generationen (Frage 6.) sowie auf den Schutz des Bodens und des Wasserreserven (Frage 10.) gefragt. Beide Fragen legen dem Bürger die positive Antwort förmlich in den Mund. Schließlich durfte auch das für den Fidesz wichtige Thema der lebenslänglichen Freiheitsstrafe ohne Möglichkeit der Entlassung aus der Haft nicht fehlen; s. hierzu Frage 11.

732 Möglich gewesen wäre dies z.B. durch offene Fragen, auf die die Bürger mit kurzen, selbst formulierten Texten hätten antworten können.

733 Laut offizieller Regierungsangaben wurden etwa 920.000 von den knapp 8.000.000 Bögen zurückgesendet, was einer Teilnahme von lediglich 11,4 Prozent entspricht; s. https://web.archive.org/web/20160303212427/http://static.fidesz.hu/download/156/A_Nemzeti_Konzultacios_Testulet_kerdoivenek_eredmenyei_2156.pdf (Zugriff: 13.11.2019).

734 Noch bitterer ist der Beigeschmack in Anbetracht der Tatsache, dass die (als Ausdruck der direkten Demokratie an sich verfassungsrechtlich nicht zwingend problematische) Volksbefragung schnell in das Standardrepertoire des Fidesz

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Am 14.03.2011 – d.h. noch vor Ablauf der ohnehin schon kurzen Frist – legten die Fidesz- und die KDNP-Fraktion ihren Entwurf der Verfassung dem Plenum der Landesversammlung vor.[735] Diese nahm schließlich den Entwurf nach Plenarberatungen lediglich an zwei Sitzungstagen in der Schlussabstimmung am 18.04.2011 an. Obwohl der finale Text einige Änderungen erfuhr, entsprach er im Wesentlichen dem am 14.03. 2011 eingebrachten Entwurf.[736] Wie erwähnt, war dieser seinerseits deutlich ideologischer als der am 09.03.2011 dem Plenum seitens des Ausschusses vorgelegte vorbereitende Text mit seinen Empfehlungen.

Die Annahme des Dokuments am 18.04.2011 kann nur als unrühmlich bezeichnet werden. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit wurde lediglich knapp erreicht. Hält man hier die symbolische Bedeutung des Aktes der Verfassunggebung vor Augen, der berufen sein sollte, die Einheit der Nation und aller Ungarn zu verkörpern, ist noch verheerender, dass diese knappe Zweidrittelmehrheit ausschließlich den Stimmen der Regierungsparteien zu verdanken war. Nur die Abgeordneten des Fidesz und der KDNP stimmten für das Dokument. Neben der MSZP blieb auch die linksliberale, *Politik kann auch anders Sein* (*Lehet Más a Politika*, *LMP*) genannte Partei der Schlussabstimmung fern, wobei beide als Grund hier-

---

aufgenommen wurde, wobei viele der späteren Konsultationen noch populistischer anmuteten. So versuchte etwa die sog. *Soziale Konsultation* (*Szociális konzultáció*) vom 1. Mai 2011, die für den Fidesz wichtigen sozialpolitischen Maßnahmen zu legitimieren, wobei neben dem Schlagwort der *Arbeit statt Sozialleistungen* z.B. auch die Gas- und Strompreise sowie die Tätigkeiten einer vermeintlichen „Pharma-Lobby" und deren Zurückdrängung Gegenstand der Befragung waren. S. https://www.kormany.hu/download/2/d3/c0000/Konzult%C3%A1ci%C3%B3k%20eredm%C3%A9nyei.pdf#!DocumentBrowse (Zugriff: 11.11.2019). Politisch am offensivsten war wohl die Konsultation von 2017 mit dem Namen *Lasst uns Brüssel stoppen!* (*Állítsuk meg Brüsszelt!*), die der Europäischen Union unterstellte, die Kosten der Daseinsvorsorge und die Steuern in Ungarn erhöhen und das Land dazu zwingen zu wollen, illegale Einwanderer aufzunehmen.

735 Dies ist ein weiteres gewichtiges Indiz für die Annahme *Küppers*, dass die wichtige Arbeit im Hintergrund und nicht im offiziellen Ausschuss der Landesversammlung erfolgte. Wie dargelegt waren dessen Empfehlungen noch weit entfernt von einem strukturierten Verfassungstext. Mithilfe lediglich dieser Empfehlungen einen durchdachten Gesetzesentwurf innerhalb von sechs Tagen zu fertigen ist ein schlicht unmögliches Unterfangen. Neben *József Szájer* und *László Salamon* war der Fidesz-Abgeordnete und Rechtsanwalt *Gergely Gulyás* federführend bei der Anfertigung des Entwurfs.

736 Hinzugekommen ist die Erwähnung der Gebärdensprache in Art. H) Abs. 3 und die detaillierten heraldischen Erklärungen in Art. I) Abs. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

für den Protest gegen das ausgrenzende, keine wirkliche parlamentarische oder gesellschaftliche Debatte zulassende Vorgehen der Regierung angaben. Die Jobbik stimmte hingegen geschlossen gegen das Grundgesetz.

Eine der integrativen Wirkung und somit der Legitimität des Grundgesetzes vielleicht noch abträglichere Erinnerung verblieb denjenigen im Gedächtnis, die das Spektakel anlässlich der Feier zum Inkrafttreten des Grundgesetzes am 02.01.2012 verfolgen konnten. Während die Fidesz-Elite in den Räumlichkeiten der Budapester Oper das neue Dokument im Rahmen einer pompösen Gala zelebrierte, gaben die Straßen trotz der winterlichen Kälte einer der größten Demonstrationen Platz, die Ungarn seit der Wende vom 1989/90 gesehen hat.[737] Der Protest war so stark, dass Viktor Orbán am Ende das Opernhaus durch den (eigentlich Künstlern vorbehaltenen) kleinen Seiteneingang verlassen musste.[738]

737 Die Zahl der Teilnehmer ist nicht bekannt. Während die oppositionelle, mittlerweile nicht mehr bestehende Tageszeitung *Népszabadság* ihre Zahl mit über 100.000 angab, sprachen andere Quellen „lediglich" von mehreren Zehntausend. Unter den Teilnehmern befanden sich mehrere Prominente aus den unterschiedlichsten Berufsgruppen, so z.B. der sehr angesehene methodistische Pfarrer *Gábor Iványi*, der Historiker *Zoltán Ripp* oder der bei jungen Ungarn beliebte Rapper mit dem Künstlernamen *Dopeman*. Reden hielten unter anderem der Rechtswissenschaftler und ehemalige Beauftragte der Landesversammlung für Datenschutz Prof. *László Majtényi* und der oppositionelle Politiker, Gewerkschafter und Oberst a.D. *Péter Kónya*. Für ein sehr detailliertes Protokoll der Geschehnisse vom 02.01.2012 s. https://index.hu/belfold/2012/01/02/kormanyellenes_tuntetessel_indul_2012/?p=0 (Zugriff: 11.11.2019).

738 Ein weiteres einprägsames Bild ergab sich, als Innenminister *Sándor Pintér* (ein General a.D. und ehemaliger Polizeipräsident) das Opernhaus verließ, um den die Demonstration zu kontrollierenden versuchenden Polizisten Anweisungen zu geben. Er wurde von den Demonstranten als „Mafioso" bezeichnet und mit den Offizieren der Geheimpolizei der Rákosi-Zeit (*Államvédelmi Hatóság, ÁVH*) verglichen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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; *Vásárhelyi, 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 ein[755] – 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Strafrichterin *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 Verwaltungsrichterin *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 Strafjustiz tätige Richterin *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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 *Juhász*, *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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Landeversammlung 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-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Verfassunggeber 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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bestimmungen auch umfangreiche Inhalte von symbolischem Charakter, die sich mit der kommunistischen Vergangenheit und deren Verhältnis zur Gegenwart auseinandersetzten. Daneben führten die Bestimmungen wichtige materielle Regeln etwa im Zusammenhang mit der Gerichtsverfassung[768] oder mit dem Status der Kirchen[769] und der nationalen Minderheiten[770] 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 Verfassungsbeschwerde[771] 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 Lápossy*; der vollständige Text des Antrags findet sich unter 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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 offenblieb. 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 vormals 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 setze es sich detailliert mit der überragenden Bedeutung der Religionsfreiheit auseinander[789] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Neuregelug 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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_igaz_az_ige (Zugriff: 20.11.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Beauftrage 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 Haushaltführung 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 Zahlungspflicht 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 2011[823] 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 Verfassunggebung beratend zur Seite zu stehen.

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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Verfassungsänderungen[828] 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

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Verfassungsgerichthof 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 Verfassungsgerichthof 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ren. Allerdings ist nach Lektüre der Rechtsprechung des Verfassungsgerichthofes 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Verfassunggeber war daran gelegen, die bis 1997 ergangene Rechtsprechung im größtmöglichen Umfang zu bewahrten 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 Verfassunggebung 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 Verfassunggeber 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 not 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 diente; 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 wiederspiegeln.[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 Denkzettel 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(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 Notstandes[878] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 verhöhnend und mit offenem Visier entgegenzutreten.

2. Die Anerkennung der Kirchen

Die durch die vierte Grundgesetzänderung einführten 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*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 beinhaltete 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 Werbungsverbot 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VII. Die siebte Grundgesetzänderung

Eine neue Variation über das Thema der Verfassung im Dienst der Politik bot die am 2806.2018 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 einführte, 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 einführte. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 (*Megye*) für die größte territoriale Verwaltungseinheit des Landes und führte stattdessen das archaisch klingende *Vármegye* (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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

N. Der Vorwurf der ideologischen Aufladung

I. Einführung

Ein für die Frage der Legitimität des Grundgesetzes sehr schwerwiegender Einwand ist derjenige der ideologischen Aufladung. *Küpper* wähnt in der Verfassung eine *verbindliche Staatsdoktrin* in der Form der *Ethnonationalismus* zu erkennen und ist der Ansicht, dass Ungarn sich so von dem *liberalrechtsstaatlichen Verfassungskonsens West- und Mitteleuropas verabschiede*.[890] Unter diesem Konsens meint er die Anforderung an die Verfassung, lediglich die Spielregeln der Politik festzuhalten und sich davor zu hüten, eine bestimmte Ideologie verbindlich festzulegen.[891] In einem anderen Werk spricht *Küpper* noch deutlicher: das Problem des Grundgesetzes sei seine *politische Einseitigkeit*, da es *nur Anhänger des rechten Spektrums* bediene, während *liberale ober linke Identifikationsangebote absichtlich fehlen*.[892] Im Einklang hiermit ist *Tóth* der Ansicht, dass das Grundgesetz wegen seines Inhalts nicht geeignet sei, die *integrative Funktion* zu erfüllen, die von modernen Verfassungen erwartet wird, da es parteiisch zugunsten des Fidesz und seiner Anhänger sei.[893]

Sollten diese Einwände wahr sein, könnte dies für die Frage der Legitimität des Grundgesetzes verheerende Folgen haben. Dem Erfordernis, das *Isensee* unter dem Begriff des Konsenses zusammenfasst, wäre hier nicht Genüge getan. Die von *Isensee* in diesem Zusammenhang geforderte Grundloyalität als Legitimitätsvoraussetzung könnte empfindlich gestört sein, da von Anhängern derjenigen Parteien, die die in der Verfassung verbindlich vorgeschriebene Ideologie nicht teilen, gerade diese Art der Loyalität nicht gefordert werden könnte. Diejenigen Szenarien könnten Realität werden, vor denen Locke und Montesquieu bereits lange vor der Zeit der Entstehung der Lehre vom *pouvoir constituant* gewarnt hatten. Seitens derjenigen politischen Kräfte, die sich außerhalb der festgelegten

---

890 S. *Küpper*, 2012, S. 14, der allerdings auch anmerkt, dass dieser Befund *nicht eindeutig* sei, da das Grundgesetz auch moderne und zukunftsoffene Bestimmungen beinhalte.

891 K*üpper*, 2012, S 14.

892 *Küpper, Herbert*, in: *Küpper / Csehi / Láng* (Hrsg.), 2016, S. 18.

893 *Tóth, Gábor Attila*: Preface, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. IX.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ideologie bewegen, kann weder *trust* noch *vertu* erwartet werden. Folgt man der hier vertretenen Auffassung der *volonté générale*, wäre auch den an diese zu stellenden Anforderungen nicht genüge getan. Das Dafürhalten für gemeinsame Ziele und Werte, das den wesentlichen Inhalt der *volonté générale* ausmacht, kann von ausgegrenzten politischen Kräften und Bürgern nicht gefordert werden.

Der auffälligste Begriff des Grundgesetzes, der hier Fragen aufwirft, ist derjenige der Nation (im Ungarischen: *nemzet*).[894] Bevor auf diesen detailliert eingegangen wird, muss jedoch die Präambel vorgestellt werden, da gerade diese primäre Quelle der Ideologie ist, die das Grundgesetz vermeintlich prägt. Legt man ihre Bestimmungen richtig aus, wird der Nationsbegriff verständlich. Auch der Inhalt der sonstigen, noch zu diskutierenden Bestimmungen des Grundgesetzes erschließt sich so leichter. Nach der Analyse der Präambel und der Rolle des *nemzet* soll auf einige ebenfalls sehr wichtige Inhalte eingegangen werden, die sich um Familie und Ehe, um Arbeit und soziale Fragen, um ordnungspolitische Aspekte sowie schließlich um den Gleichheitssatz drehen.

II. Die Präambel

1. Die Selbstbezeichnung als Nationales Glaubensbekenntnis

Das Grundgesetz setzt mit seiner ausgeprägten Symbolik einen deutlichen Kontrast zum nüchternen, sparsamen Stil der Oktoberverfassung. Sein auffälligstes Merkmal ist die Präambel, die sich selbst als Nationales Glaubensbekenntnis (*Nemzeti Hitvallás*) bezeichnet. Dieser ungewöhnliche Name ist nicht willkürlich gewählt, sondern stellt eine sehr wichtige Grundentscheidung dar. Da er die Erinnerung an ein altes literarisch-religiöses Genre wecken will, muss im Interesse der richtigen Einordnung und Auslegung der Präambel auf dieses Genre und seine Eigenheiten eingegangen werden.

Die Bezeichnung *Hitvallás* lässt sich präzise mit *Glaubensbekenntnis* ins Deutsche übersetzen, der Verwendungszusammenhang der Begriffe

894 *Küpper* sieht in dieser *nemzet* den *höchsten Wert der Verfassungsordnung, in dessen Dienst der Einzelne einschließlich der kommenden Generationen, […] die Institutionen von Ehe und Familie […] der Staat, seine Verfassungs- und Rechtsordnung […] sowie die – christliche – Religion* gestellt seien; *Küpper*, 2012, S. 56.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist sehr ähnlich.[895] In beiden Sprachen werden als Glaubensbekenntnis Erklärungen bezeichnet, in denen der Erklärende seine innere religiöse Überzeugung öffentlich macht und damit auch seine Zugehörigkeit zu einer bestimmten religiösen Gruppe kundtut, sich also zu seinem Glauben bekennt.[896] Der Begriff wurde sowohl im Ungarischen als auch im Deutschen historisch in religiösen Zusammenhängen verwendet.[897]

In Ungarn gesellte sich jedoch zu dieser rein religiösen Bedeutung häufig noch ein anderer, politischer Aspekt. Seit dem 16. Jahrhundert – d.h. seit dem Beginn der Reformation – wurde das Land von „fremden" Königen beherrscht, was zu einem nationalistischen Diskurs führte, den die Umstände der Zeit häufig in ein religiöses Gewand kleideten.[898] *Hörcher* zufolge sei in Kenntnis dieses Umstandes *nicht schwer nachvollziehbar*, warum auch das Grundgesetz sich dieses ursprünglich religiösen Begriffs bediene.[899] Allerdings ist hiergegen einzuwenden, dass eine Historisierung von derartigem Ausmaß und die Rezeption eines ausgestorbenen Genres in einer Verfassung des 21. Jahrhunderts doch sehr ungewöhnlich sind. Außerdem werden durch die bewusste Anspielung an ein Genre, das – folgt man *Hörcher* – ursprünglich nationalistische Inhalte ausdrücken sollte, die nationalistisch denkenden Ungarn, d.h. die Anhänger des Fidesz, besonders angesprochen, während das historisierende, unzeitgemäße und nationalistisch-religiöse Format progressiv denkende Bürger durchaus abschrecken kann.

Daneben ist die parallele Bezugnahme auf christliche und nationalistische Inhalte sehr problematisch, da sie seit jeher ein sehr wichtiges Ele-

---

895 *Hörcher* merkt zu Recht an, dass die Übersetzung ins englische mit *avowal* demgegenüber nicht ideal ist und zu Missverständnissen führen kann; s. *Hörcher, Ferenc*: The National Awoval, in: *Varga Zs., András / Patyi, András / Schanda, Balázs*: The Basic (Fundamental) Law of Hungary, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 37.

896 Auch die Verwendung der entsprechenden Verben *vall* bzw. *bekennen* erfolgt auf sehr ähnliche Weise. So lässt sich z.B. der Ausdruck *bűnösnek vallja magát* mit *sich (für) schuldig bekennen* übersetzen. *Sich (etwa zu einer Überzeugung)* bekennen heißt im Ungarischen wiederum *valaminek vallja magát*.

897 Um nur die zwei bekanntesten historischen Beispiele zu erwähnen: das Nicäno-Konstantinopolitanum (Großes Glaubensbekenntnis) heißt auf Ungarisch *Nikaia–Konstantinápolyi Hitvallás*, während das Augsburger Bekenntnis als *Augsburgi Hitvallás* übersetzt wurde. Auch die originär ungarischen Bekenntnisse verwendeten die Bezeichnung *Hitvallás*. Als Beispiel diene das 1494 zustande gekommene *Ötvárosi Hitvallás* (*Bekenntnis der Fünf Städte*), in dem sich fünf ungarische Städte zum lutherischen Glauben bekannten.

898 S. hierzu *Hörcher*, 2015, S. 37f.

899 *Hörcher*, 2015, S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ment der Rhetorik konservativer und radikal rechter Strömungen in Ungarn darstellt, die gerne den „nationsbewahrenden" Charakter des Christentums betonen und diesen dem „Kosmopolitismus" gegenüberstellen. Diese national-christliche Ideologie war staatstragend in der Horthy-Ära[900] und erwachte nach 1989/90 in rechten Kreisen schnell wieder zu neuem Leben.[901] Somit ist in der Selbstbezeichnung der Präambel als Nationalem Glaubensbekenntnis in erster Linie nicht ein religiöses Bekenntnis zu sehen. Solch eines hätte auch keinen Platz in einem modernen Staat. Vielmehr stellt die Namenswahl eine deutliche Stellungnahme zugunsten eines konservativ-nationalistischen Weltbildes dar. Obwohl die Selbstbezeichnung einer Präambel naturgemäß nur wenig über den normativen Inhalt der Urkunde aussagen kann, sind im Falle des Grundgesetzes in ihr eine wichtige Weichenstellung und damit auch ein Schlüssel zum Verständnis der später folgenden ideologischen Bestimmungen zu sehen.

2. Die Zitierung der Nationalhymne

Hörcher zufolge stellt der Stil der Präambel eine Rückbesinnung auch auf eine andere, weniger fern zurückliegende Zeit dar. In dieser diente Literatur ebenso, wie im Zeitalter der Reformation, politischen Zielen. Er

900 Sie findet einen deutlichen Ausdruck im Werk *Három Nemzedék* (Drei Generationen) des Historikers *Gyula Szekfű* von 1920, das zu den Grundlagenwerken der ungarischen Geschichtsschreibung gehört, gleichzeitig aber wegen des in ihm zum Ausdruck kommenden „gemäßigten" Antisemitismus umstritten ist. *Kis* spricht wiederum kritisch von einer *christlichen Mittelschicht* als gesellschaftlicher Basis der Horthy-Zeit, die sich als Bastion gegen die zwei *natürlichen Feinde* des ungarischen Volkes sah: gegen den *internationalen Bolschewismus* und gegen das *internationale Finanzkapital*. Es muss wohl kaum darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei um Begriffe des codierten Antisemitismus handelt; s. hierzu *Kis*, *János*: Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 1–25 (17).

901 Als frühes modernes Beispiel sei hier auf die *Partei der Ungarischen Wahrheit und des Lebens* (*Magyar Igazság és Élet Pártja, MIÉP*) verwiesen. Diese wurde 1993 durch den aus dem MDF ausgeschlossenen früheren Schriftsteller *István Csurka* und anderen Abgeordneten der Landesversammlung gegründet und konnte als erste radikal rechte Partei 1998 in die Landesversammlung einziehen. Ihr Motto lautete: *weder rechts noch links: christlich und ungarisch*. Das Parteiblatt *Magyar Fórum* zeigte deutlich, wie dies zu verstehen war. Csurka und andere Autoren fielen in diesem wiederholt durch wüste antisemitische Ausfälle auf, in denen sie sich gegen die „fremdherzigen" Juden aussprachen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

bezieht sich hier auf zwei Werke aus dem 19. Jahrhundert. Das erste ist das Gedicht *Himnusz* (Hymne) von Ferenc Kölcsey aus dem Jahr 1823, das später als Text der Nationalhymne dienen sollte, das zweite das Gedicht *Szózat* (etwa: Appell, Aufruf) von Mihály Vörösmarty aus dem Jahr 1836.[902] Letzteres Werk gilt als zweite Nationalhymne der Ungarn.[903][904]

Für die Parallele zwischen der Präambel und *Himnusz* spricht der erste, der Präambel vorangestellte Satz des Grundgesetzes, der wortgleich mit dem Anfangssatz von Kölcseys Werk ist: *Gott, segne den Ungarn*! Diese Inklusion ist begrüßenswert, da die Nationalhymne, die als künstlerisch sehr wertvoll gilt, von allen Ungarn mit großem Respekt und mit Liebe gehandhabt wird,[905] unabhängig von ihrer politischen Einstellung. Aus rechtlicher Sicht erhielt die Hymne jedoch lange Zeit nicht die ihr gebührende Behandlung. Obwohl der Konsens sie schnell zur Nationalhymne machte, gab ihr erst die Oktoberverfassung Verfassungsrang.[906] Ihre Erhebung an die oberste Stelle des Grundgesetzes macht ihre Bedeutung noch deutlicher sichtbar.

Die Parallele zwischen den Gedichten und der Präambel zeigt noch ein Umstand, auf den *Hörcher* hinweist. Er hält die *Bestandaufnahme von Ungarns glorreicher und oft tragischer Vergangenheit*[907] und die *tragische Wahl zwischen Unabhängigkeit und Freiheit der Nation auf der einen und Knechtschaft und Tragödie auf der anderen Seite*[908] für die Kernaussage aller drei Texte. Daneben wähnt er in ihnen eine ähnliche Auffassung vom Verhältnis zwischen der Gemeinschaft der Nation und ihren individuellen

---

902 *Hörcher*, 2015, S. 41f; auch *Körtvélyesi* spricht von einer *Rückbesinnung auf die nationalen Bewegungen des 19. Jahrhunderts*, die durch die Zitierung der Eingangszeilen von Himnusz zum Ausdruck gebracht wird; *Körtvélyesi, Zsolt*: From „We the People" to „We the Nation", in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 114.

903 Bei feierlichen Anlässen wird traditionell zum Anfang Himnusz und zum Schluss Szózat gesungen.

904 Eine sehr akkurate Übersetzung ins Englische stammt aus der Feder des Kanadiers Watson Kirkconnell, s. https://www.magyarulbabelben.net/works/hu/V%C3%B6r%C3%B6smarty_Mih%C3%A1ly/Sz%C3%B3zat/en/2135-Appeal?tr_id=519 (Zugriff: 12.09.2019).

905 Auf diese wichtige identitätsstiftende Funktion von Himnusz verweist auch *Schanda*, s. *Schanda, Balázs*: Constituent and Constitutional Entities, in: *Zs. Varga, András / Patyi, András / Schanda, Balázs*: The Basic (Fundamental) Law of Hungary, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 57.

906 § 75. der Oktoberverfassung bestimmte schlicht: *Die Hymne der Republik Ungarn ist das Gedicht Himnusz von Ferenc Kölcsey in der Vertonung von Ferenc Erkel.*

907 *Hörcher*, 2015, S. 41.

908 *Hörcher*, 2015, S. 41.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Mitgliedern zu finden. Die Nation verlange *vollständige Treue und Hingabe von ihren Mitgliedern, die auch ihren privaten Belangen vorgeht*.[909]

Die Gegenüberstellung von nationalen Triumphen und Tragödien in der Präambel erinnert tatsächlich an den Inhalt der beiden Gedichte. Allerdings unterscheidet sich der heutige politische Kontext sehr stark von der Zeit von *Himnusz* und *Szózat*. In der Entstehungszeit der beiden Werke waren die wesentlichen Fragen der ungarischen Politik die überfällige Modernisierung des damals noch ständisch-feudal organisierten Ungarns sowie das Verhältnis zu den Habsburgern und die damit verbundene politische und kulturelle Selbstfindung der Nation.[910] Die Gratwanderung zwischen Pessimismus und Resignation auf der einen und Stolz auf die Vergangenheit und Vertrauen in die Zukunft auf der anderen Seite, die für *Himnusz* und *Szózat* typisch ist, ist den Schwierigkeiten dieses sog. *Reformzeitalters*[911] geschuldet. Diese Ambivalenz wirkt allerdings für das Jahr 2012 grob deplatziert. Ungarn war zu diesem Zeitpunkt bereits Mitglied der Europäischen Union und ein stabiler demokratischer Rechtsstaat, über Unabhängigkeit oder Souveränität des Landes oder über eine Selbstbehauptung zu diskutieren wäre einem Wahn gleichgekommen.

Somit fällt es schwer, in der Kontrastsetzung der Präambel und der gewollten Ähnlichkeit zu den beiden Meisterwerken eine Ehrerbietung gegenüber letzteren zu sehen. Vielmehr ist der Text einer der Versuche, die im *Programm der Nationalen Zusammenarbeit* niedergelegte Weltsicht des Fidesz im Grundgesetz zu zementieren. Viktor Orbán sprach im Vorwort des *Programms* noch von der seitens der Ungarn an ihn gestellten Erwartung, ein *neues System zu schaffen, zu stabilisieren und zu betreiben* und parallel hierzu mit dem *alten* System *aufzuräumen*[912]. In der Präambel ist dies verankert als das *Vertrauen auf die gemeinsam gestaltete Zukunft* und als der Glauben, dass die zukünftigen Generationen *Ungarn wieder groß machen* werden. Diese enge Bezugnahme auf das Programm wird in der Schlusszeile der Präambel besonders deutlich gemacht, die erklärt, dass die *Bürger Ungarns* bereit seien, die Ordnung des Landes *auf die nationale Zusammenarbeit zu gründen*.

Spätestens diese letzte Zeile macht deutlich, dass das einleitende Zitat aus *Himnusz* vor der Präambel und die folgenden Anspielungen auf den

909 *Hörcher*, 2015, S. 42.
910 S. hierzu *Mezey*, 2002, S. 128.
911 So bezeichnet die ungarische Geschichtsschreibung das Zeitalter von 1825 bis zum Ausbruch der Revolution 1848.
912 Programm, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Inhalt des Werkes dazu verwendet werden, durch Schaffung einer Parallele das Weltbild des Fidesz mit dessen zentralen Versprechen der endgültigen Überwindung der Vergangenheit und des „Neubeginns" zu legitimieren. Die Rückbesinnung auf die glorreiche alte Geschichte im Kontrast zu den Schwierigkeiten der Gegenwart und die Hoffnung auf ein neues Erstarken, also die Kernaussage von *Himnusz* und *Szózat*, werden hier für politische Zwecke verwendet, wobei in Kenntnis der ungarischen politischen Landschaft und insbesondere des Programms des Fidesz zwischen den Zeilen klar erkennbar ist, dass für die Unzulänglichkeiten die Vorgängerregierungen und allgemein linke politische Strömungen verantwortlich gemacht werden.

Dieses Spiel mit dem Klischee der nationalen Selbstbehauptung kann daneben leicht auch als eine Anspielung auf ein anderes zentrales Element der Fidesz-Rhetorik aufgefasst werden: der Narrative vom autonomen, freien ungarischen Volk, das sich gegenüber den Zentralisierungsbestrebungen der Europäischen Union behaupten muss, die zum Ziel haben, die Souveränität vor allem der zentral- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu unterwandern, diesen ihr „System" und ihre Wertvorstellungen aufzuzwingen und sie auf diese Weise zu knechten.[913] Die Rhetorik des Fidesz nutzte von Anfang an bewusst den auch in der Präambel zum Ausdruck kommenden, den beiden Gedichten nachempfundenen Kontrast zwischen nationaler Selbstbehauptung und fremder Knechtschaft.[914] Die Bezugnah-

913 Sehr aufschlussreich ist hier die Rede Viktor Orbáns am Nationalfeiertag des 15.03.2012. Wenige Wochen vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zog er ausdrücklich Parallelen zwischen der ehemaligen kommunistischen und der neuen „Brüsseler" Elite und stellte beide der verfassunggebenden Gewalt des ungarischen Volkes gegenüber: *Wir schreiben unsere Verfassung selbst, wir brauchen keinen Eselsführer, und wir wollen nichts von der ungebetenen Hilfe von Fremden, die hierbei unsere Hand führen wollen. Wir kennen die Natur der unaufgeforderten Hilfe der Genossen sehr gut, und wir erkennen sie auch dann, wenn sie nicht in eine Uniform mit Schulterklappen, sondern in einen gut geschnittenen Anzug schlüpft*; s. https://www.youtube.com/watch?v=ROUuSxbY_Iw ab 8:30 (abgerufen: 10.10.2019).

914 Vgl. die erwähnte Rede: *Die Bürokraten Europas blicken auch heute mit Argwohn auf uns, weil wir sagen, dass neue Wege erforderlich sind. Wir sagen, dass nur starke Nationen Europa erneut groß machen können.* Hierbei zog Orbán Vergleiche mit der Überwindung des Feudalismus nach 1848 sowie mit dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes 1989/90. Diese wurden *nicht von Feudalherren und Parteisekretären abgeschafft*, und so werde auch die *Herrschaft der Spekulanten und Bürokraten* von den von *ihrer Arbeit und Ihren persönlichen Anstrengungen lebenden Bürgern Europas* besiegt werden. Diesem nur leicht codierten antisemitischen Klischee fügte Orbán noch weitere hinzu. Nur diejenige Notenbank sei

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

me in der Präambel auf die Vorfahren, die für das Fortbestehen unseres Landes, seine Freiheit und seine Unabhängigkeit gekämpft haben, trägt so in den Augen fast aller Ungarn diesen Stempel. Obwohl dieser Ausdruck von Stolz ein wichtiges Identifikationsmerkmal bilden und somit für die Legitimität förderlich sein könnte, wirkt er in Kenntnis seiner Rolle im Weltbild des Fidesz in den Augen der Ungarn, die Anhänger des europäischen Gedankens sind, abschreckend.

Dieses Vorgehen ist im Hinblick auf den für die Legitimität erforderlichen integrativen Inhalt höchst bedenklich. Ungarn, die die im Programm niedergelegte Weltsicht des Fidesz nicht teilen, schreckt diese Art der Vereinnahmung der obersten nationalen Symbole unweigerlich ab. Verstärkt wird dieser für andersdenkende Ungarn befremdliche Charakter der Parallele noch durch das geringe sprachliche Niveau der Präambel, das einem Vergleich mit *Himnusz* und *Szózat* in keiner Weise standhält.[915]

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die beiden Gedichte und die Präambel auf den ersten Blick zwar Ähnlichkeit haben, ein Vergleich aber nur unter Ausblendung wesentlicher Inhalte von *Himnusz* und *Szózat* möglich ist. Ungewöhnlich für eine Nationalhymne ist der Text von *Himnusz* ein Gebet und als solches intimer und persönlicher Natur, selbst

---

unabhängig, die die *Wirtschaft der Nation* vor *fremden Interessen* schützt, und ein *besonnener Mensch* gebe *den Schlüssel für seine Speisekammer nicht seinem Nachbarn* (ab 14:45). Gegen Ende seiner Festrede erklärte Orbán schließlich: *Die Kolonialisten des modernen Zeitalters pirschen sich mit Geduld an ihre Ziele heran. Sie lullen die ins Visier genommenen Nationen ein und zehren ihren Widerstand und ihren Lebensinstinkt langsam auf. Genau so, wie der leichtgläubige Frosch im Grad für Grad wärmer werdenden Wasser gekocht wird. Für ihn ist der Platz eng, aber er fühlt sich wohl. […] Ihm kommt gar nicht in den Sinn, sich Sorgen zu machen. Er versteht nicht und will auch nicht verstehen, was mit ihm passiert, und wenn er erwacht, ist er bereits gekocht. So sinken einst starke und stolze Nationen ins Ausgeliefertsein. So kommen der Strang um die Hälse und der Zaum in den Mund von Millionen von Familien.* (ab 18:40). Orbán schloss, indem er erneut den angeblichen Konflikt mit der Europäischen Union betonte: *Als europäische Nation fordern wir Gleichbehandlung! Wir werden nicht zu Bürgern Europas zweiter Klasse! Es ist unsere berechtigte Forderung, dass wir mit dem gleichen Maß gemessen werden wie die anderen Länder*. (ab 24:05).

915 *Hörcher* merkt hier an, dass er *geneigt sei einzugestehen, dass die lyrische Kraft des Texts deutlich schwächer* sei, als die der Meisterwerke *Himnusz* und *Szózat*; *Hörcher*, S. 42; *Küpper* spricht hingegen deutlicher und kritisiert die Sprache des Grundgesetzes als *künstlich archaisierend*, *Küpper*, 2012, S. 66. Demgegenüber gehören *Himnusz* und *Szózat* zu den wertvollsten Zeugnissen der ungarischen Sprache. Vörösmarty beherrschte diese virtuos, und der 1790 geborene Kölcsey galt schon in jungen Jahren als hochgebildet und sprachgewandt.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dann, wenn es in der Gruppe gesprochen oder gesungen wird. Verstärkt wird dies durch die letzte Strophe, die eine Rückkehr auf die erste darstellt, jedoch nicht wie diese um Segen bittet, sondern Gott anfleht, sich des Ungarn zu *erbarmen* (*megszán*).[916] Die vom Moment des persönlichen Glaubens geprägte Natur des Werkes steht somit in scharfem Gegensatz zu dem Umstand, dass die Präambel in Wir-Form geschrieben ist und für sich in Anspruch nimmt, für alle Mitglieder der Nation zu sprechen. *Szózat* ist hingegen aus der Sicht eines Redners geschrieben, der zu jedem einzelnen Ungarn spricht, an dessen patriotische Gefühle appelliert und ihn zum Guten mahnt. Somit ist die Inanspruchnahme der Position des Sprechers, der für alle Mitglieder der Nation (d.h. als *pouvoir constituant*) spricht und diese Gefühle als bei allen gegeben voraussetzt, auch nicht mit dem ursprünglichen Sinn von *Szózat* vereinbar.

3. Die Präambel im Kontext des Grundgesetzes: Ideologie als Auslegungsmaßstab

Hörcher folgert aus der Selbstbezeichnung der Präambel, dass diese als *quasi-religiöser oder literarischer Text*, mithin als *Kunstwerk* verstanden werden und ihr Sprachgebrauch in diesem Licht ausgelegt werden solle.[917] Ihm ist beizupflichten, dass die Präambel *mehr Ähnlichkeit mit den Werken der ungarischen Nationaldichtung hat als mit den Präambeln von Verfassungen anderer Nationen* und deswegen *ein sprachliches Produkt ist, das eher allegorisch und rhetorisch auf natürlichere Weise seine Wirkung entfaltet denn als juristisches (Vor)Wort*.[918] Allerdings bereitet dies im Hinblick auf Artikel R) Abs. 3 erhebliche Schwierigkeiten. Diese Bestimmung legt die Inhalte der Präambel als verpflichtenden Auslegungsmaßstab für die Bestimmungen des Grundgesetzes fest. Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich bereits aus der Selbstbezeichnung der Präambel und aus der einleitenden Zitierung der Nationalhymne viele Argumente für das konservativ-nationalistische Weltbild ableiten lassen, das für den Fidesz typisch ist. Zwar haben derartige einleitende Worte allenfalls geringen normativen Gehalt, allerdings kann das in ihnen zum Ausdruck kommende Wertesystem

916 Dieser intime Charakter wird hervorgehoben durch die für eine Nationalhymne untypische langsame, in Moll komponierte und sehr bewegende Melodie Ferenc Erkels.
917 Hörcher, 2015, S. 41f.
918 Hörcher, 2015, S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

leicht dazu führen, dass die Auslegung einer Verfassungsnorm zu einem für den Fidesz günstigeren Ergebnis führt.

III. Der Begriff der Nation

1. Einführung und Problemstellung

Der Begriff der Nation, wie ihr das Grundgesetz verwendet, zeigt allenfalls geringe Überschneidungen mit dem französischen Begriff *nation*, wie er im Rahmen der klassischen Lehre vom *pouvoir constituant* zum Ausdruck kommt. Sieyès benutzte diesen zur Benennung der Gesamtheit derjenigen Menschen, die Inhaber der verfassunggebenden Gewalt sind, wobei er diese Gruppe bewusst den Strukturen des *Ancien Régime* mit dessen *gouvernants* gegenüberstellte. Auch wurde gezeigt, dass er den Begriff der Nation mit demjenigen des Volkes (*peuple*) synonym verwendete bzw. die Unterscheidung zumindest locker handhabte.

Diese Natürlichkeit bei der Verwendung des Begriffs der Nation ist im Falle des Grundgesetzes nicht möglich, und ihn synonym mit demjenigen des Volkes (im Ungarischen: *nép*) zu verwenden würde einen schwerwiegenden Fehler bedeuten. Grund hierfür ist, dass das Wort Nation wegen der historischen Begebenheiten in Osteuropa – so auch in Ungarn – ein politisch äußerst sensibler Begriff ist.[919] Ihn wie selbstverständlich mit der Nation im politischen Sinne, d.h. mit der Gesamtheit der Staatsbürger eines Staates gleichzusetzen, wie dies der Abbé Sieyès getan hat, ist hier nicht möglich. Sehr häufig wird er im politischen oder auch im öffentlichrechtlichen Kontext verwendet, um diejenigen Menschen zu bezeichnen, die gemeinsamer ethnischer Herkunft sind und über eine gemeinsame kulturelle Identität verfügen (Nation im kulturellen Sinne).[920]

---

919 So auch *Körtvélyesi*, der noch weiter geht und den Begriff der Nation als *belasteten Begriff* (charged term) bezeichnet; *Körtvélyesi*, 2011, S. 111.

920 *Küpper* verwendet hier als dritten Begriff denjenigen der *Ethnonation* und hält das Konzept der *Kulturnation*, wie es im deutschsprachigen Raum verwendet wird, für *schwach ausgeprägt* in Ungarn, s. *Küpper*, S. 56. Demgegenüber verwendet *Körtvélyesi* die Begriffe *ethnisch* und *kulturell* als Synonyme. Auch hier soll diese weite Auslegung des Begriffs der Kulturnation verwendet werden. Deren Grundlage ist die von den Mitgliedern der Nation geteilte Annahme einer gemeinsamen Herkunft, und hierunter soll auch eine *kulturelle Zusammengehörigkeit* (cultural affinity) fallen; so auch *Körtvélyesi*, 2011, S. 111.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Kritiker des Grundgesetzes halten dessen Umgang mit dem Begriff der Nation für bedenklich. So spricht *Körtvélyesi* davon, dass nach dem Wahlsieg des Fidesz das Konzept der Ethnonation dasjenige der Nation in politischen Sinne verdrängt habe und beruft sich zur Begründung primär auf die Bestimmungen des Grundgesetzes.[921] *Küpper* wiederum bezeichnet die (Ethno-)Nation als die *ideologische Grundlage des Grundgesetzes*[922] und sogar als *höchsten Wert der Verfassungsordnung*[923], in deren Dienst *der Einzelne einschließlich der kommenden Generationen (Präambel, Art. I. Abs. 3 S. 2), die Institutionen von Ehe und Familie in Art. L) Abs. 1, der Staat (Präambel), seine Verfassungs- und Rechtsordnung gemäß Art. R) Abs. 3 sowie die – christliche – Religion (Präambel)* gestellt werden.[924]

Hand in Hand mit diesen Kritikpunkten gehen diejenigen Einwände, die aus diesem Konzept der Nation auf einen ausgrenzenden Inhalt des Grundgesetzes gegenüber denjenigen ungarischen Staatsbürgern schließen, die den in Ungarn vertretenen ethnischen Minderheiten angehören und somit nicht Mitglieder der ungarischen Ethnonation sind. Diese seien von dem Nationsbegriff des Grundgesetzes nicht umfasst und somit – zumindest auf symbolischer Ebene – *stärker aus dem politischen Leben ausgeschlossen* als wie dies zu Zeiten der Oktoberverfassung der Fall war.[925] Einige Kritiker gingen noch weiter: in der so festgelegten Gemeinschaft gebe es *keinen Platz für die nationalen Minderheiten, die auf dem Gebiet des ungarischen Staates leben*[926].

Sollten diese Einwände wahr sein, hätte dies verheerende Folgen für die Legitimität des Grundgesetzes. Ein rein ethnisch-kultureller Nationsbegriff könnte dazu führen, dass die in Ungarn lebenden ethnischen Minderheiten, die unzweifelhaft zur ungarischen Nation im politischen Sinne gehören, nicht unter den Nationsbegriff des Grundgesetzes fallen und somit nicht Teil des *pouvoir constituant* sind. Daneben wirkt eine Überbetonung der Ethnonation auch auf viele Ungarn, die eher dem linken oder liberalen Spektrum angehören, abschreckend. Seitens dieser Teile der Bevölkerung könnte das Grundgesetz somit nicht mit der für seine Legitimität so wich-

921 *Körtvélyesi*, 2011, S. 112.
922 *Küpper*, 2012, S. 54.
923 *Küpper*, 2012, S. 54.
924 *Küpper*, 2012, S. 56.
925 So *Küpper*, 2012, S. 137.
926 So *Arató, András – Halmai, Gábor*, *Kis, János*: Opinion on the Fundamental Law of Hungary (Amicus Brief), in: *Tóth, Gábor Attila*: Constitution for a Disunited Nation, 2011, S. 460.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tigen Anerkennung rechnen, und das Ergebnis des *plébiscite de tous les jours* würde schwach ausfallen.

Neben den Inhalten des Grundgesetzes ist hier zur Verdeutlichung auch ein kurzes Eingehen auf die Vorgängerbestimmungen der Oktoberverfassung sowie auf die ungarischen Begriffe von Nation und Volk erforderlich. Schließlich soll die rechtliche Stellung der ethnischen Minderheiten vorgestellt werden, wie sie im Grundgesetz geregelt ist.

2. Die Begriffe Nation und Volk im ungarischen Sprachgebrauch

Die Begriffe *nemzet* und *nép* sind im ungarischen ebenso wie die Begriffe Nation und Volk im Deutschen zahlreichen Auslegungen zugänglich, obwohl die Verwendung in den beiden Sprachen nicht immer deckungsgleich ist und oft sehr unterschiedliche Assoziationen weckt.

Das Wort *nemzet* ist im Ungarischen häufig ein völlig neutraler Begriff. Bereits vor 2010 diente er z.B. zur Bezeichnung von Behörden, ohne ideologischen oder politischen Beigeschmack.[927] Auch in der Alltagssprache hat er meist keine politische Konnotation. Allerdings ist auffällig, dass er (nicht nur seit 2010) in der Rhetorik des Fidesz sehr häufig verwendet wird, insbesondere dann, wenn es darum geht, die Wichtigkeit bestimmter politischer Entscheidungen und Ziele zu unterstreichen.[928]

Auf der anderen Seite kann der Begriff *nép* im Ungarischen, falls er in einem politischen Kontext verwendet wird, Assoziationen an republikanische und generell linke Strömungen wecken. Dies trifft auch und insbesondere dann zu, wenn er zusammen mit *nemzet* verwendet wird. Am 22. November 1918 war es etwa ein *Volksbeschluss* (*néphatározat*), mit

927 So hieß z.B. der Inlandgeheimdienst schon zu Kádár-Zeiten Amt für Nationale Sicherheit (*Nemzetbiztonsági Hivatal*) und wurde erst 2010 in Amt für Verfassungsschutz (*Alkotmányvédelmi Hivatal*) umbenannt. Ebenfalls bis 2010 bestand die Nationale Behörde für Nachrichtenwesen (*Nemzeti Hírközlési Hatóság*). Es gibt seit 1993 auch einen Nationalen Kulturfonds (*Nemzeti Kulturális Alap*) und seit 2007 die Nationale Verkehrsbehörde (*Nemzeti Közlekedési Hatóság*).

928 In dem Programm der Nationalen Zusammenarbeit werden etwa die wichtigsten Ziele als *Angelegenheiten der Nation* (*nemzeti ügyek*) und Viktor Orbáns Vorwort als *Erklärung der Nationalen Zusammenarbeit* (*Nemzeti együttműködés nyilatkozata*) bezeichnet. Daneben fällt zuweilen auch die etwas inflationäre Verwendung des Begriffs auf. So ist etwa seit 2011 der Verkauf von Tabakwaren nur in *Nationalen Tabakgeschäften* (*Nemzeti Dohánybolt*) erlaubt. Dieser Begriff bringt die Nation unweigerlich mit dem Tabak als äußerst gesundheitsschädigender Substanz in Verbindung und wirkt deswegen geschmacklos.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dem der *Nationalrat* (*Nemzeti Tanács*) die *Volksrepublik* (*népköztársaság*) ausrief[929] und die Ausübung der Staatsmacht der *Volksregierung* (*népkormány*) übertrug.[930] Auch im Jahre 1946 gingen die Begriffe *nemzet* und *nép* Hand in Hand. Das Organ, das in diesem Jahr mittels der Kleinen Verfassung die Republik proklamierte, nannte sich Nationalversammlung (*Nemzetgyűlés*) und nahm gleichzeitig für sich in Anspruch, im Namen des Volkes zu handeln. Diese synonyme Verwendung der beiden Begriffe, die schon bei Sieyès zu finden war, hatte im Kontext von 1946 einen besonderen Gehalt. Bereits der erste Satz der Präambel der Kleinen Verfassung spricht von dem Ende der *Macht des Königs* und stellt diesem das *wiedererlangte* (sic!) Recht des Volkes gegenüber, frei über die eigene Staatsform zu bestimmen.[931] Auch stellte die Nationalversammlung klar, dass Quelle und Inhaber der Staatsmacht ausschließlich das ungarische Volk ist.[932]

Während der Begriff *nép* 1918 und 1946 im republikanisch-plebejischen Kontext verwendet wurde, stellte ihn die Verfassung von 1949 voll in den Dienst des Marxismus-Leninismus. Das Dokument mied den Begriff *nemzet* in fast auffälliger Weise und verwendete stattdessen stets *nép* oder (sehr ideologisch) *dolgozó nép* (das werktätige Volk).[933] Der Name des Staates war bis zur Wende 1989/90 Volksrepublik Ungarn (*Magyar Népköztársaság*),[934] und der Begriff *nép* war im öffentlichen Leben allgegenwärtig.[935] Auch heute wird er häufig verwendet, und seine Verbundenheit mit progressiven und linken Strömungen gehört nicht unbedingt der Vergangenheit an.[936]

Die Oktoberverfassung verwendet die Begriffe *nemzet* und *nép* sehr sparsam, was im Einklang mit dem schlichten, von politischer Symbolik fast vollständig freien Stil des Dokuments steht. Es liegt nahe, dass dies der

929 S. Volksbeschluss des Jahres 1918 (1918. évi néphatározat), Art. I.
930 Volksbeschluss des Jahres 1918, Art. III.
931 Gesetz Nr. I. aus 1946, Präambel, S. 1.
932 Gesetz Nr. I. aus 1946, § 1.
933 So z.B. als (nomineller) Inhaber der Staatsmacht in § 2. der Verfassung in ihrer Form von 1949.
934 § 1. der Verfassung in Ihrer Form von 1949.
935 So war z.B. der Name der ungarischen Streitkräfte in der sozialistischen Zeit Ungarische Volksarmee (*Magyar Néphadsereg*) statt des traditionellen, die Erinnerung an das Erbe von 1848 weckenden Namens *Honvédség*. Auch die Laienrichter in der Strafgerichtsbarkeit hießen *népi ülnökök* (Volksschöffen).
936 So heißt z.B. eine über große Tradition verfügende, seit 1877 bestehende sozialdemokratische Tageszeitung *Népszava* („Wort des Volkes") und ein anderes, von 1956 bis 2016 bestehendes und seit 2010 ebenfalls sehr Fidesz-kritisches Tagesblatt trug den Namen *Népszabadság* („Freiheit des Volkes").

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Knappheit der Zeit und dem Zugzwang geschuldet war, in dem sich die Mitglieder des Runden Tisches befanden. Wie dargestellt wurde, blieb die Oktoberverfassung Zeit ihres Lebens in diesem Zustand. Trotzdem legt sie fest, dass Inhaber aller staatlichen Macht das Volk ist und spricht von der Volkssouveränität, wobei der Wortlaut hier etwas an die Kleine Verfassung erinnert.[937] Der Begriff *nemzet* fällt hingegen lediglich dort, wo die Verfassung festlegt, dass der Präsident der Republik berufen ist, die *Einheit der Nation* zu verkörpern,[938] wobei auf den ersten Blick nicht klar ist, ob hierunter die Nation im kulturellen oder im politischen Sinne gemeint ist. Für beide Auffassungen lassen sich Argumente finden. Für die erstere Auslegung spricht die Bestimmung über die *Übernahme von Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn*[939] als Aufgabe des Staates. Für die Beschränkung des *nemzet* auf die politische Nation sprechen hingegen die Stellung der Bestimmung im staatsorganisationsrechtlichen Teil der Verfassung und hier insbesondere die Tatsache, dass diese Aufgabe des Staatsoberhaupts in einem Satz mit seiner Pflicht genannt wird, *über das demokratische Funktionieren der Staatsorgane zu wachen*[940] – einer Pflicht, der der Präsident der Republik nur innerhalb der Landesgrenzen nachkommen kann. Auch ist eine starke Betonung der kulturellen und ethnischen Elemente gegenüber der Staatsbürgernation nur schwer vereinbar mit dem von nationaler Rhetorik fast vollständig freien Inhalt der Urkunde. Somit sprechen die besseren Argumente dafür, dass den Schöpfern der Oktoberverfassung als Adressat hier die Nation im politischen Sinne vor Augen schwebte.

3. Versuch der Fixierung des *pouvoir constituant*: *nép* oder *nemzet*?

Zu den am schwersten wiegenden Mängeln des Grundgesetzes gehört es, dass die Auffindung seines Schöpfers und damit die klare Benennung des *pouvoir constituant* nicht sofort möglich sind, sondern enorme Auslegungsarbeit bereiten. Tatsächlich kommen vier Akteure in Betracht: neben *nemzet* und *nép* sind dies die *Bürger Ungarns* (*Magyarország polgárai*),[941] sowie

937 S, § 2. Abs. (2) der Oktoberverfassung. Die Kleine Verfassung sprach ebenfalls davon, *dass Quelle und Inhaber der Staatsmacht ausschließlich das ungarische Volk* sei; vgl. Gesetz Nr. I. aus 1946, § 1 Abs. (1).
938 § 29. Abs. (1) Hs. 1 der Oktoberverfassung.
939 § 6 Abs. (3) der Oktoberverfassung.
940 § 29. Abs. (1) Hs. 2 der Oktoberverfassung.
941 S. hierzu den letzten Satz der Präambel.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die Abgeordneten der Landesversammlung in deren Zusammensetzung im Zeitpunkt der Verabschiedung.[942]

Der erste Satz des Grundgesetzes sagt:

> *Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation, erklären […] in Verantwortung für jeden Ungarn das folgende:*[943]

Hierauf folgt die lange Präambel, wobei allerdings ins Auge fällt, dass sich in dieser kein einziges Verb befindet, das den Willen, eine Verfassung zu schaffen, klar zum Ausdruck bringen würde. Dem noch am ehesten in Betracht kommenden Verb *erklären* (*kinyílvánít*) folgt keine Wendung, die auf eine hierauf gerichtete Absicht schließen lässt. Die anderen in der Präambel auftauchenden Verben sind noch offenkundiger ungeeignet zu diesem Zweck.[944] Ein auf Verfassunggebung gerichteter Wille ist nur am Ende des Dokuments erkennbar. Der letzte Satz bestimmt:

> *Wir, die Abgeordneten der am 25. April 2010 gewählten Landesversammlung, legen im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott und dem Menschen und in Ausübung unserer verfassunggebenden Gewalt Ungarns erstes einheitliches Grundgesetz gemäß dem Obigen fest.*

Somit ist erst am Ende des Dokuments eine auf Verfassunggebung gerichtete Absicht erkennbar. Allerdings bereitet auch dieser Text Schwierigkeiten. Die Abgeordneten der Landesversammlung können entgegen der Formulierung nicht von „ihrer" verfassunggebenden Gewalt Gebrauch machen, da es allein das ungarische Volk ist, das als Inhaber des *pouvoir constituant* in Betracht kommt. Hilfe bereitet nur eine wohlwollende Auslegung, die unter der Wendung *gemäß den Obigen* eben nicht nur den normativen Text des Grundgesetzes, sondern auch die Präambel versteht, deren zitierte Worte von den *Mitgliedern der ungarischen Nation* sprechen, in deren Vertretung die Abgeordneten wohl zu handeln beabsichtigten.[945]

---

942 S. hierzu den ersten Satz der Schlussformel.

943 Auf die Versalschreibung der ersten sechs Worte, wie sie das Grundgesetz verwendet, soll hier verzichtet werden. *Küpper* spricht hier zurecht von der Erweckung eines *gekünstelten, beinahe kindischen Eindrucks*; s. Küpper, 2012, S. 70.

944 Keines dieser Verben lässt einen auf Verfassunggebung gerichteten Willen erkennen: stolz sein (*büszkének lenni*), anerkennen (*elismer*), versprechen (*ígér*), sich verpflichten (bzw. wörtlich: Verantwortung für etwas übernehmen, *vállal*), glauben (*hisz*), respektieren (*tisztel*), bekennen (*vall*), ehren (*tiszteletben tart*), nicht anerkennen (*nem ismer el*), übereinstimmen (*egyetért*), rechnen (*számít*), betrachten (*tekint*), bekennen (*vall*), vertrauen (*bíz*), bereitstehen (*készen áll*).

945 Hier sei angemerkt, dass diese Auslegung enorme Großzügigkeit erfordert, da durch den Rückverweis auf die Präambel das diskutierte Problem erneut

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Über die Voraussetzungen der Zugehörigkeit zu dieser Nation als Inhaberin des *pouvoir constituant* äußert sich das Grundgesetz nicht explizit. Wie die Kleine Verfassung und die Oktoberverfassung verwendet es sowohl *nemzet* als auch *nép*, wobei auffällt, dass *nép* nur selten auftaucht. Die Präambel gebraucht den Begriff *nép* nur an einer Stelle in S. 4. bei der Bezugnahme auf die Beschützung und Bereicherung Europas durch die Ungarn, wobei er in diesem Kontext keinerlei politischen Gehalt erkennen lässt. Mithin könnten es auch die Angehörigen des *nemzet* sein, die den Kontinent bereichert und beschützt haben sollen.

Im normativen Teil findet sich eine wichtige Bezugnahme auf *nép* in Artikel B) Abs. (3), der besagt, dass das Volk die Quelle der öffentlichen Gewalt ist. Abs. (4) vervollständigt diese Aussage: das Volk übt diese Gewalt mittels seiner gewählten Vertreter und ausnahmsweise unmittelbar aus. Diese Bestimmungen erlauben allerdings keine Rückschlüsse auf die Zusammensetzung des *pouvoir constituant*. Unter Ausübung von öffentlicher Gewalt ist hier vielmehr ausschließlich die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung gemeint, d.h. gerade die Bestimmung der Tätigkeit der *pouvoirs constitués*. Dies macht Abs. (4) deutlich, der die zwei Möglichkeiten der Ausübung festlegt, wobei das Repräsentationsprinzip den Regelfall bildet.[946] Auch hieraus geht hervor, dass der *pouvoir constituant* nicht hierunter fällt. Dieser wird typischerweise repräsentativ (etwa durch die Landesversammlung) ausgeübt, kann aber keinesfalls als Regelfall der Gewaltausübung durch das Volk bezeichnet werden. Schließlich macht auch die Stellung der Art. B) Abs. (3), (4) im Normgefüge des Grundgesetzes deutlich, dass unter Gewaltausübung nicht die Ausübung des *pouvoir constituant* gemeint sein kann. Die Norm findet ihren Platz im Kapitel *Grundlegung*, welches staatsorganisationsrechtliche Fragen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip, Gewaltenteilung oder staatliches Gewaltmonopol regelt,[947] wobei die Angabe des Inhabers des *pouvoir constituant*

präsent wird: es ist kein Verb erkennbar, welches eine auf Verfassunggebung gerichtete Absicht der Nation erkennen lässt. Trotzdem ist erkennbar, dass es Absicht der für das Grundgesetz stimmenden Abgeordneten war, für die *Mitglieder der Nation* zu handeln.

946 Die Oktoberverfassung formulierte hier sehr ähnlich, wobei es zu den Verdiensten des Grundgesetzes gehört, dass es das bereits früher etablierte Verhältnis zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie auf Verfassungsebene regelt; so auch *Küpper*, 2012, S. 78f; s. hierzu auch *Kukorelli, István*: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht), Századvég, Budapest, 2006, S. 103–113.

947 Vgl. Art. B) Abs. (1) bzw. Art. C) Abs. (1), (3).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

typischerweise in der Präambel einer Verfassung erfolgt. Diese Beschränkung des Art. (3) steht auch in Einklang mit S. 16 der Präambel, welcher besagt, dass *Volksherrschaft* (*népuralom*) nur dort möglich ist, wo *der Staat seinen Bürgern dient und ihre Angelegenheiten billig und ohne Missbrauch und Parteilichkeit erledigt*. Es liegt auf der Hand, dass diese Volksherrschaft ebenfalls ausschließlich die Herrschaft über die *pouvoirs constitués* bedeutet. *Dienen* und noch mehr die *Erledigung von Angelegenheiten* setzen hier bereits konstruierte Institutionen wie etwa Behörden und damit *pouvoirs constitués* voraus, durch welche Rahmenbedingungen für die Volksherrschaft geschaffen werden.

Ist der Begriff *nép* bei dem Versuch der Fixierung des *pouvoir constituant* des Grundgesetzes wenig ergiebig, bleibt *nemzet*. Im Gegensatz zur sparsamen Verwendung von *nép* sticht ins Auge, dass der Begriff *nemzet* eine hervorgehobene Rolle spielt. Trotz der auslegungsfähigen Natur dieses Begriffs spricht sehr viel für die Richtigkeit der Annahme der Kritiker, gemäß der hierunter die Ethnonation fällt und ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zu ihr nicht (bzw. zumindest nicht nur) die ungarische Staatangehörigkeit ist. Die Selbstbezeichnung der Präambel und die Parallelen zu *Himnusz* und *Szózat* stellen wichtige Indizien hierfür dar. Daneben beinhaltet das Dokument andere, eine eindeutige Sprache sprechende Bezugnahmen auf *nemzet*, die eine reine Staatsbürgernation als *pouvoir constituant* als Ergebnis der Auslegung kaum vertretbar machen.

In den ersten Worten der Präambel lautet die Bezeichnung der Macht, auf die der Verfassunggeber das Grundgesetz zurückführt: *Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation*. Ist diese Formulierung für sich allein zahlreichen Auslegungen zugänglich, werden diese Möglichkeiten durch den zweiten Satzteil erheblich eingeengt: die *Mitglieder* geben die im Dokument enthaltenen Erklärungen *in Verantwortung für jeden Ungarn* ab.

Dies könnte dahingehend ausgelegt werden, dass die mit *wir* gekennzeichnete Gruppe *ungarische Nation* kleiner ist, als die im zweiten Satzteil bezeichnete Gesamtheit der *Ungarn*, sodass nicht alle Menschen ungarischer Herkunft unter *wir* fallen und somit Mitglieder der ungarischen Nation sind.

Allerdings würde dies zu einem widersinnigen Ergebnis führen. Eher liegt auf der Hand, dass die Redakteure des Grundgesetzes auszudrücken beabsichtigten, dass die Mitglieder des *nemzet* als *pouvoir constituant* auch im Namen derjenigen Ungarn, d.h. derjenigen Mitglieder der Nation zu handeln beabsichtigen, denen an der Verfassunggebung teilzunehmen verwehrt war. In dieser Auslegung Ist das *wir* zu verstehen als „wir, die wir zu den Mitgliedern der ungarischen Nation gehören", wobei nicht zwingend

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ist, dass die mit *wir* gekennzeichnete Gruppe alle Mitglieder derjenigen Gruppe umfasst, die unter den Begriff der *Ungarn* im zweiten Satzteil fallen. Vielmehr kann die Gruppe *Ungarn* größer sein und sich auf die Mitglieder des *nemzet* beziehen, die außerhalb der Landesgrenzen leben. Diese Auslegung zeigt in Richtung der Nation im ethnischen Sinne als *pouvoir constituant*.

Der Wortlaut des Originals ist hier nicht eindeutig, allerdings ist dieses Verständnis mit ihm unproblematisch vereinbar.[948] Wird der Eingangssatz zusammen mit den restlichen Inhalten des Grundgesetzes gelesen, ist dieses inhaltliche Ergebnis fast zwingend. Den Redakteuren kam es darauf an, den Nationsbegriff auf die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn zu erstrecken, und nicht darauf, Menschen ungarischer Herkunft aus dem *nemzet* als *pouvoir constituant* auszuschließen.

Für diese Inklusion der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn in den *nemzet* spricht insbesondere Art. D). Hier ist von einer *einheitlichen ungarischen Nation* die Rede. Im Interesse des Zusammenhalts dieser *einheitlichen ungarischen Nation* verpflichtet sich der Staat, *Verantwortung für das Schicksal der jenseits seiner Grenzen lebenden Ungarn* zu übernehmen.[949]

Aus dieser Inklusion der im Ausland lebenden Ungarn in den *nemzet* folgt, dass die Staatsangehörigkeit nicht unbedingte Voraussetzung der Zugehörigkeit ist. Hieraus folgt wiederum zwingend, dass nach anderen Bindegliedern zwischen Individuum und *nemzet* gesucht werden muss. Sehr viele Bestimmungen des Grundgesetzes sprechen dafür, dass das Dokument der von *Küpper* als Ethnonation bezeichneter Konzeption folgt und dieses Bindeglied in einer gemeinsamen Kultur und ethnischen Herkunft sieht.

Für die ethnische Herkunft als das entscheidende Bindeglied sprechen auch die Inhalte, die sich auf die Nationalitäten[950], d. h. auf die in Ungarn

---

948 Der Wortlaut des Originals entspricht den zwei ihrem Sinngehalt nach sehr verschiedenen Übersetzungen *wir, die Mitglieder der ungarischen Nation* und *wir, die zu den Mitgliedern der ungarischen Nation gehören* genau, da ohne den Artikel *a* (*die*) der Satz unvollständig wäre. Nur der Kontext lässt auf den Sinngehalt schließen.

949 Im Vergleich hierzu sprach die Oktoberverfassung schlicht von der Verantwortungsübernahme für die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und verpflichtete den Staat, deren Kontaktpflege mit dem Heimatland zu fördern. Durch den Verzicht auf die restlichen in Art. D) Abs. (1) enthaltenen Formulierungen wirkte dies schlanker und deutlich weniger ideologisch; vgl. § 6 Abs. (3) der Oktoberverfassung.

950 Im Ungarischen *nemzetség*. Dies ist die traditionell verwendete Bezeichnung für nationale Minderheiten, die auf dem Gebiet Ungarns leben.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lebenden nationalen Minderheiten beziehen. Ebenso wie die Oktoberverfassung definiert auch das Grundgesetz den Begriff der nationalen Minderheit (*nemzetiség* bzw. *nemzeti kisebbség*) nicht. Allerdings ist die Erlangung dieses Status traditionell an gesetzlich festgelegte Voraussetzungen geknüpft, sodass nicht alle auf dem Gebiet des Staates lebenden Volksgruppen als nationale Minderheiten gelten. Hier ist insbesondere die Voraussetzung der Anwesenheit der Volksgruppe auf dem Staatsgebiet seit mindestens 100 Jahren von Interesse, die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes bereits seit langem maßbeglich war und auch durch das neue, 2011 verabschiedete einschlägige Gesetz nicht geändert wurde.[951]

Das Grundgesetz erweckt den Eindruck, dass trotz dieser hohen Hürde die anerkannten nationalen Minderheiten und ihre bereits seit Generationen im Land lebenden Angehörigen nicht „vollwertige" Ungarn und somit nicht Teil des *pouvoir constituant* sein sollen. Die Präambel, die den *pouvoir constituant* durchgehend in der ersten Person Plural sprechen lässt, erklärt:

> *Die mit uns lebenden Nationalitäten sind Teile der ungarischen politischen Gemeinschaft und staatsbildende Faktoren.*

Bereits die Gegenüberstellung der ersten Person Plural und der Nationalitäten lässt darauf schließen, dass letztere nicht zum *pouvoir constituant* gehören sollen. Gruppen, die zusammen mit *uns* (d.h. den Mitgliedern des ungarischen Volkes als Inhaber des *pouvoir constituant*) leben, gehören bereits begriffslogisch nicht zu der mit *wir* bezeichneten Gruppe.

An diesem Ergebnis kann auch die Formulierung nichts ändern, gemäß der die Nationalitäten *Teile der politischen Gemeinschaft* und *staatsbildende Faktoren* sind. Aus der Qualität als *Teil der politischen Gemeinschaft und staatsbildendem Faktor* einer Minderheit (bzw. deren Mitgliedern) lässt sich nicht auf deren Qualität als gleichberechtigtem Bestandteil des *pouvoir constituant* schließen. Dies drängt sich noch mehr auf, wenn die normativen Bestimmungen des Grundgesetzes mit denjenigen der Oktoberverfassung

951 Der gültige § 1. des Gesetzes Nr. CLXXIX. aus 2011 (Nek. tv.) folgt hier dem Wortlaut der in § 1. des Gesetzes Nr. LXXVII aus 1993 enthaltenen Regelung. Die entscheidenden Voraussetzungen sind eine von der Mehrheit abweichende Kultur, Sprache und Tradition sowie ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit. Heute leben Angehörige von 13 als Minderheiten anerkannten Volksgruppen in Ungarn: Bulgaren, Griechen, Kroaten, Polen, Deutsche, Armenier, Roma, Rumänen, Russinen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer; s. hierzu auch Anl. 1. Nek. tv.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verglichen werden. Art. XXIX Abs. (1) wiederholt die zitierte kurze Aussage der Präambel:

> *Die in Ungarn lebenden Nationalitäten sind staatsbildende Faktoren*

Die (sonst deutlich wortkargere) Oktoberverfassung bestimmte hingegen in § 68. Abs. (1):

> *Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten sind beteiligt an der Macht des Volkes: sie sind staatsbildende Faktoren.*

Es wurde gesagt, dass die Gründung bzw. Bildung eines Staates und die Verfassunggebung zwar Überschneidungen haben, jedoch nicht identische Vorgänge sind. Hieraus folgt, dass die Eigenschaft als *staatsbildender Faktor* nicht zwingend eine Teilhabe am *pouvoir constituant* zur Folge hat. Der ungarische Wortlaut der Oktoberverfassung wirkt im Vergleich integrativer. Der Doppelpunkt zwischen den beiden Satzteilen spricht hier eine sehr deutliche Sprache. Der erste Satzteil erklärt den zweiten: die Minderheiten sind staatsbildende Faktoren, *weil* sie an der Macht des Volkes beteiligt sind.[952] Da in der Oktoberverfassung – wie gezeigt wurde – sehr viel für das Volk als *pouvoir constituant* spricht, liegt auch die Annahme nahe, dass die Minderheiten als Beteiligte an der verfassunggebenden Macht des Volkes teilhaben sollen. Da der zweite Teil des § 68. Abs. (1) der Oktoberverfassung von Grundgesetz wortgetreu rezipiert wurde, drängt sich auf, dass auf die Erwähnung der Minderheiten als *Beteiligte an der Macht* des Verfassunggebers bewusst verzichtet wurde.[953] Somit erschließt sich aus dem Grundgesetz nicht, in welcher Art und Weise die Minderheiten *staatsbildende Faktoren* sein sollen, da ihre Eigenschaft als *Beteiligte* nicht mehr ausdrücklich geregelt ist.

Offen herabgestuft werden die Minderheiten hingegen durch die Verwendung des Wortes *rész* (Teil) anstatt *részesek* (Beteiligte) in der Präambel.

---

952 Das ungarische Substantiv *részes* lässt sich als *Teilhaber* oder *Beteiligter* übersetzen. Hier wie dort drückt es eine enge Beziehung aus: eine Person, die *részes* ist, hat in der Regel ein aktives Beteiligungsrecht an den Belangen des Ganzen. So wird etwa die Beteiligung an einem Unternehmen als *részesedés* bezeichnet. Im Gegensatz hierzu kann *rész* (ebenso wie *Teil*) auch eine deutlich schwächere, passive Teilhaberschaft ausdrücken. Z.B. kann *rész* (im Gegensatz zu *részes*) auch einen Gegenstand als leblosen, passiven Teil eines Ganzen bezeichnen.

953 Ob dieser Verfassunggeber nun die (wie auch immer umrissene) Nation oder das Volk ist, kann hier dahingestellt bleiben. Wichtig ist nur, dass die Minderheiten offenbar nicht beteiligt werden sollten.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der unmittelbar hierauf folgende Satz der Präambel schafft noch größere Distanz zwischen der sprechenden ersten Person Plural und den Minderheiten:

> *Wir verpflichten uns, unser Erbe, unsere einmalige Sprache, die ungarische Kultur, die Sprachen und Kulturen der Nationalitäten in Ungarn […] zu pflegen und zu wahren.*

Hier wird der Spalt zwischen dem *wir* und den Minderheiten durch folgendes Problem vertieft: Art. XXIX. Abs. (1) S. 3. bestimmt u.a. gerade den Gebrauch der eigenen Sprache und die Pflege der eigenen Kultur als Grundrechte der Minderheiten. Gehören also Sprache und Kultur zu den besonderen Merkmalen der Minderheiten, ist klar, dass auch die ungarische Sprache Alleinstellungsmerkmal für den *pouvoir constituant* ist, der in der Präambel spricht. Ein weiteres gewichtiges Argument für die Annahme einer Nation im ethnisch-kulturellen Sinne hinter dem *wir*.

Schließlich ist auch auffallend, dass die Präambel die ungarische Sprache als *einmalig* bezeichnet. Das ungarische Original *egyedülálló* bedeutet wörtlich „alleinstehend" und kann zwei Bedeutungen haben. Zu einem kann es auf das Ungarische als isolierte Sprache innerhalb Europas, zu anderem aber auch auf dessen „großartigen" oder „einmaligen" Charakter hinweisen.[954] Das in der Präambel zum Ausdruck kommende ausgeprägte Nationalbewusstsein legt das letztere Verständnis nahe.[955] So ausgelegt kann hierin leicht eine Herabwürdigung der Sprachen der Minderheiten gesehen werden, da diese ohne jegliches Attribut erwähnt werden und somit wohl nicht als *einmalig* angesehen werden.[956]

---

954 Auch *Küpper* verwendet in seiner Übersetzung des Grundgesetzes das Wort *einmalig*. Ihm ist beizupflichten, dass dieses beide Bedeutungen von *egyedülálló* sehr genau erfasst; *Küpper*, 2012, S. 199.

955 Die ungarische Sprache gehört im Gegensatz zu den meisten europäischen Sprachen nicht zur indogermanischen Sprachfamilie. Deswegen ist sie tatsächlich einmalig, alleinstehend und für Linguisten attraktiv. Allerdings passt diese wertneutrale sprachwissenschaftliche Feststellung nicht zum Rest der Präambel. Näher liegt, dass die Betonung des *Einmaligen* eine identitätsstiftende Wirkung haben soll. In den Augen der Ungarn ist ihre (unzweifelhaft besondere und interessante) Sprache ein wichtiger Bestandteil ihres nationalen Selbstverständnisses.

956 Selbstverständlich ist diese Aussage unhaltbar. Zu einem ist jede Sprache einmalig, zu anderem sind mehrere in Ungarn gesprochene Minderheitensprachen attraktiv für die Sprachforschung. Obwohl sie zur indogermanischen Familie gehören, gelten z.B. die albanische oder die armenische Sprache als exotisch und damit als einmalig, und auch das Russinische ist wegen seines umstrittenen

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Das Christentum im Dienst der Nation

Von der politischen Bedeutung des Nebeneinanders von nationalistischer Rhetorik und Bezugnahmen auf das Christentum war bereits die Rede. Zeigte die Selbstbezeichnung der Präambel in die Richtung dieser historisch wie politisch problematischen Allianz, macht ihr Inhalt noch weitere Zugeständnisse an die politische Rechte.

Unmittelbar nach der Nennung der Nation als *pouvoir constituant* spricht die Präambel davon, dass es König Stephan I. war, der den ungarischen Staat auf *feste Grundlagen gestellt* und das ungarische Vaterland zu einem *Teil des christlichen Europas* gemacht habe. Obwohl die Bezugnahme auf die Staatsgründung ein gewisses Nationalbewusstsein erkennen lässt und der gleiche Satz das Christentum erwähnt, ist die Annahme einer konservativen oder gar rechten Symbolik hier noch nicht zwingend. Fast alle Ungarn denken an Stephan I. als wahrhaftigen Staatsgründer und als mittelalterlichen „guten König", er ist eine der historischen Figuren, die von Ungarn jeglicher politischer Einstellung als positiv wahrgenommen werden. Gerade seine Hinwendung zum „zivilisierten" christlichen Europa und sein Eintreten gegen das „unzivilisierte" alte heidnische Ungarn werden auch von progressiv oder sogar links denkenden Ungarn als wichtige historische Weichenstellungen wahrgenommen.

Weitaus problematischer in ihrem Symbolgehalt ist die Bestimmung, die *Stolz* darüber ausdrückt, dass die Ungarn *über Jahrhunderte hinweg in Kämpfen Europa beschützt* hätten. Der Wortlaut weckt sofort die Erinnerung an die Kämpfe gegen das Osmanische Reich und damit auch gegen den in rechten Kreisen als uneuropäisch empfundenen Islam.[957][958] In diesem Licht wird die Aussage der Präambel über die *nationserhaltende Rolle des Christentums* verständlich: es ist nicht als intimer, persönlicher Glaube

---

Verhältnisses zur ukrainischen Sprache von besonderem Interesse für Sprachwissenschaftler.

957 Noch wichtiger als der fortwährende Kampf während der Besatzung des Landes durch die Türken (1526–1689) ist hier der Sieg des ungarischen Feldherren *János Hunyadi* über eine türkische Übermacht bei Belgrad im Jahre 1456, der den weiteren Vorstoß der Truppen des Osmanischen Reiches nach Europa für lange Zeit unmöglich machte.

958 Hier ist allerdings anzumerken, dass der radikale islamfeindliche Kurs, für den der Fidesz spätestens ab 2015 europaweit Bekanntheit erlangen sollte, bei der Verabschiedung des Grundgesetzes noch nicht Bestandteil seiner Rhetorik war. Somit ist in der zitierten Bestimmung wohl kein gezielter Antiislamismus zu sehen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Gegenstand von Interesse, sondern vielmehr als stabilisierender ideologischer und politischer Faktor.[959] Noch deutlicher wird dies durch die Gegenüberstellung mit den *verschiedenen religiösen Traditionen* des Landes, denen der nächste Satz der Präambel gilt. Diese sollen lediglich als *geschätzt* gelten, wobei ihnen offenbar keine *nationserhaltende Rolle* zukommt.

Liest man dies zusammen mit der Selbstverpflichtung in der Präambel, das *Erbe*, die *einzigartige Sprache* und die *Lebensbedingungen* für spätere Generationen zu schützen, erschließt sich sofort, dass die Aussagen der Präambel nicht an Menschen „fremden" Glaubens gerichtet sind.[960]

Diese Auslegung der Präambel mutete in den ersten Jahren des Grundgesetzes noch etwas gewagt an, enthielt der normative Teil doch keine Bezugnahme auf das Christentum. Dies änderte sich grundlegend mit der siebten Grundgesetzänderung, die Art. R um einen neuen Abs. (4) ergänzte. Dieser besagt nunmehr:

> *Der Schutz von Ungarns Verfassungsidentität und christlicher Kultur ist die Pflicht sämtlicher Organe des Staates.*

Die gemeinsame Erwähnung der Verfassungsidentität und der christlichen Kultur als zu schützende Werte macht nunmehr eindeutig, dass der Begriff des Christentums im Grundgesetz keineswegs für innere, persönliche Überzeugungen und Werte steht. Vielmehr wird die vermeintlich christliche ungarische Kultur als Schutzschild gegen fremde Einflüsse ins Feld geführt.

Die Begründung dieser siebten Grundgesetzänderung spricht hier eine eindeutige Sprache. Der Schutz der *christlichen Kultur* sei laut der Begründung der Verfassungsänderung erforderlich wegen *Tendenzen in Europa*, die dazu führen könnten, dass sich *Europas traditionelles Profil verändert*.[961]

---

959 Diese Gedanken sind denjenigen nicht unähnlich, die im bereits diskutierten Gesetz über die Staatsgründung aus 2000 enthalten waren.

960 Diese Auslegung sollte nicht als assoziativ geprägt abgetan werden. Viktor Orbán selbst war es, der am Ende seiner Rede anlässlich des fünften Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes sich auf die zitierten Aussagen der Präambel berief. Seine Rede beendete er mit der Aussage, dass *in Ungarn die Islamisierung von Verfassung wegen verboten* sei. War Orbáns Aussage im Jahr 2015 sicherlich von der sog. „Flüchtlingskrise" in Europa geprägt, zeigt sie dennoch, wie leicht die Bestimmungen der Präambel in diese Richtung ausgelegt werden können. S. https://www.youtube.com/watch?v=1Ut4SvhnoNQ, s. ab 33:40 (Zugriff: 11.09.2019).

961 Antrag zur siebten Grundgesetzänderung in der Form, in der ihn der für Gesetzgebung zuständige Ausschuss der Landesversammlung dem Plenum am 14.06.2018 unterbreitete, Az.: T/332/11, S. 4; Hier sei angemerkt, dass das im

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die christliche Kultur sei ein *universeller Wert*, ohne den es *weder Ungarn noch Europa* gebe und dessen Bewahrung deswegen von so hervorgehobener Wichtigkeit sei, dass die Schutzpflicht des Staates im Grundgesetz Erwähnung finden müsse.[962] Schließlich ist ein gewichtiges Indiz für diese ideologische Verwendung des Christentums, dass die Verfassungsänderung – wie erwähnt – neben der Einführung der „Schutzpflicht" mehrere Inhalte einführte, die die einwanderungsfeindlichen Ansichten des Fidesz in das Grundgesetz aufnahmen.[963]

Für diese Auslegung spricht auch Art. VII. des Grundgesetzes. Dessen Abs. (1) garantiert die Religionsfreiheit. Abs. (2) legt wiederum fest, dass Staat und Kirche voneinander getrennt wirken. Diese Bestimmungen würden im eklatanten Widerspruch zu Art. R) Abs. (4) stehen, wenn die in diesem festgelegte Schutzpflicht darauf gerichtet wäre, die innere Überzeugung von Christen oder etwa die Stellung der christlichen Kirchen zu schützen. Ist der Staat verpflichtet, sich aus Glaubensfragen herauszuhalten, kann die in Art. R) Abs. (4) festgelegte Schutzpflicht sich nur auf weltliche Angelegenheiten beziehen. Obwohl der Inhalt des Begriffs der *christlichen Kultur* nur schwer fassbar ist, spricht Art. R) Abs. (4) zusammen mit den zitierten Inhalten der Präambel eine deutliche Sprache.[964] Christ-

---

Original verwendete Verb *átalakul* (im Gegensatz zu *megváltozik*) eine grundlegende Änderung im Sinne einer Transformation oder Umwandlung und keine nur geringfügige Änderung ausdrückt.

962 A.a.O., S. 4f; diese zitierten Passagen sind typisch für das widersprüchliche Weltbild des Fidesz. Ist die christliche Kultur ein *universeller Wert*, muss sie inklusiv für alle sein, und „fremden" Menschen kann der Zugang zu ihr nicht verwehrt werden. Somit kann sie auch nicht zum „Schutz" Ungarns oder gar Europas ins Feld geführt werden. Dies zeigt klar, dass hinter der Bezugnahme auf das Christentum in Wirklichkeit ein radikal nationalistischer und fremdenfeindlicher Kurs steht.

963 S. den neu formulierten Art. XIV. Abs. (1), der eine *Besiedlung Ungarns* durch eine *fremde Bevölkerung* verbietet sowie Art. 46 Abs. (1), der neben den typischen Aufgaben der Polizei (Verhinderung und Aufklärung von Straftaten sowie Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Landesgrenzen) nunmehr auch ihre Teilnahme an der *Verhinderung von illegaler Einwanderung* ausdrücklich vorschreibt. Letztere Bestimmung zeigt in eklatanter Weise, dass die Verfassungsänderung ideologisch motiviert war. Da eine illegale Einwanderung zwingend zumindest gegen die öffentliche Sicherheit verstößt und meistens auch eine Straftat darstellt, läuft die neue Aufgabenzuweisung leer, ist völlig überflüssig und dient lediglich politischen Zwecken. Eingereicht wurde der Antrag auf Verfassungsänderung vom damaligen Justizminister *László Trócsányi*.

964 Ob eine rein christliche Kultur in Ungarn jemals existiert hat, ist höchst zweifelhaft. Das Judentum ist seit langem im Land präsent und prägte die Kultur entscheidend, und auch der Islam ist Ungarn nicht fremd. Daneben lässt sich

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich bedeutet in diesem Zusammenhang national, und die Schutzpflicht ist nichts anderes als Ausdruck der Ablehnung der als fremd empfundenen Kulturen. Hält man zusätzlich vor Augen, dass diese Vorschrift im Jahre 2018, also auf dem Höhepunkt des Diskurses im Zusammenhang mit Fragen der Migration eingeführt wurde, steht ihr der islamfeindliche Charakter auf der Stirn geschrieben.[965]

Die politische Motivation, die hinter der Einführung der Vorschrift stand, wird durch einen zusätzlichen Umstand noch deutlicher: trotz ihrer ideologischen Radikalität ist ihre praktische Bedeutung eher gering. Die Bedeutung der *Verfassungsidentität* und der *christlichen Kultur* sind ebenso schwer zu erfassen wie der genaue Inhalt der historischen Verfassung. Noch schwieriger ist zu beurteilen, wie *sämtliche Organe des Staates* diese Werte schützen sollen.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden diese neuen Verfassungsbestimmungen kaum Auswirkung auf die alltäglichen Prozesse der Entscheidungsfindung haben. Im weit überwiegenden Teil der Verfahren treffen Behörden ihre Entscheidungen auf der Grundlage von modernen Rechtsvorschriften,[966] die die Sachverhalte präzise regeln und einen genau bestimmten Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum haben. Den sehr abstrakten Begriffen der *christlichen Kultur* und der *Identität* kommt somit praktisch keine Bedeutung zu.[967]

So sind diese neuen Inhalte praktisch ohne normativen Inhalt. Sie sind ein Musterbeispiel für rein ideologisch motivierte Gesetzgebung. Sie bringen keinen Nutzen für die Rechtsanwendung, haben aber wegen ihres

---

„christlich" in diesem Zusammenhang auch als Ablehnung der „linken" oder „proletarischen" Kunst und Kultur auslegen.

965 In den Zeiten des Zuzugs von Flüchtlingen nach Europa war der Fidesz für seine strikte Ablehnung der Aufnahme derselben europaweit bekannt. Daneben fielen sowohl die Partei als auch die ihr nahestehenden Medien durch eine radikale und oft auch aggressive islamfeindliche Rhetorik auf.

966 Hier sei darauf hingewiesen, dass die meisten verwaltungsrechtlichen Gesetze, welche Grundlage der Entscheidungsfindung für die Behörden bilden, modern und oft auch stark vom deutschen Verwaltungsrecht inspiriert sind.

967 Nicht ohne Ironie fragte die Gesellschaft für Freiheitsrechte (TASZ) ob denn *die Einwanderungsbehörde unter Berufung auf ihre Pflicht zum Schutze des Christentums Muslimen, die vor dem Krieg geflohen sind, die Aufnahme verweigere* oder ob *das Jugendamt es verhindern werde, dass ein gleichgeschlechtliches Paar ein Kind adoptiert, mit der Begründung, dass Homosexualität nicht mit der christlichen Kultur Ungarns zu vereinen sei*, s. hierzu die Veröffentlichung der TASZ Hetedik – Elemzésünk az Alaptörvény legújabb módosításáról (zum Siebten – unsere Analyse der neuesten Änderung des Grundgesetzes), https://tasz.hu/cikkek/hetedik-elemzesunk-az-alaptorveny-legujabb-modositasarol (Zugriff: 20.02.2020).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zumindest befremdlichen Wortlautes eine verheerende Wirkung auf die Fähigkeit der Verfassung, möglichst viele Bürger für sich zu gewinnen.[968]

5. Der Nationsbegriff als Instrument zur Ausgrenzung der politischen Linken

Die Begriffe der Nation und des Christentums, wie sie im Grundgesetz verwendet werden, sind gegenüber den zu den nationalen Minderheiten gehörenden ungarischen Staatsangehörigen wenig inklusiv und gegenüber Einwanderern „fremder" Herkunft offen ausgrenzend. Daneben spricht auch viel dafür, dass das Dokument auch Ungarn, die das Weltbild des Fidesz ablehnen, aus der Nation ausschließen will. Dies geht insbesondere aus dem im Zuge der vierten Grundgesetzänderung eingefügten Art. U) hervor. Diese Bestimmung enthält einen umfangreichen Katalog von vermeintlichen (rechtlichen und moralischen) Schandtaten, für die die Staatspartei der Kádár-Ära, deren Vorgänger und auch deren Rechtsnachfolger verantwortlich gemacht werden.[969] Die Verantwortlichkeit der Rechtsnachfolger wird hierbei damit begründet, dass diese als *Erben des rechtswidrig angehäuften Vermögens* der Staatspartei auch für deren Taten herhalten müssten.[970] Spätestens aus dieser letzten Bestimmung geht hervor, dass die Bestimmung die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), die Ungarn von 1994 bis 1998 und danach von 2002 bis 2010 regierte, für verantwortlich erklärt[971]

---

968 So auch die zitierte Studie der TASZ, die allerdings etwas zurückhaltender formuliert und nicht von ideologischer, sondern von symbolischer Gesetzgebung spricht.

969 Ausdrücklich erwähnt Art. U) die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (*Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZP*), die in Ungarn von 1956 bis 1989 Staatspartei war. Unter den Vorgängern ist hier die Ungarische Partei der Arbeitstätigen (*Magyar Dolgozók Pártja, MDP*) erwähnenswert, die von 1949 bis 1956 als Einheitspartei der stalinistischen Ära die Macht innehatte.

970 S. Art. U) Abs. (1) a.E.

971 Die MSZP entstand in Folge der Abspaltung des Reformflügels der Staatspartei auf deren letzten Parteikongress im Oktober 1989, im Laufe dessen die dem Kommunismus treu gebliebenen Politiker die marxistisch-leninistische Arbeiterpartei (*Munkáspárt*) gründeten, die bis heute als Kleinpartei besteht. Die neu gegründete MSZP erbte hierbei tatsächlich das Vermögen der Staatspartei, legte aber den antidemokratischen Sozialismus ab. Sie kann als gemäßigt linke Volkspartei beschrieben werden, die viele Ziele der modernen westeuropäischen Sozialdemokraten teilt. Sie regierte ab 1994 unter Regierungschef *Gyula Horn* und

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Art. U) Abs. (1) Punkt a) macht diese „linken" Parteien verantwortlich

> *für die Aufrechterhaltung und Steuerung des unterdrückerischen Systems, für die begangenen Rechtsverletzungen und für den Verrat an der Nation.*

Art. U) Abs. (1) Punkt f) gibt den erwähnten Parteien wiederum die Schuld für

> *die systematische Zerstörung der Werte der europäischen Kulturtradition*[972]

Indem der Zitierte Punkt a) die ehemalige Staatspartei (bzw. offenbar ihre Mitglieder) zu Verrätern an der Nation erklärt, schließt er sie aus derselben aus. Typisch für einen Verrat ist der Vertrauensbruch, mit dem der Verräter seine ehemalige Gruppe verlässt und zu einer anderen Gruppe überläuft. Da Art. U) am Ende der heutigen MSZP die Verantwortung gibt, schließt er diese zwar nur implizit, aber trotzdem erkennbar aus der Nation aus. Der zitierte Punkt f) ist hingegen ein Zugeständnis an die extreme Rechte. Der Vorwurf der vorsätzlichen „Kulturzerstörung" durch die „Linken" in Gegensatz zu der „erbaulichen" und „kulturschaffenden" Tätigkeit der „anständigen", national denkenden Menschen ist in rechten Kreisen ein weit verbreitetes Klischee,[973] entbehrt aber jeglicher Grundlage in der Realität.[974]

---

dann ab 2002 unter den Ministerpräsidenten *Péter Medgyessy*, *Ferenc Gyurcsány* und *Gordon Bajnai*, in allen Zyklen zusammen mit der linksliberalen SZDSZ. Sie ist seit 1990 permanent in der Landesversammlung vertreten.

972 Das Wort *Zerstörung* gibt die Schwere des im ungarischen verwendeten *pusztít* nur unzureichend wieder. Im Gegensatz zum ebenfalls mit *zerstören* zu übersetzenden *rombol* ist in *pusztít* eine starke Wertung enthalten. Häufig wird das Verb dann eingesetzt, wenn es um Gewalt gegen Menschen oder gegen menschgemachte Werte geht, während das neutralere *rombol* ausschließlich Gewalt gegen Sachen beschreibt. So werden etwa auch die Ermordung der Juden durch die Nazis, andere Genozide und generell Akte von äußerster Brutalität und Primitivität meistens mit *pusztít* beschrieben.

973 Diese Darstellung der linken als „nationsfremd" und ihre Gegenüberstellung mit den „würdigen" christlichen Ungarn mag bei dem deutschen Leser auf Unverständnis stoßen, spricht jedoch für Ungarn eine sehr deutliche Sprache. *Kis* spricht in diesem Zusammenhang von einem *Kalten Bürgerkrieg* zwischen Rechten und Linken; s. *Kis*, in: *Tóth* (Hrsg.), S. 16f; bekannt müsste hingegen der Vorwurf in Punkt f) klingen: der linke „Kulturzerstörer" ist ein in beiden Ländern verbreitetes Zerrbild, wobei kaum Erwähnung verdient, dass die kaum codierte Formulierung zu einer extremen antisemitischen Auslegung geradezu auffordert.

974 Vielmehr war insbesondere in den späteren Jahren der Kádár-Ära die Kulturpolitik im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten recht tolerant. Der Politi-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Weitere ideologische Bestimmungen

1. Allgemeines

Die hier vertretene Auslegung der Begriffe der Nation und der christlichen Kultur im Lichte der Präambel kann *Küppers* Aussage von der Nation als wichtigstem Begriff der Wertordnung des Grundgesetzes nur stützen. Die Nation ist nicht nur Königin des Grundgesetzes, sondern dient auch der Erfassung einer Gruppe, innerhalb der Staatsangehörige nicht ungarischen Ursprungs keine vollwertigen Mitglieder sein können und aus der andere politische Ansichten vertretende Bürger ausgeschlossen sind. Da es diese Nation ist, die Inhaberin des *pouvoir constituant* ist, ist die Legitimität des Grundgesetzes bereits aus diesem Grund mit Problemen behaftet. Vertieft werden diese Probleme noch durch zahlreiche Bestimmungen, die darauf gerichtet sind, die für die Anhänger des Fidesz wichtigen Wertentscheidungen und politischen Ansichten auf lange Frist im Grundgesetz zu zementieren. Viele dieser Entscheidungen lesen sich wie eine konsequente Übertragung der Inhalte des Programms der Nationalen Zusammenarbeit in die Sprache des normativen Verfassungsrechts. Besonders einzugehen ist hier auf den sehr eng gefassten Familienbegriff, auf die Bestimmungen im Zusammenhang mit den sozialstaatlichen Prinzipien sowie auf einige Aspekte von *law & order*.

2. Ehe und Familie

Obwohl das Grundgesetz der Familie (*család*) weniger Worte als der Nation widmet, ist sie nach dieser der wichtigste Wert in dessen Werteordnung. Die Präambel und die einschlägigen normativen Bestimmungen zeigen hier erneut sehr deutlich, wie stark das Weltbild des Fidesz dem Grundgesetz seinen Stempel aufgedrückt hat.

Die Präambel beschreibt die Familie als den neben der Nation *wichtigsten Rahmen unseres Zusammenlebens*. Art. L) Abs. (1) macht die Verknüp-

---

ker *György Aczél* herrschte beinahe unbeschränkt über das Kulturwesen. Offen regimekritische Werke wurden zwar zensiert, allerdings hatten die Menschen Zugang nicht nur zu regimekonformen, sondern auch zu neutralen bzw. zumindest nicht offen gegen das Regime gerichteten Werken, unabhängig von der Größe ihres Geldbeutels.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fung zwischen Nation und Familie sehr deutlich und liefert daneben Definitionen des Ehe- und (indirekt) des Familienbegriffs:

> *Ungarn schützt die Institution der Ehe als einer zwischen Mann und Frau aufgrund freiwilliger Entschließung zu Stande gekommenen Lebensgemeinschaft sowie die Familie als die Grundlage des Fortbestehens der Nation. Grundlagen der familiären Verbindung sind die Ehe sowie die Beziehung zwischen Eltern und Kind. Die Mutter ist eine Frau, der Vater ist ein Mann.*[975]

Gemäß der Definition des zweiten Satzes sind die Ehe sowie die Beziehung zwischen Eltern und Kindern unbedingte Voraussetzungen der Familie. Der Begriff der Ehe wiederum wird im ersten Satz definiert. Der sehr enge und starre Ehebegriff bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Die Anforderung des Bestehens einer Lebensgemeinschaft *zwischen Mann und Frau* schiebt der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare und generell für Menschen, die sich nicht in das binäre Geschlechtssystem einordnen lassen bzw. solch eine Einordnung ablehnen, einen Riegel vor.

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Europa zeigten jedoch gerade in die Richtung der Erweiterung des Ehebegriffs auf Formen des Zusammenlebens, die von der traditionellen Ehe zwischen Mann und Frau abweichen.[976] Die Ehe für alle ist auch in Ungarn ein politisch umstrittenes Thema. Im Jahre 2015 sprach sich zwar eine Mehrheit von 53 % gegen die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe aus, allerdings befürwortete auch eine nicht unbedeutende Minderheit von 39 % eine Öffnung.[977] Durch die Festlegung des engen Ehebegriffs in der Verfassung wird es zukünftigen Regierungen unmöglich gemacht, flexibel auf die sich ändernden gesellschaftlichen Anforderungen zu reagieren.

Ist der Begriff der Familie stark geprägt von dieser Ausschließung der gleichgeschlechtlichen Ehe in Art. L) Abs. (1) S. 1, wird er noch weiter

---

975 Der zweite Satz wurde 2013 durch die vierte Grundgesetzänderung zum ersten hinzugefügt. Den dritten Satz wiederum fügte 2020 die neunte Grundgesetzänderung hinzu.

976 Die Venedig-Kommission verzichtete in ihrer Meinung auf eine Stellungnahme über die Ehe für alle, zitierte jedoch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser verwies bereits 2010 darauf, dass die Tendenzen in Europa in die Richtung der Öffnung der Ehe zeigen; s. hierzu Venedig-Kommission, Pt. 48 sowie das Urteil Schalk und Kopf gegen Österreich, Pt. 105.

977 S. hierzu die Studie der Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

eingeengt durch Art. L) Abs. (1) S. 2. Der Wortlaut des Satzes legt nahe, dass die Ehe und die Beziehung zwischen Eltern und Kind kumulative Voraussetzungen der Familie sind und dass somit lediglich verheiratete heterosexuelle Paare mit Kindern den in Art. L) Abs. (1) S. 1 festgelegten staatlichen Schutz erhalten sollen.

Dieser zweite Satz wurde 2013 im Rahmen der vierten Grundgesetzänderung in das Dokument eingefügt, offenbar als Reaktion auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts von 2012, die besagte, dass es dem Gesetzgeber wegen Art. L) Abs. (1) S. 1 nicht grundsätzlich verwehrt sei, sonstigen Formen des partnerschaftlichen Zusammenlebens eine gleichwertige Unterstützung zu gewähren. Der Staat sei mithin verpflichtet, trotz der Hervorhebung der Ehe im Verfassungstext diesen alternativen Formen von Bindungen einen gleichwertigen Schutz zu gewähren. Das Verfassungsgericht erwähnte hier ausdrücklich Paare, die Kinder erziehen, die nicht ihre gemeinsamen sind, daneben aber auch über gemeinsame Kinder gewollt oder ungewollt nicht verfügende verheiratete Paare, verwitwete Personen sowie diejenigen Menschen, die sich um andere Familienmitglieder (z.B. Geschwister oder Enkelkinder) kümmern. Es sprach von einem *weiter gefassten, dynamischeren soziologischen Familienbegriff* und nannte als Kriterien hierfür das Verfolgen von Zielen, wie sie für die traditionelle Familie typisch sind, die gegenseitige Fürsorge sowie eine langfristige emotionale und wirtschaftliche Lebensgemeinschaft.[978]

Anhänger des engen Ehebegriffs im Grundgesetz beriefen sich auf die Tatsache, dass die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes gültige gesetzliche Regelung und die Praxis des Verfassungsgerichts in Ungarn die Ehe unter Gleichgeschlechtlichen nicht ermöglichten.[979] Allerdings ist diese Auffassung mit der erwähnten Dynamik, den die alternativen Formen des Zusammenlebens entwickelt haben und ihrer zunehmenden Akzeptanz

978 S. 43/2012 (XII. 20) AB határozat, hier insb. Punkt 43.

979 Siehe etwa *Schanda*, in *Schanda / Patyi / Schanda* (Hrsg.), 2015, S. 60, der sich auf die Entscheidung 14/1995. (III. 13.) AB határozat beruft. Diese lehnte neben der gleichgeschlechtlichen Ehe auch die Gleichstellung von homosexuellen mit den heterosexuellen Lebenspartnern (*élettársak*) ab, welche entsprechend den damaligen Rechtsvorschriften gewisse Vorteile genossen. Allerdings verliert *Schanda* kein Wort darüber, dass das Verfassungsgericht in dieser Entscheidung die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung für unvereinbar mit der Menschenwürde erklärt. Ebenso wenig findet bei ihm Erwähnung, dass das Gericht explizit über Tendenzen der Entkriminalisierung von Homosexualität und der Änderung des traditionellen Familienmodells im westlichen Kulturkreis sprach, s. hierzu Pt. II. Abs. 3 der Entscheidung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

kaum vereinbar, fällte doch gerade das Verfassungsgericht bereits während der letzten Jahre der Oktoberverfassung wichtige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gleichstellung des Zusammenlebens von gleichgeschlechtlichen Personen[980] und bestätigte auch im erwähnten Urteil von 2013 (also bereits nach Inkrafttreten des Grundgesetzes) diesen Kurs.[981]

Mögen diese engen Definitionen von Ehe und Familie verfassungsrechtlich im europäischen Vergleich vertretbar sein, wecken sie doch Zweifel hinsichtlich der Legitimität. Sie gehen Hand in Hand mit dem Nationsbegriff des Grundgesetzes, und ihr Vergleich mit dem Programm der Nationalen Zusammenarbeit zeigt klar, dass auch sie eine konsequente Übertragung des politischen Weltbilds des Fidesz in die Verfassung darstellen. Gerade die Lektüre des Programms zeigt, dass die Prämisse des Art. L) Abs. (1), gemäß der die Familie als die Grundlage des Fortbestehens der Nation – und nur bzw. zumindest primär als diese Grundlage – Schutz genießt. *Küppers* Aussage, dass das Grundgesetz die Familie in den *Dienst der Nation* stellt[982], ist somit beizupflichten. Bereits die Anführung der Familie unter den Eckpfeilern des Systems der Nationalen Zusammenarbeit ist eine deutliche Stellungnahme. Das Vorwort ist hier ebenfalls aufschlussreich, spricht es doch davon, dass Bestrebungen des Individuums dort zu unterstützen seien, wo dies *auch für die Gemeinschaft nützlich* sei. So sei die Entscheidung zugunsten von Kindern nicht nur Freude für die Familie, sondern diene auch dem *Zuwachs der Nation*.[983]

Den dritten Satz von Art. L) Abs. (1) fügte die neunte Grundgesetzänderung im Jahre 2020 hinzu. Klingt er isoliert gelesen recht banal, erschließt sich die hinter der Änderung stehende Motivation schnell, wenn man ihn zusammen mit dem durch dieselbe Grundgesetzänderung neu formulierten Art. XVI. Abs. (1) liest. Diese Bestimmung besagt:

---

980 S. hierzu die Entscheidung 154/2008 (XII. 17.) AB határozat, die zwar die Gleichstellung der eingetragene Lebenspartnerschaft (für heterosexuelle wie für homosexuelle Paare) mit der Ehe für verfassungswidrig erklärte, allerdings auch erklärte, dass die *Schaffung des Rechtsinstituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Personen nicht verfassungswidrig* sei. Schließlich erklärte die Entscheidung 32/2010 (III. 25. AB határozat die eingetragene Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Personen für verfassungsgemäß.

981 A.A. offenbar *Schanda*, der lediglich die Entscheidung von 1995 erwähnt und daneben den Wortlaut des Art. XV) Abs. 1 S. 1 paraphrasiert; *Schanda*, S. 60.

982 So *Küpper*, 2012, S. 56.

983 Programm, S. 10; das im Ungarischen verwendete Verb *gyarapodás* bedeutet gleichzeitig Zuwachs im Sinne von Quantitativer Vermehrung, steht aber auch für (vorwiegend immaterielle) Bereicherung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Jedes Kind hat ein Recht auf denjenigen Schutz und auf diejenige Fürsorge, die für seine angemessene körperliche, geistige und sittliche Entwicklung erforderlich sind. Ungarn schützt das Recht der Kinder auf eine Identität, die ihrem jeweiligen angeborenen Geschlecht entspricht und gewährleistet eine Erziehung, die auf der Verfassungsidentität und auf der christlichen Kultur unseres Vaterlandes beruht.*

Der zweite, gleichgeschlechtliche Paare benachteiligende Satz von Art. L) Abs. (1) war bereits im Zeitpunkt seiner Einführung unzeitgemäß. Der sieben Jahre später eingefügte dritte Satz und der diesen ergänzende, neu formulierte Art. XVI. Abs. (1) gehen in ihrer ideologischen Aufladung jedoch deutlich weiter und liefern überdies eines der eklatanten Zeugnisse für die weltanschauliche Radikalisierung des Systems Orbán.

Die Begründung der neunten Grundgesetzänderung beruft sich auf die Präambel. Der in dieser *zum Ausdruck gekommene Wille des Verfassunggebers verleiht den Bestimmungen des Grundgesetzes eine gemeinsame Wertordnung und gewährleistet gleichzeitig einen Rahmen, innerhalb dessen diejenige rechtliche Regelung interpretiert werden kann und zu interpretieren ist, die die Interessen der bereits geborenen Kinder sowie die der künftigen Generationen schützt.*[984]

Die Begründung macht keinen Hehl daraus, gegen welche vermeintliche Bedrohung dieses ideologische Bollwerk Schutz bieten soll. Sie spricht von einem *modernen Gedankensystem*, das *sämtliche traditionelle Werte, so auch die Schöpfung*[985] *der zwei Geschlechter (Frau und Mann) relativiert* und deswegen *Anlass zu wachsender Besorgnis gibt*. Die *permanente Bedrohung* der *natürlichen Gesetzmäßigkeiten, die sich auf die Arten und die Zusammensetzung der menschlichen Gemeinschaften beziehen* sowie der Bedeutung der *mit diesen harmonierenden und den Fortbestand der Gemeinschaften gewährleistenden, aus der Ordnung der Schöpfung sprießenden Begriffe*, gegebenenfalls sogar die Bestrebung, diese mit einem Inhalt zu formulieren, der *mit dem ursprünglichen im Gegensatz steht* gaben zuvor Anlass zu zweifeln,

---

984 Vgl. die Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, Allgemeiner Teil, https://njt.hu/jogszabaly/2020-9-K4-00 (Zugriff: 16.09.2021).

985 Das ungarische Substantiv *teremtettség* lässt sich nicht akkurat ins Deutsche übersetzen. Es ist abgeleitet aus dem Substantiv *teremtés*, welches sich sehr genau mit *Schöpfung* übersetzen lässt und eindeutig religiöse Assoziationen weckt. So wird etwa auch die Schöpfungsgeschichte des Alten Testaments im Ungarischen schlicht als *teremtés* bezeichnet. Im Einklang hiermit wird es hier als *Schöpfung* übersetzt, da das – sicherlich idiomatischer klingende – Wort *Beschaffenheit* diesen religiösen Gehalt nur unzutreffend wiedergeben würde.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ob *die Interessen der künftigen Generationen, ihre Rechte und ihr Wohlstand* im Einklang mit der *Werteordnung des Grundgesetzes* gewährleistet werden können.[986]

Die detaillierte Begründung zum neuen Art. XVI. Abs. (1) sagt wiederum: *Das angeborene Geschlecht ist eine Gegebenheit, die nicht geändert werden kann: die Menschen werden als Mann oder als Frau geboren. Es ist auch Teil der Menschenwürde, dass jedes Kind ein Recht auf eine Identität hat, die seinem angeborenen Geschlecht entspricht. Hierzu gehört auch, dass es einen Schutz gegen mentale oder biologische Eingriffe genießt, die gegen seine körperlich-geistige Integrität gerichtet sind.*[987]

Diese Formulierungen der Begründung sprechen in Kenntnis der Rhetorik des Fidesz und der ihm nahestehenden Medien im Vorfeld der neunten Grundgesetzänderung sehr klar. Während in Westeuropa und den Vereinigten Staaten die Frage der Transsexualität als neuer Aspekt der Bürgerrechte seit einigen Jahren intensiv und mit Interesse erforscht wird, sind in regierungsnahen und rechten Kreisen in Ungarn transsexuelle Menschen von Anfang an Zielscheibe von Abneigung, Hohn und Spott gewesen. Hierbei sollte insbesondere die sog. „LGBT-Propaganda" in den Schulen (in Wirklichkeit die sexuelle Aufklärungsarbeit durch Nichtregierungsorganisationen) als pervers und jugendgefährdend dargestellt werden, um so Ängste der Bevölkerung zu schüren.[988]

Die praktische Bedeutung von Art. L) Abs. (1) S. 3 wird wegen der geringen Zahl transsexueller Menschen in der Bevölkerung voraussichtlich gering sein. Umso bedenklicher ist die Vorschrift allerdings im Hinblick auf die Legitimität des Grundgesetzes. Die offen transphoben Bestimmungen auf Verfassungsebene vermögen den harten Kern der Rechten noch mehr zu radikalisieren, wirken allerdings selbst auf gemäßigte, transsexuellen Menschen neutral gegenüberstehende konservative Ungarn abschreckend.

---

986 Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, Allgemeiner Teil.

987 Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, detaillierte Begründung zu Art. XVI. Abs. (1).

988 Das Gesetzespaket, das die „Gegenmaßnahmen" gegen die „Bedrohung" durch die „LGBT-Ideologie" in konkreterer Form enthielt, kann bei aller gebotener Mäßigung nur als menschenverachtend bezeichnet werden. Indem es die als *Propaganda* bezeichnete Aufklärung der Jugend über LGBT-Themen zusammen mit strafrechtlichen Vorschriften gegen Kindesmissbrauch behandelte, rückte das Gesetz unweigerlich LGBT-Menschen in die Nähe von Kinderschändern. Dies ist ein in rechtsextremen Kreisen weit verbreitetes Klischee, s. für Details *Varszegi, Mark*: Kein Regenbogen über Budapest – Die Rechte der LGBT-Gemeinschaft in Ungarn im Lichte der neuen Gesetzgebung, JuWissBlog Nr. 74/2021 v. 5.7.2021, https://www.juwiss.de/74-2021/ (Zugriff: 20.09.2021).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Arbeit und sozialstaatliche Inhalte

Ebenso wie in den Bestimmungen zur Nation und zur Familie findet auch in den Inhalten des Grundgesetzes zur Arbeit und zu den sozialen Verpflichtungen des Staates das Weltbild des Fidesz einen klaren Ausdruck. Aus den Bestimmungen ergeben sich zwar soziale Pflichten des Staates gegenüber den Bürgern, allerdings werden diese derart stark von ideologischen Inhalten überschattet, dass sie auf Anhänger des herkömmlichen sozialdemokratischen europäischen Sozialstaates eher abschreckend wirken.

Wie kaum ein anderer Themenbereich zeigen die sozialen Bestimmungen, wie tief das gesamte Grundgesetz vom Gedanken des Kollektivismus durchdrungen ist. Der Anspruch des Bürgers auf soziale Fürsorge scheint ihm nicht aufgrund seiner bloßen Qualität als Mensch oder zumindest als Bürger zuzustehen, sondern aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Kollektiv und aufgrund seiner Leistungen für dieses Kollektiv. Der Umfang der Ansprüche ist im Vergleich zur Oktoberverfassung hingegen weniger bestimmt, was durchaus zu einer Schwächung der Position des Bedürftigen führen kann. Daneben ist die ideologische Überhöhung der Bedeutung der Arbeit im Grundgesetz allgegenwärtig, wobei der Eindruck entsteht, dass nicht alle Formen der Arbeit als gleichwertig anerkannt werden. All diese Punkte sind Ausflüsse einer rechten Ideologie und stellen eine klare Ablehnung des herkömmlichen „linken" Sozialstaatsprinzips dar.

Dieses Sozialstaatsprinzip fand auch in der Oktoberverfassung keine ausdrückliche Erwähnung, obwohl die ungarische Literatur den Begriff des Sozialstaates (*szociális állam*) schon lange kennt und diesen im Wesentlichen Deckungsgleich mit dem deutschen Pendant verwendet. Allerdings sprach die Präambel der Oktoberverfassung von der sozialen Marktwirtschaft als drittem wichtigem Staatsziel neben dem Mehrparteiensystem und der parlamentarischen Demokratie für den neu zu schaffenden Rechtsstaat. § 70/E Abs. 1. legte sogar ausdrücklich fest:

> *Die Staatsbürger der Republik Ungarn haben ein Recht auf soziale Sicherheit; sie sind im Falle von Alter, Krankheit, Behinderung, Verwitwung, Verwaisung und ohne eigene Schuld eingetretene Arbeitslosigkeit zu der für ihre Existenz erforderlichen Versorgung berechtigt.*

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts baute auf diese Inhalte auf und wies klar den Weg in die Richtung eines Sozialstaates nach westeuro-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

päischem Vorbild.[989] Auch die Landesversammlung war offenbar bestrebt, diesen vom Verfassungsgericht eingeschlagenen Weg zu beschreiten. So sprach z.B. der Beschluss zur Verfassunggebung von 1996 davon, dass die geplante Urkunde die Republik Ungarn nicht nur (wie dies bereits die Oktoberverfassung in ihrem § 2. tat) zu einem *unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat*, sondern daneben auch ausdrücklich zum Sozialstaat erklären sollte, der *sozialen Werten verpflichtet ist*.[990]

Das Grundgesetz hingegen spricht weder von Sozialstaat noch von sozialer Marktwirtschaft und meidet das Wort „sozial" (*szociális*) in auffälliger Weise, obwohl es die Formulierung der Oktoberverfassung vom *unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat* wörtlich rezipiert und an der praktisch parallelen Stelle ins Dokument aufnimmt.[991] Es wäre ein Leichtes gewesen, hier auch das Sozialstaatsprinzip zu integrieren. Nicht auszuschließen ist, dass durch diese Entscheidung vermieden werden soll, dem Leser das ähnlich klingende *szocialista* in Erinnerung zu rufen. Dieses Wort kann gleichermaßen für *sozialistisch* wie für einen bzw. eine *Sozialist/in* stehen. Daneben ist auch möglich, dass der Begriff der sozialen Marktwirtschaft (*szociális piacgazdaság*) auch deswegen nicht fällt, weil das Wort Markt (*piac*) in Sprachgebrauch der ungarischen Rechten oft einen pejorativen Beigeschmack hat.[992]

---

989 S. als frühes Beispiel 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. Hier sprach Präsident *Sólyom* von der Schaffung von sozialer Sicherheit als Aufgabe des Staates. Nachdem 43/1995. (VI. 30) AB határozat bereits deutliche Worte über die staatliche Pflicht zur Gewährung eines Existenzminimums sprach, orientierte sich 32/1998. (VI. 25.) AB határozat klar am Vorbild des Bundesverfassungsgerichts und sprach von diesem Minimum als Grundvoraussetzung für die Entfaltung der Menschenwürde. Hierbei war sich das Verfassungsgericht mit der Landesversammlung einig. Diese sprach bereits 1996 in ihrem Beschluss zur Verfassunggebung nach deutschem Muster davon, dass das Recht auf soziale Sicherheit und auf menschenwürdige Lebensumstände zumindest in Form einer *staatlichen Pflichtübernahme* (d.h. einer Bestrebung) in die Urkunde aufgenommen werden sollte; vgl. hierzu die Anlage zum Beschluss, hier Punkt 7. Abs. 1 des Kapitels Menschen- und Staatsbürgerrechte (*emberi és állampolgári jogok*).

990 S. Beschluss 119/1996. (XII. 21.) Ogy. Határozat, hier Abs. 2. des Punktes *Benennung des Staates und Staatsform* (*az állam megnevezése, az államforma*) der Anlage zum Beschluss.

991 Vgl. § 2. Abs. (1) der Oktoberverfassung und Art. B) Abs. 1).

992 Diese Ansicht vertritt *Küpper*. Der Begriff *piac* wird in diesem verzerrten rechten Weltbild tatsächlich oft zur Beschreibung des „bösen" „globalen" Kapitalismus mit seiner „liberalen" Marktwirtschaft verwendet, der die „Nationen" vermeintlich ruiniert. Für *Küppers* Ansicht spricht, dass der Begriff *piac* lediglich einmal in Art. XIX. Abs. (6) auftaucht, und auch dort nur zur Beschreibung

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Trotz dieses Sprachgebrauchs fehlen die für den europäischen Sozialstaat typischen Inhalte im Grundgesetz nicht vollkommen, wenngleich sie auch im Vergleich zur Oktoberverfassung nur in wenig ausgeprägter Form auftauchen. Art. XIX Abs. (1) bestimmt:

> *Ungarn ist bestrebt, jedem seiner Staatsbürger soziale Sicherheit zu gewähren. Jeder ungarische Staatsbürger ist im Falle von Mutterschaft, Krankheit, Behinderung,*[993] *Verwitwung, Verwaisung und ohne eigene Schuld eingetretener Arbeitslosigkeit zu der in einem Gesetz bestimmten Unterstützung berechtigt.*

Die Vorschrift stellt einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zur Vorgängerregelung dar. Der erste Satz garantiert kein Recht auf soziale Sicherheit, sondern spricht lediglich von einer Bestrebung des Staates, solch eine Sicherheit zu gewähren. Bestimmte die Oktoberverfassung in § 70/E Abs. (1) Hs. 2 noch, dass die dort aufgezählten Lebenssituationen einen Anspruch auf diejenige Versorgung begründen, die erforderlich für die Existenz der betroffenen Person ist, überlässt Art. XIX Abs. (1) S. 2 die Festlegung der Höhe der Unterstützung vollständig dem Gesetzgeber. Es fällt sehr schwer, einen Anspruch des bedürftigen Bürgers auf eine Minimalversorgung gegenüber dem Staat dogmatisch zu begründen. Die Bestimmungen der Oktoberverfassung wirkten im Vergleich deutlich konkreter.

Sowohl § 70/E Abs. (1) Hs. 1 der Oktoberverfassung als auch Art. XIX Abs. (1) S. 1 beschränken die Berechtigung auf Unterstützung auf Fälle der Arbeitslosigkeit *ohne eigene Schuld*. Trotz des identischen Wortlautes erlangt diese Beschränkung im Gefüge der Vorschriften der beiden Verfassungen jeweils einen fundamental anderen Gehalt, insbesondere in symbolischer Hinsicht. Noch deutlicher wird dies, wenn man sich vor Augen hält, dass an einen jungen, nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme entstandenen Staat andere sozialstaatliche Anforderungen zu stel-

---

des Fernmeldemarktes und dessen staatlicher Aufsicht – also nicht, um die kapitalistischen Aspekte einer Marktwirtschaft zu beschreiben; s. *Küpper*, S. 84, 88. *Küppers* Annahme schließt jedoch nicht aus, dass der Verfassunggeber gleichzeitig auch das ebenso wenig in sein Weltbild passende *szociális* mied. Der Begriff der sozialen Marktwirtschaft war in seinen Augen somit wohl doppelt belastet und deswegen zu vermeiden.

993 Eine Ergänzung wurde durch die vierte Verfassungsänderung vorgenommen. Neben dem für Behinderung stehenden *rokkantság* taucht nun auch *fogyatékosság* auf. Das erste steht im Ungarischen für einen körperlichen, das zweite eher für einen geistigen Mangel. Da das deutsche Wort Behinderung für beides steht, kann auf eine Doppelübersetzung verzichtet werden.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

len waren als an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union im Jahre 2012.

Im Fall der Oktoberverfassung ließ die Beschränkung eher auf eine Vorsicht der Schöpfer schließen. Der sehr bestimmte Wortlaut und die von Verfassung wegen garantierte minimale Höhe der Unterstützung hätten in Falle der Erstreckung der Berechtigung auf sämtliche Fälle von Arbeitslosigkeit leicht die Angst vor missbräuchlicher Verwendung wecken können. In Anbetracht der finanziellen Lage und der ungewissen Zukunft des Staates im Jahre 1989 wäre dies einer Leichtfertigkeit gleichgekommen.

Das Grundgesetz spricht eine andere Sprache. Die Beschränkung auf die Arbeitslosigkeit *ohne eigene Schuld* zeigt im Licht der anderen Inhalte gelesen klar, dass das Grundgesetz den Sozialstaat in der Form, in der er für die sozialdemokratische Tradition typisch ist und in der er ein wichtiges Identifikationsmerkmal für linke Ungarn darstellt, entschieden ablehnt. War im Jahre 1989 die vorsichtige Formulierung vollkommen angebracht, ist die sehr bewusste Entscheidung des Grundgesetzes drei Jahrzehnte später schlicht unentschuldbar und stellt ein weiteres Hindernis für das Dokument dar, sich in die Gruppe der modernen westlichen Verfassungen einzureihen, für die das Sozialstaatsprinzip eine selbstverständliche inhaltliche Voraussetzung darstellt.

An diesem Verdikt vermag auch die Bestimmung der Präambel nichts zu ändern, gemäß der sich die Gemeinschaft zu der *Pflicht* bekennt, *den Gefallenen und den Armen zu helfen*.[994] Diese archaisierende, wenig zeitgemäße Formulierung weckt eher Assoziationen an das alte Armenrecht als Ausprägung des Ordnungsrechts als auf moderne sozialstaatliche Errungenschaften. Daneben lässt auch ihre Stellung in der Präambel an eine moralische Almosenpflicht als Ausprägung der Barmherzigkeit im Koordinatensystem der dominanten christlich-nationalen Ideologie denken.

Im starken Kontrast zum mangelhaft ausgeprägten Sozialstaatsprinzip wird die Bedeutung der Arbeit überhöht. Diese kann als der dritte wichtige Wert des Grundgesetzes neben der Nation und der Familie bezeichnet werden. Den ideologischen Grundstein hierzu legt folgende Bestimmung der Präambel:

---

994 Besonders das hier als *Gefallene* übersetze Wort *elesettek* ist befremdlich. Es klingt sehr pathetisch, ist in der Alltagssprache selten und im juristischen Sprachgebrauch völlig ungebräuchlich. Auf keinen Fall lässt es an einen selbstbewussten Bürger denken, dessen soziale Ansprüche gegenüber dem Staat eine Selbstverständlichkeit darstellen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Wir bekennen, dass die Grundlage der Stärke der Gemeinschaft und der Ehre eines jeden Menschen die Arbeit und die Leistung des menschlichen Geistes sind.*

Diese Aussage weckt aus zwei Gründen Befremden. Erstens kann sie so verstanden werden, dass sie die Gleichheit aller Menschen als wohl wichtigsten Wert der europäischen Verfassungstradition relativiert. Sie beantwortet nicht die Frage, wie es sich mit der *Ehre* desjenigen verhält, der – etwa wegen physischer oder mentaler Schwäche – nicht körperlich arbeiten und auch keine gewichtigeren intellektuellen Leistungen erbringen kann.[995]

Das zweite Problem ergibt sich daraus, dass die Arbeit primär nicht Mittel des Vorankommens des Menschen oder Ausdruck seiner Selbstverwirklichung sein soll, sondern *Grundlage der Stärke der Gemeinschaft*. Obwohl diese Gemeinschaft nicht definiert wird und zahlreiche Auslegungen vertretbar sind, liegt es nahe, dass sie identisch mit der Nation ist. Neben der bereits erörterten Stellung der Nation an oberster Stelle des Grundgesetzes und ihrer Festlegung als wichtigstem Rahmen des Zusammenlebens sprechen auch andere Inhalte für diese Annahme, so etwa der in der Präambel zum Ausdruck kommende Wunsch, dass die künftigen Generationen mit *ihrem Talent, ihrer Ausdauer und ihrer seelischen Stärke Ungarn wieder groß machen*. Offensichtlich sind die Ungarn die Gemeinschaft, die durch die Arbeit wieder „stark" gemacht werden soll.[996]

Dieser Satz der Präambel lädt somit zu düsteren Gedankenspielen ein, die allerdings nicht zwingend sind. Fast zwingendes Ergebnis ist allerdings die erwähnte Absage an das Ideal des Sozialstaates wenn man den Satz

---

995 Im Original ist dieser Einwand noch gewichtiger, da das Wort *becsület* nicht nur Ehre, sondern auch *Anstand* ausdrücken kann. So lässt sich etwa *becsületes ember* sehr präzise mit *anständiger Mensch* übersetzen. Dieser Anspruch auf Behandlung als anständiger Mensch ist hingegen – ebenso, wie die Ehre – ein Aspekt der Menschenwürde, die gemäß Art. II unverletzlich ist. Sie kann unter keinen Umständen relativiert werden.

996 *Küpper* spricht im Rahmen der allgemeinen stilistischen Analyse des Wortlautes davon, dass statt des eher modern klingenden Wortes *társadalom* (*Gesellschaft*) das Dokument das (ebenso wie sein deutsches Pendant leicht „rechte" Assoziationen weckende) *közösség* (*Gemeinschaft*) verwendet wird. Auch dies spricht für die hier vertretene Gleichstellung der Gemeinschaft mit der Nation, da zur Bezeichnung der Gesamtheit der Staatsbürger als Gruppe das neutraler und weniger ideologisch klingende *társadalom* besser geeignet gewesen wäre; s. *Küpper*, 2012, S. 72.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zusammen mit drei normativen Bestimmungen des Grundgesetzes liest. Zunächst besagt Art. O):

> *Jeder ist für sich selbst verantwortlich und ist gemäß seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten verpflichtet, zur Erfüllung der staatlichen und gemeinschaftlichen Aufgaben beizutragen.*

Art. XII Abs. (1) bestimmt:

> *Jeder hat das Recht auf die freie Wahl der Arbeit und der Beschäftigung sowie auf Unternehmung. Jeder ist verpflichtet, durch eine seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten entsprechende Arbeitsverrichtung zum Wachstum der Gemeinschaft beizutragen.*

Art. XIX Abs. (3) sagt schließlich:

> *Ein Gesetz kann die Art und den Umfang der sozialen Maßnahmen auch unter Berücksichtigung der für die Gemeinschaft nützlichen Tätigkeiten der Person bestimmen, die die soziale Maßnahme in Anspruch nimmt.*

Diese Bestimmungen zeigen sich als konsequente Weiterführung des bereits in der Präambel angedeuteten Menschenbildes des Grundgesetzes, das erheblich von der Tradition abweicht, die Ehre und Würde aller Menschen unabhängig von ihrer Tätigkeit oder von ihrer sozialen Stellung für gleich hält.

Auch ist schwer vorstellbar, dass das Recht auf ein Existenzminimum als unbedingte Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenwürde, wie es das Verfassungsgericht aus den Bestimmungen der Oktoberverfassung ableitete, sich auf Grundlage der neuen Bestimmungen begründen lässt. Die Präambel und die zitierten Vorschriften legen nahe, dass der Einzelne nicht etwa wegen seines Menschseins Teilhaber an Sozialleistungen sein soll, sondern wegen seiner Eigenschaft als Teil des Kollektivs der Nation.

Der Umfang dieser Leistungen wiederum kann von seiner Arbeitsleistung, von seinen diesbezüglichen Fähigkeiten und gemäß Art. XIX Abs. (3) auch von der Nützlichkeit dieser Tätigkeit für die Gemeinschaft abhängig gemacht werden, wobei sich nicht erschließt, aufgrund welcher Kriterien diese Nützlichkeit bemessen werden soll. Dieses sich aufdrängende Bild einer hierarchisch nach Wert der Leistung des Individuums organisierten Gesellschaft steht im krassen Gegensatz zum traditionellen Bild des Sozialstaates, der gerade Gleichheit herzustellen bestrebt ist. Damit können die Bestimmungen nicht nur keine Legitimität schaffen sondern wirken selbst auf christlich-sozial denkende konservative Ungarn abschreckend.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hieran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass auch die „kommunistische" Verfassung von 1949 und die „sozialistische", die von 1972 bis zur Oktoberverfassung galt, die Arbeitskraft des Individuums in den Dienst des Kollektivs stellten.[997] Erstens lehnt der ganz überwiegende Teil der heute wahlberechtigten „linken" Ungarn auch den Kádárismus entschieden ab, zweitens unterschieden sich beide Dokumente mit ihrer sozialistischen Rhetorik so stark vom nationalkonservativen Duktus des Grundgesetzes, dass ein Vergleich keinen Sinn macht. Auffallend ist hingegen, dass die Oktoberverfassung auf so eine Forderung gegenüber dem Individuum hinsichtlich dessen Arbeitskraft verzichtet und sich damit deutlich von den zwei sozialistischen Verfassungen wie auch vom Grundgesetz abhebt. *Küppers* Feststellung, gemäß der in den zitierten Bestimmungen des Grundgesetzes ein *an totalitäre Zeiten erinnerndes Arbeitsethos* anklinge, ist somit durchaus zuzustimmen.[998] Die Frage, ob der hierdurch eingeschlagene Weg – wie Küpper schreibt – *zurück in den Kádárismus*[999] führt, kann und muss hier nicht beantwortet werden. Auf jeden Fall ist die undifferenzierte Übernahme von Inhalten der undemokratischen Verfassung von 1949 bzw. von 1972 ein Kloß, der schwer im Magen liegt.

Eine für die Frage der Legitimität sehr problematische Aussage findet sich schließlich in Art. M) Abs. (1). Dieser besagt:

> *Ungarns Wirtschaft beruht auf der wertschöpfenden Arbeit und der Freiheit der Unternehmung.*

Mutet die Betonung des *wertschöpfenden* Charakters der Arbeit zunächst harmlos an, spricht sie in Kenntnis der Rhetorik der extremen politischen Rechten in Ungarn eine deutliche Sprache. Das alte rechte Klischee von der „anständigen" und somit wertschöpfenden Arbeit der Ungarn wird bedient.[1000] Im Umkehrschluss ist (zumindest zwischen den Zeilen) auch die

997 Für einen genauen Vergleich des Wortlauts aller drei Texte s. *Küpper*, 2012, S. 85. Die Ähnlichkeit ist hier so frappierend, dass die Annahme, dass die Redakteure des Grundgesetzes sich von den von ihnen verteufelten sozialistischen Verfassungen haben inspirieren lassen, nicht abwegig scheint.

998 So *Küpper*, 2012, S. 85.

999 *Küpper*, 2012, S. 85.

1000 So auch *Küpper*, der allerdings den Begriff des *ungarischen Bauern und Arbeiters* verwendet. Dieser Begriff ist sehr griffig, soll hier aber nicht verwendet werden, da er an die „stalinistische" Verfassung von 1949 erinnert, die in § 1 Abs. (2) die Volksrepublik Ungarn als den *Staat der Arbeiter und der arbeitenden Bauern* bezeichnete. Die im Grundgesetz zum Ausdruck kommende Ideologie zeigt jedoch in die Richtung des anderen politischen Extrems; s. *Küpper*, 2012, S. 85.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Herabwürdigung der vermeintlich „nicht wertschaffenden" Arbeit etwa des „Händlers" oder „Bankiers" erkennbar, der nur Geld bewegt und eine parasitäre Existenz führt.

Die Freiheit der Unternehmung wird sowohl in Art. M) Abs. (1) als auch in Art. XII. Abs. (1) S. 1 gewährleistet. Zusammen mit der ebenfalls in Art. XII Abs. (1) S. 1 geregelten Freiheit der Berufswahl und der Eigentumsgarantie des Art. XIII sind somit die Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft geschaffen,[1001] und Art. XVII. Abs. 1 begründet eine Pflicht der Sozialpartner zur Zusammenarbeit nach deutschem Muster.[1002] Obwohl diese Bestimmungen geeignet sind, eine soziale Marktwirtschaft zu begründen, fällt die Dissonanz zu den hier kritisierten ideologischen Vorschriften doch negativ auf. Daneben bilden diese rein normativen Bestimmungen allenfalls geringe identitätsstiftende Wirkung für Ungarn, die das Weltbild des Fidesz nicht teilen. Den durch die ideologische Einseitigkeit begründeten Legitimitätsmangel vermögen sie kaum aufzuwiegen.

4. Ordnungspolitik und Strafrecht

Das harte Durchgreifen gegen Kriminalität als wichtiges Ziel der Politik prägt das Programm der Nationalen Zusammenarbeit sehr stark. Diese Repressive Auffassung von der Rolle von Strafe in der Gesellschaft fand auch ihren Einzug in das Grundgesetz. Art. IV. Abs. (2) legt nunmehr die Festlegung einer – so wörtlich – *wirklich lebenslang dauernden*[1003] Freiheitsstrafe

1001 So auch *Küpper*, 2012, S. 86.

1002 Hierauf verweist auch *Küpper*, 2012, S. 86.

1003 *Küpper* übersetzt hier das Adjektiv *tényleges* mit *tatsächlich (Küpper, S. 209)*. Jedoch sind *tényleg* bzw. *tényleges* im Ungarischen eher Wörter der Alltagssprache, sodass *wirklich* dem Stil des Originals näherkommt. Richter und Staatsanwälte verwenden den Begriff *tenyleges életfogytiglan* in ihrer (mündlichen) Kommunikation in Berufsalltag, obwohl er ungenau ist, da er den Eindruck erweckt, dass es Arten der (lebenslänglichen oder befristeten) Freiheitsstrafe gibt, die *nicht wirklich* (*nem tényleges*) sind, was abwegig ist. Der korrekte Begriff der „*wirklich* (nicht: „*wirklichen*") *lebenslang dauernden Freiheitsstrafe*" müsste im Ungarischen *ténylegesen* (nicht: *tényleges*) *életfogytig tartó szabadságvesztés* heißen. Dieser Begriff ist allerdings wenig verbreitet. Die Redakteure übernahmen somit einen ungenauen und streng genommen inkorrekten Begriff der (juristischen) Alltagssprache in das oberste Dokument der Rechtsordnung des Landes, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hätten, durch die Verwendung einer weniger geworfen klingenden Formulierung (etwa: *a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárásával kiszabott, életfogytig tartó*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

ausdrücklich fest und meint hierunter eine lebenslängliche Freiheitsstrafe ohne jegliche Möglichkeit für den Verurteilten, aus der Haft entlassen zu werden. Funktion dieser Bestimmung ist es, der in Europa wie in Ungarn verbreiteten Tendenz, diese Art des Freiheitsentzugs als unmenschliche und demütigende Art der Bestrafung aus den Rechtsordnungen zu verbannen, einen verfassungsrechtlichen Riegel vorzuschieben.[1004] Hierin liegt ein wichtiges Zugeständnis an die Anhänger des Fidesz. Strenge, repressive Strafen sind für diese ein wichtiger Bestandteil ihrer Wertordnung, während sie im Diskurs der linken und liberalen Parteien eher abgelehnt werden bzw. das Thema zumindest keine Hauptrolle spielt.[1005]

Die Aufnahme des Notwehrrechts als Vorschrift strafrechtlichen Charakters in Art. V. des Kapitels über Rechte und Pflichten wirkt ebenfalls sehr befremdlich. Die Regelung solch eines Rechts gehört normalerweise zur Domäne des Strafrechts und wird nicht auf Verfassungsebene geregelt.[1006] Artikel V. besagt:

---

szabadságvesztés) sowohl den Mitarbeitern der Justiz als auch den Bürgern einen entsprechenden Anreiz zu geben und hierdurch die saloppe Formulierung endlich aus dem Sprachgebrauch zu verbannen.

1004 *József Szájer* gab dies auch unverblümt zu; *Ablonczy*, S. 108. Zur Erinnerung sei darauf hingewiesen, dass es zu den Versprechen des Programms gehörte, diese Art des Freiheitsentzugs häufiger anzuwenden; Programm, S. 64.

1005 S. als Beispiel nur das Wahlprogramm der MSZP von 2018. Die wichtigsten Wahlversprechen in dem Themenkreis der Ordnungspolitik waren hier die Gründung einer spezialisierten Strafverfolgungsbehörde zur Bekämpfung der Korruption sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Polizei. Die gemeinsamen, 2018 veröffentlichen *12 Punkte der öffentlichen Sicherheit und der Landesverteidigung* der Oppositionsparteien sprachen eine ähnliche Sprache. Beide Dokumente sind einsehbar unter https://mszp.hu/dokumentumok (Zugriff: 01.10.2019).

1006 Hierüber waren sich offenbar auch die Redakteure klar: *Gergely Gulyás* versucht die Entscheidung damit zu erklären, dass dem Verfassunggeber bestimmte, zu verschiedenen rechtsgebieten gehörende Fragen besonders wichtig waren und zieht eine Parallele zu Art. M Abs. (2), der die Gewährleistung der Voraussetzungen eines lauteren wirtschaftlichen Wettbewerbs zur Aufgabe des Staates erklärt. Allerdings ist dieser Vergleich unhaltbar. Während Art. M) Abs. 2 eine der wichtigsten Bestimmungen der gesamten Wirtschaftsverfassung darstellt, ist die Notwehr zwar wichtig, aber dennoch nur eine von zahlreichen Tatbeständen des Strafrechts, die Rechtswidrigkeit oder Schuld ausschließen. Ein gewichtiges Indiz dafür, dass hinter dieser künstlichen Überhöhung der Bedeutung der Notwehr eine politische Entscheidung und eine Ideologie stehen; vgl. hierzu *Ablonczy*, S. 110f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Jeder hat gemäß den Bestimmungen in einem Gesetz das Recht auf die Abwehr rechtswidriger Angriffe, die gegen seine Person beziehungsweise sein Eigentum gerichtet sind oder diese unmittelbar bedrohen.

Obwohl der isoliert betrachtete Wortlaut auch die Auslegung zulässt, dass der Angegriffene einen Anspruch auf staatliche Hilfsgewährung hat, ist dies mit der Absicht des Gesetzgebers nicht vereinbar. Es handelt sich bei dieser Bestimmung vielmehr klar um die Absicherung eines Notwehrrechts in der Verfassung.[1007]

Dies ist allerdings nicht nur völlig unüblich, sondern auch überflüssig. Das Recht auf Notwehr ist einer der ältesten strafrechtlichen Rechtfertigungsgründe und bewegt sich auch in Ungarn auf ausgetretenen Pfaden.[1008] Die Existenz des strafrechtlichen Notwehrrechts oder die Grundstrukturen dieses Rechtsinstituts waren niemals strittig, weder vor noch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes. Auch Art. C) Abs. (3), der das Gewaltmonopol des Staates ausdrücklich festlegt, vermag nicht zu einem anderen Ergebnis zu führen. Niemand zog in Ungarn jemals die Daseinsberechtigung des Notwehrrechts wegen eines etwaigen Verstoßes gegen das Gewaltmonopol in Zweifel. Auch das Verfassungsgericht sprach zumindest implizit von einem Vorrang der Handlung der sich wehrenden Person.[1009]

1007 *Küpper* hält ebenfalls beide Auflegungen für theoretisch möglich, nimmt aber dennoch zugunsten der Verankerung des herkömmlichen Notwehrrechts Stellung; *Küpper*, 2012, S. 54. Auch die Redakteure erklärten, dass eindeutig dieses Recht und nicht eine etwaige Abwehrpflicht des Staates unter Art. V. fallen soll; s. hierzu *Ablonczy*, S. 110f.

1008 Bereits das erste ungarische Strafgesetzbuch, der sog. Csemegi-Kódex von 1878 regelte in seinem § 79 die Notwehr. Auch das diesen 1950 ablösende Strafgesetzbuch und das folgende Gesetz von 1961 kannten den Tatbestand. Das bis 2012 gültige Strafgesetzbuch von 1978 regelte die Notwehr in § 29 Abs. (1). Die Ähnlichkeit mit § 79 des Csemegi-Kódex ist Beweis für die gefestigte Rechtslage.

1009 Die Oktoberverfassung enthielt keine Bestimmungen zum Gewaltmonopol, sodass das Gericht keine Möglichkeit hatte, sich über dessen Verhältnis zum Notwehrrecht explizit zu äußern. Demgegenüber setzte sich das Gericht detailliert mit der Natur des Notwehrrechts auseinander, als es die Verfassungswidrigkeit der Todesstrafe feststellte. Hier beschrieb es die Notwehrlage – ähnlich der deutschen Literatur und Praxis – als eine *nicht willkürliche Verteidigung gegen Willkür*. Präsident *Sólyom* sprach von der Notwehrlage als einer Art momentanen *Rückkehr in den Naturzustand*, d.h. einer Außerkraftsetzung der Rechtsordnung für einen außergewöhnlichen Moment, in dem das Leben des Angegriffenen demjenigen des Angreifers gegenübersteht. Folgt man dieser Auffassung, ist mit diesem Gedanken von der Suspendierung der gesam-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese dogmatische Überflüssigkeit legt es auch im Falle von Art. V) nahe, *raison d'être* der Verfassungsbestimmung im Politischen zu suchen. Offenbar hat die neue Regelung zum Ziel, den Schlusspunkt an ein langes Kompetenzgerangel zwischen den Gerichten der Strafgerichtsbarkeit und dem Gesetzgeber zu setzen. In Anbetracht der hohen Zahl der Straftaten gegen das Vermögen plädierten vor allem rechte Parteien lange für eine Erweiterung der Grenzen des Notwehrrechts und insbesondere für die großzügigere Handhabung der präventiven Notwehr. Praktisch war hierunter die Legalisierung der automatisierten Anlagen zum Schutz von Grundstücken gemeint. Die hiermit zusammenhängenden Urteile fanden große Beachtung in den Medien, wobei das Versagen des Staates bei der Bekämpfung von Straftaten offensichtlich wurde. Daneben fand das Thema in rechten Kreisen unverhältnismäßig große Beachtung und wurde oft verzerrt dargestellt, um so Ressentiments gegen die „plündernden" „Zigeuner" zu schüren.[1010]

Trotz des gesellschaftlichen Drucks und der Kritik in der Literatur[1011] hielt die Rechtsprechung an ihrer gefestigten Rechtsprechung fest und

---

ten Rechtsordnung im Verteidigungsmoment der scheinbare Widerspruch zwischen der erlaubten, notfalls auch tödlichen Verteidigungshandlung des Individuums und dem Gewaltmonopol des Staates gelöst. Lehnt man sie ab, bleibt es dabei, das Notwehrrecht als seit 1878 kodifizierte und wohl seit Urzeiten bestehende Ausnahme vom Gewaltmonopol des Staates anzuerkennen. (23/1990 (X. 31.) AB Határozat).

1010 Traurige Bekanntheit erlangte ein sich 2008 in der Gemeinde Kesznyéten ereigneter Fall, in dem ein Landwirt sein Grundstück mit einem selbstgebauten elektrischen Zaun zu schützen versuchte. Bei einem mutmaßlichen Einbruchsversuch kam ein ungarischer Roma ums Leben, und auch seine zwei Gefährten wurden beide schwer verletzt. Das Tafelgericht Debrecen hob die in erster Instanz verhängte Haftstrafe auf und hielt eine gerichtliche Verwarnung für ausreichend, wobei neben anderen mildernden Umständen das hohe Alter und die bis dahin tadellose Lebensführung des Angeschuldigten Berücksichtigung fanden. Die radikale Rechte schlachtete den Fall rücksichtslos aus und stachelte zum Rassenhass auf. Obwohl der Fall nicht rassistisch motiviert war, sprach ihre Narrative von einem „armen Onkel" und operierte mit dem verbreiteten Klischee des „Zigeunereinbrechers". Das milde zweitinstanzliche Urteil wurde euphorisch begrüßt und der Verurteilte fast zum Volkshelden stilisiert, wobei kaum Beachtung fand, dass ein Mensch starb und zwei andere schwer verletzt wurden.

1011 *Székely* geht hier davon aus, dass derjenige, der über einen Zaun klettert, *nichts Gutes im Schilde führen kann*. Dem ist entgegenzuhalten, dass etwa auch ein Zuflucht suchender Mensch, ein Kind oder ein seinen verlorenen Gegenstand Suchender versuchen könnte, über einen Zaun zu klettern; vgl. *Székely, János: Egy betöltésre váró joghézag* (Eine Rechtslücke, die es zu füllen gilt), *Magyar Jog*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stand dieser Art der „präventiven Notwehr" lange ablehnend gegenüber.[1012] Ein fragwürdiges Zugeständnis machte schließlich die sozialliberale Koalition im Jahre 2009, indem sie in einer umfangreichen Novelle das Strafgesetzbuch deutlich verschärfte und die präventive Notwehr als neuen Rechtfertigungstatbestand einführte.[1013]

Diese Regelung wurde lediglich drei Jahre alt. Das 2012 verabschiedete neue Strafgesetzbuch hielt an dem Tatbestand der präventiven Notwehr fest, regelte jedoch deren Voraussetzungen komplett neu. Auffallend ist zunächst, dass die präventive Form der Notwehr in einem eigenen Paragrafen gesondert von der herkömmlichen, d.h. einen gegenwärtigen Angriff voraussetzenden Notwehr geregelt wird. Noch ungewöhnlicher mutet es an, dass § 21 die präventive Form regelt, während die herkömmliche Form unter ihr in § 22 Platz findet. Die Annahme, dass hierdurch der Gesetzgeber der Öffentlichkeit und der Rechtsprechung ein klares Signal zu senden beabsichtigte, drängt sich auf.

Dieses neue Strafgesetzbuch hilft bei der Auslegung von Art. V) ungemein, sind beide doch reine Produkte des Fidesz und wurden in zeitlich geringem Abstand nacheinander verabschiedet. Das Grundgesetz ermutigte mit der Kreierung des ungewöhnlichen „Grundrechts auf Notwehr" den Gesetzgeber dazu, bei der Neuregelung dieses Rechtfertigungstatbestandes Großzügigkeit walten zu lassen. Die Landesversammlung machte hiervon in selbstbewusster Weise Gebrauch. Entstanden ist eine Regelung des Notwehrrechts, in der die Weltsicht des Fidesz klar erkennbar ist.

Diese neuen einfachgesetzlichen Regeln waren nach der Novelle vorhersehbar, das Grundgesetz ebnete ihnen praktisch den Weg. Die Sympathie des Verfassunggebers für diesen fragwürdigen Rechtfertigungsgrund ist zumindest zwischen den Zeilen erkennbar. Ein weiteres Zugeständnis an die Rechte und radikale Rechte. Art. V) weckt in Kenntnis der Geschichte

---

1994/3, S. 163–165; die Rspr. kritisierend auch *Belovics, Ervin*: A büntetendőséget kizáró okok (Die die Strafbarkeit ausschließenden Gründe), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, Budapest, S. 207.

1012 Grundlegend hierzu bereits BH 1995.685. Diese Stellungnahme des Obersten Gerichtshofes verdient volle Zustimmung: eine nur weit entfernte, latente Möglichkeit eines rechtswidrigen Angriffs vermag in Ermangelung einer Gegenwärtigkeit keine Notwehrlage zu begründen. BH 2000.97 sprach noch deutlicher. Gemäß diesem Urteil kann die Installierung eines elektrischen Zaunes den Tatbestand des (mit Eventualvorsatz begangenen) versuchten Totschlags erfüllen.

1013 Der erwähnte § 29/A des alten Btk. Die Begründung des Gesetzesentwurfs Nr. T/9554. spricht auf S. 28. explizit über die Zulassung der diskutierten „Schutzvorrichtungen" als Grund der Einführung für die Vorschrift.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Notwehrrechts in Ungarn somit bei allen Ungarn befremden, die die im Programm der Nationalen Zusammenarbeit vertretene repressive Auffassung der Rolle von Strafe nicht teilen.

5. Der Gleichheitssatz im Grundgesetz

In Bezug auf den für linke und generell für progressiv denkende Ungarn wichtigen Gleichheitssatz leidet das Grundgesetz unter erheblichen Mängeln sowohl handwerklicher als auch inhaltlicher Natur. Die wenigen Identifikationspunkte, die das Dokument im Zusammenhang mit diesem Grundsatz bietet, werden von zahlreichen Unzulänglichkeiten überschattet.

Negativ fällt ins Gewicht, dass die Redakteure die dogmatischen Mängel der Oktoberverfassung nicht behoben haben. Darüber hinaus bleibt der Schutzstatus hinsichtlich drei Bevölkerungsgruppen, deren Situation besonders prekär ist, erheblich hinter den Erwartungen zurück. Die Rede ist von den Frauen, den sexuellen Minderheiten und den ungarischen Roma. Schließlich werfen auch die bereits erörterten ideologischen Inhalte ihren Schatten über den Gleichheitssatz.

Die zentrale Bestimmung ist Art. XV):

(1) *Vor dem Gesetz ist jeder gleich. Jeder Mensch ist rechtsfähig.*
(2) *Ungarn gewährleistet jedem die grundlegenden Rechte ohne jeden Unterschied, insbesondere ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Behinderung, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder gesellschaftlicher Abkunft, Vermögens- Geburts- oder sonstiger Lage.*
(3) *Frauen und Männer sind gleichberechtigt.*
(4) *Ungarn fördert die Verwirklichung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses durch besondere Maßnahmen.*
(5) *Ungarn schützt die Familien, die Kinder, die Frauen, die Alten und diejenigen, die mit einer Behinderung leben, durch besondere Maßnahmen.*

Die Oktoberverfassung hingegen bestimmte in § 70/A:

(1) *Die Republik Ungarn gewährleistet jeder sich auf ihrem Gebiet aufhaltenden Person die Menschenrechte und die staatsbürgerlichen Rechte ohne jeden Unterschied, insbesondere ohne Unterscheidung gemäß Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder gesellschaftlicher Abkunft, Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage.*

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

(2) *Das Gesetz bestraft streng jede Unterscheidung zwischen den Menschen nach Abs. (1).*
(3) *Die Republik Ungarn fördert die Verwirklichung der Gleichheit an Rechten durch Maßnahmen, die den Ausgleich der Ungleichheit an Chancen zum Ziel haben.*

Eine weitere wichtige Bestimmung enthielt § 66 der Oktoberverfassung:

(1) *Die Republik Ungarn gewährleistet die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen hinsichtlich aller bürgerlichen und politischen sowie alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.*
(2) *In der Republik Ungarn ist den Müttern vor und nach der Geburt des Kindes gemäß gesonderten Bestimmungen Unterstützung und Schutz zu gewähren.*
(3) *Auch besondere Regeln gewährleisten den Schutz der Frauen und der jungen Menschen bei der Ausübung der Arbeit.*

Es fällt zunächst negativ auf, dass das Grundgesetz einen der Kardinalfehler der Oktoberverfassung nicht beheben konnte. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich hier wie dort nur auf den Genuss der Grundrechte. Das Verfassungsgericht war von jeher bestrebt, diesen Mangel durch eine verfassungskonforme Auslegung zu beheben und leitete bereits früh aus dem in § 54 Abs. (1) der Oktoberverfassung verankerten Recht auf Menschenwürde einen allgemeinen Anspruch auf Gleichbehandlung ab, der auch in Bereichen gelten sollte, in denen die Grundrechte nicht anwendbar sind.[1014] Es wäre geboten gewesen, diese Gesetzeslücke durch die Aufnahme eines allgemeinen Gleichheitssatzes in den Text zu schließen, so diesen wichtigen Grundsatz auf ein solides verfassungsrechtliches Fundament zu stellen und die frühere aktivistische Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu normativem Verfassungsrecht zu machen. Aufgrund der Bedeutung des Gleichheitssatzes und gerade in Anbetracht des recht auffälligen Aktivismus des Verfassungsgerichts fällt es schwer, den Mangel auf eine Nachlässigkeit der Redakteure des Grundgesetzes zurückzuführen. Vielmehr liegt die Annahme nahe, dass hierin bewusst eine Herabstufung

1014 Zu diesem engen Zusammenhang mit der Menschenwürde bereits 9/1990 (IV. 25.) AB határozat Pt. IV.; Grundlegend später die Entscheidung 61/1992 (XI. 20.) AB határozat zur einkommenssteuerrechtlichen Gleichbehandlung; auf 14/1995 (III.13.) wurde bereits hingewiesen; s. hierzu *Kovács, Kriszta,* Equality: The Missing Link, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press; Budapest, 2012, S. 175; *Küpper*, 2012, S. 139f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des Gleichheitssatzes zum Ausdruck gebracht werden sollte. Noch mehr drängt sich dieses Ergebnis auf, wenn man sich vor Augen hält, dass § 70/A Abs. (2) der Oktoberverfassung ohne Nachfolger geblieben ist. Obwohl der Wortlaut dieser Vorschrift ebenfalls misslungen war,[1015] ließ sie dennoch auf eine entschlossene Absicht des Verfassunggebers schließen, der Gleichberechtigung aller Menschen als Ziel eine besondere Bedeutung beizumessen. Durch ihre ersatzlose Streichung kommt dieses Ziel deutlich weniger stark zur Geltung.

Zwiespältig ist die Erweiterung des Katalogs des § 70/A Abs. 1 der Oktoberverfassung. Während die Aufnahme von Menschen mit Behinderung sehr zu begrüßen ist, fällt es auf, dass das Verbot einer Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Identität bzw. Orientierung fehlt. Gerade dieser Diskriminierungsgrund bzw. seine Bekämpfung spielten in den letzten Jahrzehnten eine herausragende Rolle, und zahlreiche europäische und internationale Dokumente setzen sich detailliert mit diesem Thema auseinander.

Dass die in Art XV. Abs. (1) enthaltenen Diskriminierungsgründe keinen geschlossenen Katalog bilden, vermag dieses Problem nicht vollständig aus der Welt zu schaffen. Der diskutierte restriktive Familienbegriff wirft hier einen langen Schatten. Wenn man Art. L) im Hinterkopf behält, ist nicht auszuschließen, dass die Redakteure bewusst auf das ausdrückliche Verbot dieses wichtigen Diskriminierungsgrundes verzichteten. Hieran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Oktoberverfassung ebenfalls auf die ausdrückliche Nennung dieses Diskriminierungsgrundes verzichtete. Gerade in den letzten Jahrzehnten machten Gesetzgebung und Rechtsprechung sowohl auf nationalem als auch auf supranationalem Niveau in Europa wichtige Schritte nach vorne.[1016] Wie gezeigt, verschloss sich auch das ungarische Verfassungsgericht dieser progressiven Tendenz nicht vollkommen.[1017] In Anbetracht des jungen Alters des Grundgesetzes

---

1015 Das Verb *büntet* gehört wie sein Pendant *bestrafen* fast ausschließlich zur Domäne des Strafrechts. Allerdings gehören die Mittel, mit denen gegen Benachteiligungen vorgegangen werden kann, eher zum Privatrecht (insb. zum Deliktsrecht), zum Arbeitsrecht und zum Verwaltungsrecht und weniger zum Strafrecht.

1016 S. für diese Tendenz die Urteile des EGMR Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, Nr. 33290/96 aus 1999 und Fretté v. Frankreich, Nr. 36515/97 aus 2002 sowie das Urteil des EuGH Jürgen Römer v. Freie und Hansestadt Hamburg, C-147/08 aus 2011; so auch *Kovács*, 2011, S. 181.

1017 S. bereits die erwähnte Entscheidung 14/1995 (III.13.); die Entscheidung 20/1999. (VI.25.) ging weiter und stellte ausdrücklich fest, dass die sexuelle

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

und der Entwicklungen der letzten Jahre ist dieser Inhalt nicht nur für die LGBT-Gemeinschaft, sondern auch für die für deren Belange Verständnis zeigenden Personen abschreckend und somit für die Legitimität des Grundgesetzes nicht förderlich.[1018]

Hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen wirkt zunächst positiv, dass Art. XV Abs. (3) diesen in der Praxis wichtigen Aspekt des Gleichheitssatzes ausdrücklich festhält. Allerdings ergeben sich auch hier Schwie-

---

Orientierung einen Diskriminierungsgrund darstellt, der unter das Verbot von § 70/A Abs. 1 der Oktoberverfassung fällt. Die Entscheidung erklärte einen Straftatbestand für verfassungswidrig, der die Vornahme von sexuellen Handlungen zwischen gleichgeschlechtlichen Geschwistern (nicht aber die zwischen Geschwistern unterschiedlichen Geschlechts) für strafbar erklärte. Der 1998 gewählte Richter *János Strausz* schloss sich der Mehrheit nicht an und fand nichts daran auszusetzen, dass der Gesetzgeber *im Einklang mit der allgemeinen Auffassung* (sic!) homosexuelle sexuelle Handlungen zwischen Geschwistern als *auf die Gesellschaft gesehen gefährlicher* hält als vergleichbare heterosexuelle Handlungen und somit eine *Drohung durch das Strafrecht* erforderlich macht. Er ignorierte allerdings, dass jedes Gesetz als Ausdruck des Willens des Gesetzgebers sich an der Verfassung an höherrangiger Norm messen muss und der Gesetzgeber eben nicht tun kann, was er will, selbst dann nicht, wenn die vermeintliche allgemeine Auffassung ihm Recht geben sollte. Schließlich ließ er erkennen, dass die in Frage stehenden homosexuellen Handlungen (offenbar im Gegensatz zu vergleichbaren heterosexuellen Handlungen) nicht zu den *von Verfassung wegen geschützten Freiheitsrechten des Menschen* gehören. Der bereits 1990 gewählte Richter *Tamás Lábady* schloss sich *Strausz* an. Diese nur schwer vertretbare Gegenmeinung vermochte allerdings den Trend nicht umzukehren, und die Entscheidung 37/2002. (IX. 4.) erklärte ausdrücklich, dass die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung objektiv nicht zu rechtfertigen sei. Richter *Strausz* verfasste erneut eine Gegenmeinung, in der er die Einwilligungsfähigkeit von Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren in heterosexuelle, nicht aber in homosexuelle Handlungen mit Erwachsenen für gegeben hielt und an der Ungleichbehandlung dieser zwei Konstellationen durch das Strafrecht nichts auszusetzen fand. Er sprach davon, dass die *Führung eines Sexuallebens, welches vom dem herkömmlichen und auch aus biologischer Sicht normal zu betrachtenden sexuellen Interesse und solch einer Neigung abweicht eine schwerwiegende Entscheidung und einen Entschluss erfordere, sogar gesellschaftliche Benachteiligung in Kauf zu nehmen. Strausz* ging somit offenbar davon aus, dass ein Mensch seine sexuelle Orientierung und Präferenz wählen könne sowie dass Homosexualität nicht „normal" sei. Der Gegenmeinung schloss sich die KDNP- und Fidesz-nahe Richterin *Eva Tersztyánszky-Vasadi* an.

1018 Auch ist die Annahme berechtigt, dass im Falle der Aufnahme dieses Grundes in den Katalog von Art. XV. Abs. (1) die Einfügung des dritten Satzes von Art. L) Abs. (1) durch die neunte Grundgesetzänderung ein Widerspruch zwischen Art. L) Abs., (1) und Art. XV Abs. (1) entstanden wäre. S. Hierzu auch die Ausführungen zum Familien- und zum Ehebegriff.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rigkeiten. Zunächst fällt auf, dass Art. XV Abs. (4) zwar von Maßnahmen zur Verwirklichung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses spricht, allerdings nichts über den Kreis der potenziellen Adressaten sagt. Selbstverständlich steht dies Maßnahmen speziell zur Förderung von Frauen nicht entgegen, allerdings fällt auf, dass Abs. (5), der einen Schutzauftrag des Staates vorschreibt, einen Katalog enthält und hier Frauen in einem Satz mit Kindern, Senioren und Menschen mit Behinderung erwähnt, d.h. mit Bevölkerungsgruppen, die oft als schwach und ausgeliefert angesehen werden und deswegen eines besonderen Schutzes bedürfen. Zusammen mit der knappen Formulierung in Abs. (4). kann so leicht der Eindruck entstehen, dass Frauen ebenfalls als schwach gelten: sie genießen zwar Schutz, ihre Förderung und somit die Verwirklichung der in Abs. (4) geregelten Chancengleichheit sind demgegenüber aber weniger wichtig. Einen Orientierungspunkt hätte hier das deutsche Grundgesetz bieten können, das in seinem Artikel 3 Abs. (2) von der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau spricht und im selben Satz die Pflicht des Staates festlegt, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Für eine reaktionäre Auffassung der Geschlechterrollen kann weiter als Indiz gewertet werden, dass der Katalog des Art. XV. Abs. (5) auch die Familie als Adressaten von Schutzmaßnahmen erwähnt, unmittelbar vor der Frau. Dies erweckt den Eindruck, dass die Frau nicht nur als schwach gilt, sondern den Schutz primär nicht als autonome, selbstständige Person, sondern als Bestandteil der Familie, d.h. als Ehefrau und Mutter erhalten soll.

Für diese Annahme spricht auch die Nichtübernahme von § 66 der Oktoberverfassung. Die Erwähnung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Menschenrechte der zweiten Generation in Abs. (1) brachte dort zum Ausdruck, dass den Schöpfern der Verfassung nicht nur an einer rein rechtlichen Gleichheit gelegen war, sondern daran, den Frauen die vollwertige Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen und sie in die Arbeitswelt zu integrieren.[1019] Für den letzten Punkt spricht auch, dass § 66 Abs. (3) einen Schutzauftrag zugunsten der berufstätigen Frau begründete. Offenbar war den Schöpfern der Oktoberverfassung die

1019 Verdeutlicht wird dies auch dadurch, dass § 66 Abs. (1) Hs. 1 die bürgerlichen und politischen Rechte erwähnt und dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als auf Teilhabe gerichtete Menschenrechte der zweiten Generation getrennt in Hs. 2 angeführt werden. Offenbar sollte hierdurch verdeutlicht werden, dass den Frauen die gleichen Anspruchs- und Teilhaberrechte zustehen wie den Männern.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Integrierung der Frauen in das Arbeitsleben so wichtig, dass dieser Punkt besondere Erwähnung neben dem in Abs. (2) niedergelegten Schutz der Mütter fand.[1020] Im Lichte dieser Vorgängerbestimmungen wird das Frauenbild des Grundgesetzes deutlich. Zusammen mit der diskutierten Definition der Familie und ihrer im System der Nationalen Zusammenarbeit vorgesehenen Rolle gelesen wird klar, dass dieses Frauenbild sich trotz des formell korrekten Gleichheitssatzes nahtlos in die Fidesz-Ideologie einfügt.

Schließlich stellt auch die rechtliche Behandlung der ungarischen Roma einen wichtigen Aspekt des Gleichheitssatzes dar. Obwohl diese Gruppe die größte ethnische bzw. nationale Minderheit Ungarns darstellt,[1021] ist ihre Ausgrenzung im gesellschaftlichen Leben allgegenwärtig. Die Roma sind häufig Zielscheibe von Rassismus. Viele von ihnen verfügen nur über eine geringe Schulbildung und lassen sich deshalb schwer in das Arbeitsleben integrieren. Auch sind die Roma überdurchschnittlich oft straffällig.[1022] Diese Kriterien führten zur Bildung des vor allem in rechten und rechtsextremen Kreisen verbreiteten Stereotyps des arbeitsscheuen „Zigeuners", der vorwiegend von Diebstahl, Einbruch und anderen Vermögensdelikten lebt.[1023] Diesem Vorurteil steht die Realität gegenüber:

1020 Zur Wahrheit gehört allerdings, dass die Tätigkeit des Gesetzgebers auch vor 2010 oft hinter den Erwartungen zurückblieb, die der Wortlaut der Oktoberverfassung begründete. Beispielhaft sei hier auf die Gesetzesanträge T/3066 und T/3060 aus dem Jahre 2007 hingewiesen, welche verpflichtende Frauenquoten für die politischen Parteien bei der Aufstellung der Wahllisten zur Landesversammlung bzw. für den Regierungschef bei der Besetzung der Ministerposten vorsahen. Beide Anträge wurden vom liberalen Bildungsminister *Bálint Magyar* und der ebenfalls liberalen Abgeordneten *Klára Sándor* eingereicht, erreichten jedoch nicht die erforderliche Mehrheit; s. hierzu auch *Kovács*, in: *Tóth (Hrsg.)*, 2011, S. 184.

1021 Die genaue Zahl der ungarischen Roma ist nicht feststellbar. Eine Studie des ungarischen Zentralamtes für Statistik (*Központi Statisztikai Hivatal*) von 2018 spricht von knapp 900.000 Menschen. S. *Pénzes, János – Tátrai, Patrik – Pásztor, István Zoltán*: A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben (Die Veränderung der territorialen Verteilung der Roma-Bevölkerung in Ungarn in den letzten Jahrzehnten); http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2018/01/ts580101.pdf (Zugriff: 10.10.2019).

1022 Für eine Zusammenfassung s. http://www.nemzetisegek.hu/etnonet/romastrat.htm (Zugriff: 10.10.2019).

1023 Der Begriff *Zigeunerkriminalität* (*cigánybűnözés*) gehört zu den häufig verwendeten Schlagwörtern der radikalen Rechten. Die Kategorie wird allerdings in den Kriminalstatistiken nicht verwendet. Als er 2008 in einer Meinungsumfrage verwendet wurde, protestierte hiergegen die nationale Interessenvertretung der Roma (*Országos Cigány Önkormányzat*) wegen des eindeutig rassistischen Charakters; vgl. "Cigánybűnözés" mint közvélemény-kutatási kérdés (Die „Zi-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

die prekäre Lage der Roma ist häufig auf die weit verbreiteten Vorurteile ihnen gegenüber sowie auf ihre an Segregation erinnernde Ausgrenzung zurückzuführen.[1024]

Das Grundgesetz erwähnt die Minderheit der Roma an keiner Stelle ausdrücklich, was in der Literatur teilweise auf Kritik stieß.[1025] Allerdings ist solch eine Hervorhebung einer einzigen Minderheit keinesfalls zwingend und könnte sogar als diskriminierend aufgefasst werden, gegenüber der erwähnten Gruppe ebenso, wie gegenüber den nicht erwähnten Minderheiten. Vielmehr liefert der Wortlaut von Art. XV. Abs. 4 eine geeignete Grundlage für die als notwendig erachteten Maßnahmen. Die Realisierung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses ist in Anbetracht der schwierigen Situation der Roma dringende Notwendigkeit. Auch ist die neue Formulierung deutlich präziser als die in § 70/A Abs. (3) der Oktoberverfassung enthaltene Vorgängerregelung. Obwohl auch diese die Chancengleichheit erwähnte, sprach sie von der *Gleichheit an Rechten* als Ziel. Dies war nicht ideal, da Ziel derartiger Maßnahmen eben nicht ausschließlich eine (evtl. nur formell bestehende) rechtliche Gleichheit sein soll, sondern vielmehr eine in der Realität bestehende gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Allerdings werfen viele der bereits diskutierten ideologisch-symbolischen Inhalte einen Schatten auf den für sich gesehen neutralen Art. XV

---

geunerkriminalität" als Thema von Meinungsumfragen), https://www.jogiforum.hu/hirek/18478 (Zugriff: 10.10.2019). Dennoch erlebte der Begriff insbesondere nach dem Aufstieg der rechtsradikalen Jobbik in den letzten Jahren eine traurige erneute Popularität.

1024 Vgl. hierzu die Studie Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek (Das Ausmaß der Entwicklung des auf die Gleichbehandlung bezogenen Rechtsbewusstseins mit besonderem Hinblick auf Frauen, Roma, Menschen mit Behinderung und LGBT-Personen), die die Ungarische Akademie der Wissenschaften gemeinsam mit mehreren Behörden im Jahr 2011 veröffentlichte; https://szociologia.tk.hu/az-egyenlo-banasmoddal-kapcsolatos-jogtudatossag (Zugriff: 16.09.2021); s. auch *Nagy, Andrea*: Diszkrimináció és kisebségvédelem az Európai Unióban (Diskriminierung und Minderheitenschutz in der Europäischen Union); Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, Miskolc, 2007; *Tauber, István*: A deviancia mint kisebbség, a kisebbségek devianciája (Die Devianz als Minderheit, die Devianzen der Minderheiten); in: *Gönczöl, Katalin / Korinek, László / Lévai, Miklós*: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll (Kenntnisse der Kriminologie. Kriminalität. Kriminalitätskontrolle), Corvina kiadó, Budapest, 1999; S. 296–308.

1025 Die Formulierung von *Kovács* legt diese Annahme zumindest nahe; vgl. *Kovács*, in: *Tóth (Hrsg.)*, 2011, S. 190.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Abs. (4). Es sind keine offen antiziganistischen Bestimmungen im Text enthalten, aber dennoch ist nicht zu verleugnen, dass es die Gruppe der Roma ist, die wegen ihrer schwierigen Lage am wenigsten in das Menschen- und Weltbild des Grundgesetzes passt. Erwähnung verdient hier neben dem bereits diskutierten Recht auf Notwehr[1026] auch die Überbetonung der Arbeit in Art. XII. Abs. (1) bzw. von ihrem *wertschaffenden* Charakter in der Präambel sowie die Beschränkung der sozialstaatlichen Ansprüche in Art. XIX. Abs. (1) und (3). Daneben fällt auch auf, dass das Grundgesetz im Gegensatz zur Oktoberverfassung keine ausdrückliche Bestimmung über die Wahl eines Beauftragten der Landesversammlung für die Rechte der Minderheiten enthält. Art. 30 enthält lediglich die Bestimmungen über den für alle Grundrechte zuständigen Beauftragten, und Abs. (3) S. 2 legt ausdrücklich fest, dass nur einer seiner Stellvertreter für die Rechte der Nationalitäten zuständig sein soll.[1027]

Ob in diesen Bestimmungen ein impliziter Angriff gegen die Minderheit der Roma zu sehen ist, ist nicht eindeutig zu beantworten.[1028] Wegen der äußersten Schwere des Vorwurfs des Rassismus bzw. Antiziganismus ist hier Vorsicht geboten. Vielleicht ist es geglückter, davon zu sprechen, dass die Roma als wohl schwächste, am schlechtesten integrierte und am meisten ausgelieferte Gruppe der ungarischen Bevölkerung am wenigsten in die antiegalitäre, die Bedeutung der Arbeit und der Härte gegen die Kriminalität glorifizierende und dem Schwachen gegenüber wenig Empathie zeigende Ideologie passen, die hinter dem Grundgesetz steht.

Küpper ist der Ansicht, dass es zu den Stärken des Grundgesetzes gehört, dass die Redakteure die Regelung von § 70/A Abs. (3) übernahmen und so auf die Gleichstellung gerichtete positive Maßnahmen ausdrücklich

---

1026 *Kovács* geht in diesem Zusammenhang sehr weit und meint, die Bestimmung erinnere an die alten Gesetze der US-amerikanischen Südstaaten, welche dazu berufen waren, die Besitztümer der Farmer vor Übergriffen von dunkelhäutigen und indigenen Menschen zu schützen. Obwohl dieser Vergleich sicherlich erschreckend anmutet, ist er nicht vollkommen aus der Luft gegriffen. Die rechte Presse operierte nach dem erwähnten Vorfall in Kesznyéten mit ähnlichen Vergleichen, sodass viele ihre Anhänger bei Lektüre der Vorschrift sich an die „wehrhaften Südstaatler" erinnert fühlen können; vgl. *Kovács*, in: *Tóth* (Hrsg.), S. 190, hier insb. Fn. 52.

1027 Im Vergleich schuf § 32/A Abs. (2) der Oktoberverfassung das Amt des Beauftragten der Landesversammlung für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten. Dieser Beauftragte war kein Stellvertreter des allgemein zuständigen Beauftragten, dessen Amt durch § 32/A Abs. (1) geschaffen wurde. Vielmehr agierte er gleichberechtigt neben diesem.

1028 So aber *Kovács*, in: *Tóth* (Hrsg.), S. 190.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zuließen.[1029] Dem ist im Ergebnis beizupflichten, allerdings sollte es heute als beinahe selbstverständlich gelten, dass eine derartige Regelung in eine europäische Verfassung aufgenommen wird. Unter den schwierigen Umständen des Jahres 1989 und in Anbetracht der allenfalls geringen demokratischen Erfahrungen der Schöpfer der Oktoberverfassung verdiente die Aufnahme einer derartigen Klausel eindeutig Applaus.[1030] Ob sie unter den Umständen des Jahres 2012 immer noch als Stärke angesehen werden kann, mag bezweifelt werden. Es liegt näher, von einer Selbstverständlichkeit zu sprechen.

Starke Zustimmung verdient die Ansicht *Küppers*, dass die Aufnahme der ungarischen Gebärdensprache im Zusammenhang mit der Staatssprache als Nationalsymbol zu begrüßen ist und dass sie das Bewusstsein für die Problematik der Lage von Menschen mit Behinderung schärft.[1031] Dieser Inhalt gehört unzweifelhaft zu den positiven Neuerungen des Grundgesetzes. Ebenfalls begrüßenswert ist, dass eine offenbar auf ein nicht durchdachtes Vorgehen der Mitglieder des Runden Tisches zurückzuführende Ungenauigkeit im Wortlaut behoben wurde: So heißt es in Art. XV Abs. (2) nunmehr *grundlegende Rechte* statt der unglücklichen Formulierung der Oktoberverfassung von den *Menschenrechten und staatsbürgerlichen Rechten*.[1032]

Ob diese kleinen Zugeständnisse und Neuerungen Sympathien bei denjenigen Ungarn wecken können, die die tatsächliche Realisierung der Chancengleichheit für ein wichtiges Staatsziel halten, ist zweifelhaft. Der Gleichheitssatz ist jedenfalls als Grundrecht, das für progressiv denkende Menschen besonders wichtig ist, ein Inhalt, der stark durch die ideologische Aufladung des Grundgesetzes kontaminiert wird.

1029 *Küpper*, 2012, S. 140.

1030 Der ähnliche Ziele verfolgende Art. 3 Abs. 2 S. 2 des deutschen Grundgesetzes wurde etwa erst 5 Jahre später eingefügt; s. hierzu Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil 1, S. 3146.

1031 *Küpper*, 2012, S. 140.

1032 Diese Formulierung sollte offenbar eine Übersetzung der *droits de l'homme et du citoyen* sein und die Oktoberverfassung somit in die Tradition von 1789 stellen. Allerdings war sie bei wörtlicher Auslegung unvereinbar mit dem ersten Satzteil von § 70/A Abs. 1: es liegt auf der Hand, dass staatsbürgerliche Rechte nicht jeder Person zustehen können, die sich auf dem Staatsgebiet aufhält, sondern eben nur den Staatsangehörigen. Ist dieser Widerspruch leicht dadurch zu beheben, dass man in den *droits de l'homme et du citoyen* einen feststehenden Begriff sieht, warf die Formulierung dennoch unnötig Schwierigkeiten auf.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

V. Staatsname, Symbole und Nationalfeiertag

Eine deutliche Stellungnahme enthält die erste normative Bestimmung des Grundgesetzes. Art. A) sagt schlicht:

UNSER VATERLAND heißt Ungarn.[1033]

Diese Bestimmung wird durch Art. B) Abs. (2) ergänzt:

Ungarns Staatsform ist die Republik.

Die Überschrift des Dokuments lautet:

Ungarns Grundgesetz

Die Oktoberverfassung enthielt keine Bestimmung, die den Staatsnamen ausdrücklich festlegte, und es gehörte zu den redaktionellen Schwächen des Dokuments, dass es den Staat an einigen Stellen als *Republik Ungarn* (*Magyar Köztársaság*), an anderen wiederum schlicht als *Ungarn* (*Magyarország*) bezeichnete. Trotzdem war erkennbar, dass die Schöpfer der Oktoberverfassung den Staatsnamen als *Republik Ungarn* festzulegen beabsichtigten. Insbesondere geht dies aus der Überschrift des Dokuments hervor, die diesem den Namen *Verfassung der Republik Ungarn* (*A Magyar Köztársaság Alkotmánya*) gab.

In der neuen Regelung im Grundgesetz – und in dem neuen Staatsnamen – liegt eine Distanzierung von linken und progressiven Werten. Wie bereits erwähnt sind sowohl die erste, in den Wirren der Asternrevolution entstandene als auch die durch die Kleine Verfassung im Jahre 1946 ins Leben gerufene zweite Republik in rechten Kreisen verpönt. Der neue Staatsname kann hier im Vergleich zur Oktoberverfassung leicht als Ablehnung dieser ehemaligen Republiken und somit als erneutes Zugeständnis an die politische Rechte gelesen werden.

Noch schwerer wiegt, dass in diesem neuen Namen eine Herabwürdigung demokratischer und rechtsstaatlicher Werte gesehen werden kann: die *république* steht nicht nur im Werk Montesquieus für den demokratischen Rechtsstaat. Vielmehr weckt der Begriff bei den meisten Leuten Assoziationen an die Werte von *liberté*, *égalité*, *fraternité*. Somit stellte 1989/90 die Wahl des Staatsnamens eine wichtige Wertentscheidung dar. Die Republik (*köztársaság*) symbolisierte gegenüber der sozialistischen Volksrepublik (*népköztársaság*) einen Neuanfang, gleichzeitig schloss die Namenswahl aber auch eine Rückbesinnung auf die Zeit des öffentlich-

1033 Die Versalien entsprechen dem ungarischen Original.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechtlichen Provisoriums aus. Wie gezeigt, konnte in diesem Zeitalter weder von republikanischer Staatsform noch von republikanischen Werten gesprochen werden. Diese Distanzierung gegenüber der Ära Horthy warf das Grundgesetz 2012 über Bord.

Die Tatsache, dass Art. B) Abs. (2) die Republik weiterhin als die Staatsform angibt, vermag dies nur in geringem Ausmaß zu lindern. Diese „einfache" Verfassungsbestimmung könnte durch eine ebenso „einfache" Verfassungsänderung abgeschafft und somit die Staatsform geändert werden, ohne dass dies zwingend den Niedergang des gesamten Grundgesetzes zur Folge hätte. Im Falle der Oktoberverfassung wäre solch ein Vorgehen weit weniger trivial gewesen. Es liegt auf der Hand, dass nach der Änderung der Staatsform ein Dokument, das sich als *Verfassung der Republik Ungarn* bezeichnet, seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann und somit untergeht. Obwohl die Oktoberverfassung keine Ewigkeitsgarantie kannte, wäre die Änderung der Staatsform und der hiermit verbundenen Namenswahl des Dokuments mittels einer schlichten Verfassungsänderung wohl nicht möglich gewesen. Die Oktoberverfassung sah sich als Verfassung einer Republik, also eines Landes, das sich unwiderruflich republikanischen (moderner ausgedrückt: rechtsstaatlichen und demokratischen) Werten verschrieben hat. Die Republik stellte nicht nur Wahl der Staatsform, sondern auch eine Entscheidung zugunsten einer Wertordnung dar.[1034]

Das Grundgesetz regelt die für die nationale Identität wichtigen Punkte zusammenhängend. Eingegangen wird auf die Hauptstadt und die Verwaltungseinheiten des Staatsgebietes, auf die Staatsangehörigkeit, die Sprache einschließlich der Gebärdensprache, auf Staatswappen, Staatsflagge und Nationalhymne, auf die nationalen Feiertage sowie auf die staatliche Währung.[1035] Art. F) Abs. (1) erklärt Budapest zur Hauptstadt, verzichtet aber im Gegensatz zur Oktoberverfassung auf die obligatorische Aufteilung der Stadt in Verwaltungsbezirke (*kerületek*).[1036]

1034 Dies mag als sprachliche Haarspalterei anmuten, ist aber in Wirklichkeit eine fundamentale Entscheidung des Grundgesetzes. Republik zu sein bedeutet, republikanischen Werten so unwiderruflich verbunden zu sein, dass man ohne diese schlicht aufhört zu existieren. Demgegenüber drückt die Wahl der der Republik als Staatsform lediglich eine Entscheidung aus, die unter Umständen geändert werden kann, ohne dass man sein grundlegendes Wesen ändert.

1035 Zu all diesen Punkten s. Art. F) bis Art. K).

1036 Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Fidesz hierdurch Optionen offenhalten will. Die Hauptstadt gilt traditionell als eher liberal und verfügt seit 2019 wieder über einen liberalen Oberbürgermeister. Durch die Neuaufteilung der Verwaltungsbezirke, der keine Sperre mehr entgegensteht (wie in der Oktober-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Gegensatz zur Oktoberverfassung erklärt das Grundgesetz in Art. H) Abs. (1) das Ungarische zur Staatssprache (*hivatalos nyelv*, wörtlich *offizielle Sprache*) und begründet in Art. H) Abs. (2) eine Pflicht des Staates zum Schutz der ungarischen Sprache.

Welche Folgen die Erklärung des Ungarischen zur Staatssprache mit sich zieht, werden die Gesetzgebung und die Verfassungspraxis klären, die allerdings wegen des Fehlens einer vergleichbaren Vorschrift in der Oktoberverfassung wenig ausgeprägt ist. Bislang war die Staatspraxis diesbezüglich nicht Gegenstand von Kritik.

Die Venedig-Kommission kritisierte in ihrer Stellungnahme diese Vorschrift. Sie war der Ansicht, dass durch den Verzicht der Erwähnung der Minderheitensprachen diese im Vergleich zum Ungarischen einen deutlich weniger ausgeprägten verfassungsrechtlichen Schutzstatus erhalten.

Obwohl auch auf diese Bestimmungen der Schatten der nationalistischen Ideologie fällt, drücken sie nicht zwingend eine ausgrenzende Absicht aus. Wie bereits erwähnt, pflegen auch viele „linke" Ungarn ihre Sprache mit Stolz und sehen in ihr ein wichtiges Merkmal ihrer Identität. Auch der staatliche Schutzauftrag ist hier zu begrüßen, eröffnet er doch die Möglichkeit, der Verrohung der Sprache in den Medien und allgemein im öffentlichen Diskurs entgegenzuwirken.

VI. Progressive und linke Symbole

Es war davon die Rede, dass Zugeständnisse durch die Formulierung von Werten, die für Anhänger bestimmter Strömungen wichtig sind, der Legitimität einer Verfassung nicht zwingend abträglich sind, wenn sie durch Zugeständnisse an die andere Seite aufgewogen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Zugeständnisse ungefähr die Waage halten und so keine Seite symbolisch bevorteilt wird.

Dieses für die Akzeptanz und somit für die Legitimität einer Verfassung wichtige Moment des gegenseitigen Nachgebens ist im Grundgesetz allerdings wenig ausgeprägt. Neben den erwähnten kleineren Zugeständnissen

---

verfassung) könnte sich der Fidesz Vorteile verschaffen. Diese Annahme mag zwar etwas zu kreativ erscheinen, ist aber in Anbetracht des rücksichtslosen Vorgehens des Fidesz bei der Ausarbeitung des neuen zentralen Wahlgesetzes nicht völlig abwegig: die Fidesz-Mehrheit verabschiedete das Gesetz, ohne der Opposition Einflussmöglichkeiten zu geben und zeichnete viele Wahlkreise neu. Das Ergebnis ist ein System, das großen Parteien und konservativen Kräften einen unverhältnismäßigen Vorteil verschafft.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

stellt nur die Schlussformel der Urkunde ein Zugeständnis an linke und progressive Strömungen dar. Diese besagt:

Mögen Friede, Freiheit und Übereinstimmung herrschen.

Diese Worte übernahm das Grundgesetz aus den 12 Punkten vom 15. März 1848, die zwar für alle Ungarn einen wichtigen Identifikationspunkt darstellen, allerdings eher liberal und progressiv geprägt sind. Somit kann hierin auf den ersten Blick ein Zugeständnis an die Opposition des Fidesz gesehen werden. Verstärkt wird dies auch dadurch, dass die Formel am Ende des Grundgesetzes und somit an sehr prominenter Stelle steht: sie schließt ab, was die Präambel eingeleitet hat.

Allerdings wirkt das Zitat in Kenntnis des Aufbaus und Wortlauts der 12 Punkte aus dem Zusammenhang gerissen. Diese Worte eröffneten das Dokument von 1848 und schlossen es nicht ab. Am Ende stand vielmehr:

Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit!

Diese wortgetreue Übersetzung von *liberté, égalité, fraternité* mit dem abschließenden Ausrufezeichen rahmte zusammen mit der vom Grundgesetz rezipierten Einführung die konkreten Forderungen (im Wesentlichen: die Bürgerrechte und das Verhältnis zur Dynastie) ein und verlieh den 12 Punkten einen demokratisch-plebejischen Duktus, der an die wichtigen Texte der Französische Revolution erinnerte.

Vergleicht man die konservativ-nationalistische Symbolik des Grundgesetzes und seine offene Ablehnung von linkem und sozialistischem Gedankengut mit den 12 Punkten, wirkt die Verwendung des plebejischen Zitats als Schlussformel unweigerlich unpassend. Auf die revolutionäre oder gar jakobinische *liberté, égalité, fraternité*, die das Original ergänzte und vervollständigte, wurde im Grundgesetz verzichtet. Somit vermag das aus dem Kontext gerissene *Friede, Freiheit und Übereinstimmung* allenfalls geringe symbolische Wirkung zu entfalten und mutet als Aneignung des Inhalts der Urkunde von 1848 sogar respektlos an.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung

I. Einführung

Bereits in der Einführung war davon die Rede, dass die Bindung der Änderung bestimmter Gesetze an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung einen der wichtigsten Kritikpunkte darstellt, die gegenüber dem Grundgesetz formuliert wurden. Die richtige Beurteilung macht es auch hier erforderlich, den Blick etwas in die Vergangenheit zu richten. War die Einführung der Zweidrittelmaterien den Kräfteverhältnissen und der politischen Realität von 1989/90 geschuldet, etablierte sich diese besondere Gruppe von Gesetzen schnell als ein wichtiger Grundpfeiler des öffentlichen Rechts und auch des Spiels der Politik in Ungarn. Von großen Teilen der Literatur wurde diese Lösung kritisch beäugelt oder sogar abgelehnt. Nach der hier vertretenen Auffassung haben die Zweidrittelgesetze hingegen ihre Daseinsberechtigung. Sie zwingen die politischen Kräfte zum Dialog in den wichtigsten Fragen und vermögen auf diese Weise den Konsens zu fördern, der für die Legitimität des politischen Systems wichtig ist. Unbedingte Voraussetzungen hierfür ist jedoch ihre sparsame, auf konsensfähige Grundentscheidungen beschränkte Verwendung. Wie sich zeigen wird, erstreckt das Grundgesetz die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit allerdings auf Fragen, die mit den traditionellen staatsorganisationsrechtlichen Materien weder wesensverwandt noch vergleichbar sind. Die folgenden Ausführungen suchen die Antwort auf die Frage, welche Folgen dies in Zukunft haben kann, wobei ein kurzer Vergleich mit den Entscheidungen der Oktoberverfassung dem Verständnis dienen soll.

II. Zweidrittelgesetze in der Oktoberverfassung und ihre Rezeption durch das Grundgesetz

1. Rolle und Inhalt der Zweidrittelgesetze seit 1989

Bereits das verfassungsändernde Gesetz Nr. XXXI. aus 1989, das den Untergang des sozialistischen Systems rechtlich einleitete, kannte Gesetze,

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

deren Annahme und Änderung an eine Mehrheit von zwei Dritteln aller (!) Abgeordneten der Landesversammlung geknüpft war.[1037] Diese trugen den Namen *Gesetze von Verfassungskraft* (*alkotmányerejű törvények*). Das verfassungsändernde Gesetz Nr. XXXI. aus 1989 legte zahlreiche Materien fest, die ausschließlich durch diese besonderen Gesetze geregelt werden sollten.

Grundlage für den Erlass der Gesetze von Verfassungskraft bildete § 24. Abs. (3) der sozialistischen Verfassung, der schlicht festlegte, dass für eine Verfassungsänderung die Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten der Landesversammlung erforderlich sind. Dies macht klar, welcher Gedanke sich hinter der Bezeichnung *Gesetze von Verfassungskraft* verbarg. Der Runde Tisch strebte danach, den neu zu schaffenden demokratischen Staat mit ihrer Hilfe rechtlich einzugrenzen. Sie sollten als provisorischer, aber dennoch robuster Verfassungsersatz der Politik den richtigen Weg zeigen.

Die 1989 eingeführten Materien zeigen diesen Charakter als Übergangsverfassung. Neben sehr grundsätzlichen Aspekten wie den *Regeln über die grundlegenden Rechte und Pflichten* und den Voraussetzungen für die Einschränkung der Grundrechte[1038] waren z.B. der Kreis der Eigentumsgegenstände und der unternehmerischen Tätigkeiten, die dem Staat vorbehalten bleiben sollten,[1039] sowie die Beschränkungen des Wettbewerbs[1040] als Teile der Wirtschaftsverfassung der Regelung durch die Zweidrittelmehrheit vorbehalten.

1037 Die Kleine Verfassung kannte das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit ebenfalls, setzte diese allerdings lediglich für die Wahl des Präsidenten der Republik voraus, wobei möglich ist, dass der Verzicht auf Nennung von materiellen öffentlich-rechtlichen Fragen, die einer besonderen Mehrheit bedurft hätten, dem fragmentarischen, auf die Regelung der wichtigsten Übergangsfragen beschränkten Charakter des Dokuments geschuldet ist. Die bolschewistische Verfassung von 1949 knüpfte wiederum ihre eigene Änderung an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, was eine exakte Kopie der in Art. 145 der Verfassung der Sowjetunion enthaltenen Bestimmung darstellt; vgl. zum letzteren Punkt *Horváth / Révész T.*, in: *Mezey*, 2013, S. 275. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Runde Tisch ironischerweise gerade durch die Bestimmung der sozialistischen Verfassung, die es zu überwinden galt, zur Festlegung der Zweidrittelmehrheit für besonders wichtige Entscheidungen inspiriert wurde.

1038 S. § 2. des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989, der Kapitel I. der Verfassung komplett änderte.

1039 A.a.O.

1040 A.a.O.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Liest man diese Gesetzgebungskompetenzen zusammen mit den anderen Entscheidungen, die das verfassungsändernde Gesetz der Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung vorbehielt, wird das Bild der Übergangsverfassung noch deutlicher. Entscheidungen dieser Art waren z.B. die Ausrufung und die Beendigung des Kriegszustandes und die Festlegung der Regeln der notstandrechtlichen Sonderrechtsordnung, ferner die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im In- und Ausland,[1041] die Wahl und die rechtliche Stellung der Abgeordneten,[1042] der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Landesversammlung,[1043] die Wahl des Präsidenten der Republik und seine eventuelle Amtsenthebung,[1044] sowie schließlich die Wahl der Verfassungsrichter.[1045]

Ruft man sich hier ins Gedächtnis, dass das Verfassungsgericht den Untergang der Diktatur auf den 23.10.1989 datierte, verdienen die Bestrebungen von 1989 Respekt. Sie führten zur Geburt eines Dokuments, das bereits in seiner Form vor der zweiten Änderung im Jahre 1990 als funktionsfähige Übergangsverfassung bezeichnet werden konnte. Der Gegenstand der neu eingeführten Zweidrittelbestimmungen betonte diesen Charakter eines Dokuments, welches berufen ist, das Land auf den Weg der Demokratie zu führen. Durch die Bindung der Bestimmungen über die Grundrechte und über ihre Beschränkungen an die Zweidrittelmehrheit hatte die Landesversammlung etwa die Möglichkeit, das Verhältnis von Bürger und Staat neu zu regeln. Die Regelung der unternehmerischen Tätigkeit des Staates, des Umfangs des Staatseigentums und der Wettbewerbsbeschränkungen durch die Zweidrittelmehrheit wiederum sollten den Ausbau einer Marktwirtschaft anstelle der sozialistischen Planwirtschaft möglich machen. Nach dem geglückten Übergang in das neue Wirtschaftssystem wurden diese Fragen aus dem Zweidrittelkreis herausgenommen und blieben bis 2012 einfachgesetzlich zu regelnde Materien.

Ein ebenso wichtiges Ziel des Runden Tisches war es, Störfaktoren auszuschließen, die das Land von diesem richtigen Weg abbringen könnten. Allen Restaurationsbestrebungen der Machthaber des alten Systems

---

1041 S. § 4 des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989, der den Aufgabenbereich der Landesversammlung neu regelte sowie § 5., der wichtige Regeln der Sonderrechtordnung in die Verfassung einführte.

1042 § 7. Des Gesetzes Nr. XXXI aus 1989.

1043 § 9. des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989.

1044 § 16. Des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989.

1045 § 17. Des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989; demgegenüber schrieb dieses Gesetz für die Wahl des Ombudsmannes und des Präsidenten des Rechnungshofes noch keine Zweidrittelmehrheit vor.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sollten sie einen Riegel vorschieben und die Rückkehr der Diktatur unmöglich machen. Die zu diesem Zeitpunkt noch in Ungarn stationierten Truppen des Warschauer Paktes waren nach wie vor ein ernst zu nehmender Machtfaktor,[1046] sodass die Bindung des Militärs an den Willen der Zweidrittelmehrheit als Gegengewicht geboten schien. Ebenso war die Regelung der Wahl und der Stellung der Abgeordneten, insbesondere ihrer Immunität und Unabhängigkeit, unbedingte Voraussetzung für das Zustandekommen einer neuen, demokratischen Grundsätzen nunmehr voll entsprechenden und autonomen Landesversammlung. Schließlich sollte auch eine hinter verschlossenen Türen tagende Landesversammlung weitestgehend verhindert werden, da diese Art der Gesetzgebung schlechte Assoziationen geweckt hätte.

Ein besonderes Wort verdienen die Vorschriften über das Verfahren zur Wahl des Staatsoberhaupts. Ein aus dem alten System stammender, über Rückhalt in der Bevölkerung verfügender Staatspräsident galt in den Augen der Opposition lange als öffentlich-rechtliches Menetekel.[1047] Eine detaillierte Regelung der Wahl, der Ausübung der Befugnisse und sogar des Verlustes des Amtes sollte Übergriffigkeiten seitens des Staatsoberhauptes unmöglich machen.[1048] Der Runde Tisch ließ sich hier sehr stark von der Kleinen Verfassung inspirieren und rezipierte einige ihrer Bestimmungen fast wörtlich. Hier wie dort war die Wahl in den ersten zwei Durchgängen nur mit der Stimme von zwei Dritteln aller Abgeordneten möglich, während nach zwei erfolglosen Runden derjenige Kandidat siegreich sein

1046 Letzte Truppenteile verblieben bis 1991 auf ungarischem Gebiet. Berühmt geworden ist das Foto des „letzten sowjetischen Soldaten“ vom 19.06.1991: an diesem Tag verließ der frühere Oberbefehlshaber, Generalleutnant *Viktor Silow* still und ohne militärisches Protokoll in einer schwarzen Limousine das Land. 2001 erklärte die Landesversammlung diesen Tag zum nationalen Gedenktag, s. hierzu Gesetz Nr. XVII. aus 2001.

1047 Die sozialistischen Machthaber waren Anhänger einer direkten Wahl des Staatsoberhaupts durch das Volk. Ihr Favorit, Staatsminister *Imre Pozsgai*, war beim Volk beliebt und wäre ein aussichtsreicher Kandidat gewesen.

1048 Hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass dieser Detailreichtum eine interessante Parallele zur Kleinen Verfassung von 1946 darstellt. Schnell wird auch klar, dass die Lage von 1989 derjenigen von 1946 nicht völlig unähnlich war. Nach dem Krieg verfolgten die Schöpfer der Kleinen Verfassung das Ziel, mit der Monarchie endgültig aufzuräumen, während die Gefahr, die 1989 von einem allzu mächtigen, den alten Machthabern immer noch verbundenen Staatspräsidenten eine ähnliche gewesen wäre. Mag diese Ähnlichkeit Produkt des Zufalls gewesen sein, so lässt sie dennoch an die Seelenverwandtschaft zwischen den demokratischen Bestrebungen von 1946 und von 1989 denken.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sollte, der die Mehrheit der Stimmen für sich verbuchen konnte, ungeachtet der Anzahl der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten.[1049]

Dies stellte sowohl 1946 als auch 1989/90 eine geeignete Lösung dar, nicht zuletzt deswegen, weil die Herausforderungen durchaus vergleichbar waren. Nach dem Abdanken Horthys und dem darauffolgenden Chaos war nicht nur die Klärung der Staatsform oberstes Gebot, sondern ebenso die Entscheidung über die Person des Staatsoberhaupts. 1989 wiederum war es wichtig, die Entscheidungshoheit über die Person des Präsidenten der Republik der Landesversammlung zu übertragen und diese unter keinen Umständen aus ihrer Hand gleiten zu lassen. Die hohe Voraussetzung von zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten war in beiden Fällen geeignet, dem künftigen Staatoberhaupt starke Legitimität zu verleihen. Gleichzeitig schloss aber die sehr niedrige Voraussetzung der einfachen Mehrheit ohne Rücksicht auf die Zahl der abgegebenen Stimmen die Gefahr des leeren Throns selbst im Falle eines nur eingeschränkten Funktionierens der Landesversammlung aus – einer Gefahr, die in beiden Fällen wegen der Ungewissheit der Zukunft nicht aus der Luft gegriffen schien. Ob der Runde Tisch sich hier aus pragmatischen Gründen von der Kleinen Verfassung inspirieren ließ oder ob er bewusst den Hut vor dem Geist von 1946 zog, spielt keine entscheidende Rolle. Unbestreitbar strahlte diese Rezeption mit einem republikanischen Nimbus und weckte positive Assoziationen bei den Ungarn.

Das Gesetz Nr. XL. aus 1990 als zweite Etappe des Übergangs in die Rechtsstaatlichkeit verwendete nicht mehr den Begriff der *Gesetze von Verfassungskraft*, weitete aber den Kreis der Materien aus, die der Regelung durch eine besondere Mehrheit der Landesversammlung vorbehalten waren. Hierbei setzte es im Vergleich zum verfassungsändernden Gesetz von 1989 die Voraussetzungen für viele der neu eingeführten Materien etwas niedriger an und forderte nicht mehr die Stimmen von zwei Dritteln aller, sondern lediglich von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten. Weder das Gesetz von 1990 noch die Oktoberverfassung in ihrer vorerst finalen Form kannten eine besondere Bezeichnung für diese Gesetze, sodass sich in der Alltags- wie in der Fachsprache der Ausdruck Zweidrittelgesetz (*kétharmados törvény*) etablierte.

1049 Vgl. hierzu § 4 Abs. (2) – (4) der Kleinen Verfassung und § 29/B Abs. (2) – (4); der einzige wesentliche Unterschied bestand darin, dass 1946 auch eine Wahl durch Akklamation (*közfelkiáltás*) möglich sein sollte. Ansonsten ist klar, dass 1989 die Bestimmungen der Kleinen Verfassung schlich rezipiert wurden. Wortlaut und Aufbau sind fast identisch.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die schwierige Geburt der Oktoberverfassung drückte der Struktur des Dokuments ihren Stempel auf. Die wichtigen Zweidrittelmaterien waren an unterschiedlichen Stellen geregelt, und nur bei genauer Lektüre der Vorschrift war erkennbar, ob eine schlichte Zweidrittelmaterie oder eine Frage vorlag, für die die Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten erforderlich waren. Im Interesse der Übersichtlichkeit sollen hier deswegen die wichtigsten Entscheidungen aufgezählt werden, die die Oktoberverfassung in ihrer finalen Form einer besonderen Mehrheit der Landesversammlung vorbehielt. Die Bildung von Gruppen erleichtert hier das Verständnis. Hierbei bildete die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten eher den Regelfall und die von zwei Dritteln des vollen Plenums eher die Ausnahme. Es lassen sich vier große Gruppen bilden: staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidungen, grundrechtliche Bestimmungen, Regeln für die verschiedenen Arten der Sonderrechtsordnung, sowie schließlich Regeln über die Wahl der höchsten Amtsträger im Staat.

Die erste Gruppe bildeten diejenigen Vorschriften, die sich auf die grundlegende Ausgestaltung des Staates bezogen. Hierzu gehörten die Regeln über die Rechtssetzung,[1050] über die rechtliche Stellung der Abgeordneten der Landesversammlung,[1051] über Volksabstimmungen,[1052] über Organisation und Funktionsweise des Verfassungsgerichts,[1053] über die rechtliche Stellung der Ämter der Ombudsleute sowie des Rechnungshofes,[1054] über die Tätigkeit der Polizei, der Militärs und der Geheimdienste,[1055] über die grundlegende rechtliche Stellung der lokalen Kommunen,[1056] die Gerichtsverfassung einschließlich der Staatsanwaltschaften sowie die

1050 § 7 Abs. (4).

1051 § 20 Abs. (6), für die Befugnis zur Festsetzung der eigenen Bezüge s. § 20 Abs. (4), für die Entscheidung über die Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern s. § 20/A Abs. (2); für den erwähnten Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Landesversammlung s. § 23; für die Befugnis zur Festlegung der Geschäftsordnung der Landesversammlung s. 24 Abs. (4).

1052 § 28/B Abs. (1).

1053 §§ 32/A Abs. (7).

1054 § 32/B Abs. (7) bzw. § 32/C Abs. (4).

1055 § 40/A Abs. (4); etwas exotisch mag § 40/B Abs. (5) anmuten, der er der Zweidrittelmehrheit erlaubte, die Tätigkeit von Angehörigen des Militärs in politischen Parteien zu beschränken. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Vorschrift auf Angst vor einer „politischen" Armee zurückzuführen ist, wie sie zuvor die Truppen des Warschauer Paktes waren.

1056 § 44/C.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

rechtliche Stellung der Richter bzw. Staatsanwälte,[1057] das Asylrecht,[1058] die Regeln der Staatsbürgerschaft,[1059] die Wahlgesetze für die Wahlen der Abgeordneten der Landesversammlung und für die Volksvertretungen auf lokaler Ebene sowie die Regeln über die Mittel der direkten Demokratie,[1060] der Abschluss völkerrechtlicher Verträge von überragender Wichtigkeit[1061] und schließlich die aus symbolischem Gesichtspunt sehr wichtigen Entscheidungen über die Staatssymbole.[1062] Später gesellte sich zu dieser Gruppe der Abschuss von Verträgen, die die Ausübung von grundlegenden Kompetenzen auf die EU übertrugen.[1063]

Zu der zweiten Gruppe gehörten Entscheidungen, die das Verhältnis vom Bürger zum Staat regelten, also überwiegend Gesetze, die den Grundrechten konkretere Gestalt gaben. Zu diesen gehörten die Grundzüge des Datenschutzes,[1064] der Religions- und Gewissensfreiheit,[1065] der Pressefreiheit und der Medienverfassung,[1066] der Versammlungsfreiheit,[1067] der Stellung der nationalen und ethnischen Minderheiten,[1068] des Streikrechts[1069] und der Wehrpflicht.[1070]

Die dritte Gruppe bildeten die Regeln über die Notstandsverfassung. Zu den Zuständigkeiten der Landesversammlung gehörten die Erklärung des Kriegszustandes und die Entscheidung über den Friedensschluss,[1071] die Erklärung des Ausnahmezustandes und die Aufstellung des Landesverteidigungsrates (*Honvédelmi Tanács*) im Falle eines Kriegszustandes oder einer Kriegsgefahr,[1072] bedeutende Entscheidungen im Zusammenhang

1057 § 50 Abs. (5) bzw. § 53 Abs. (4).
1058 § 65 Abs. (3).
1059 § 69 Abs. (4).
1060 § 71 Abs. (3).
1061 § 19 Abs. (4).
1062 § 76 Abs. (2).
1063 § 2/A (2).
1064 § 59 Abs. (2).
1065 § 60 Abs. (4).
1066 § 61 Abs. (3), (4).
1067 § 62 Abs. (2).
1068 § 68 Abs. (4).
1069 § 70/C Abs. (3).
1070 § 70/H Abs. (3).
1071 § 19 Abs. (4) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. g).
1072 § 19 Abs. (4) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. h).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

mit dem Einsatz der Streitkräfte im In-und Ausland,[1073] sowie generell Entscheidungen im Zusammenhang mit den Sonderrechtsordnungen.[1074]

Die vierte und letzte Gruppe bestand schließlich aus denjenigen Vorschriften, die eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl von hohen Amtsträgern vorsahen. Neben dem bereits erwähnten Staatsoberhaupt[1075] und den Verfassungsrichtern[1076] gehörten zu diesem Kreis der Beauftragte der Landesversammlung für die Grundlegenden Rechte (Ombudsmann), dessen Tätigkeit von 1995 bis 2012 – wie bereits erwähnt – ein für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten zuständiger, ihm gleichberechtigter Beauftragter ergänzte,[1077] der Präsident des Rechnungshofes und seine Stellvertreter,[1078] der Präsident des Obersten Gerichtshofes,[1079] sowie schließlich der oberste Staatsanwalt.[1080]

Die Stimmen von zwei Dritteln der vollen Landesversammlung waren lediglich erforderlich für die Verträge mit der EU, die meisten Entscheidungen (aber nicht die Annahme der Gesetze) im Zusammenhang mit Notstandslagen, die Entscheidung über eine nichtöffentliche Sitzung, die Wahl aller Amtsträger, die Entscheidung über die Staatssymbole sowie die Änderung der Verfassung bzw. die Verabschiedung einer neuen Verfassung.[1081]

2. Exkurs: Zur Verwendung des Begriffs Kardinalgesetz im Grundgesetz

Das Grundgesetz spricht nicht von Zweidrittelgesetzen, sondern verwendet durchgehend den Begriff *sarkalatos törvény*, der ins Deutsche in Ermangelung eines besseren Begriffs mit *Kardinalgesetz* übersetzt wurde.[1082]

1073 § 19 Abs. (6) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. j).

1074 § 19 Abs. (6) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. n); zu verschiedenen Arten des Notstandes 19/A – 19/E.

1075 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch wichtige Details der Rechte des Staatsoberhaupts wie z.B. die Festsetzung seiner Bezüge oder seine Amtsenthebung der Zweidrittelmehrheit vorbehalte waren, s. § 29/B.

1076 § 32/A Abs. (4).

1077 § 32/B Abs. (4).

1078 § 32/C Abs. (3).

1079 § 48 Abs. (1).

1080 § 52 Abs. (1).

1081 S. hierzu § 24 Abs. (3).

1082 So z.B. *Küpper, Herbert*, A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben (Das Phänomen der Zweidrittel- bzw. Kardinalgesetze in der ungarischen Rechtsordnung), MTA Law Working Papers 2014/46, Magyar

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Allerdings gibt der aus dem Lateinischen entliehene, eher neutral oder technisch klingende Ausdruck *Kardinal* die Natur des ungarischen Begriffs *sarkalatos* kaum wieder.[1083] Dieser ist ein in der heutigen Sprache selten verwendeter, archaisch anmutender Begriff, der für eine moderne Verfassungsurkunde deplatziert wirkt.[1084]

Der Begriff ist nicht ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Historisch wurden als *sarkalatos törvények* Gesetze bezeichnet, die tatsächlich zentrale Eckpunkte des öffentlichen Rechts, also faktisch die Verfassungsordnung regelten.[1085] Oft waren diese auch gleichzeitig Bestandteile der historischen Verfassung. Allerdings ergab sich ihr besonderer Status aus ihrem Inhalt und aus ihrer historischen Bedeutung, nicht aus den für ihre Verabschiedung geltenden Vorschriften. Ihre Annahme oder Änderung war im Vergleich zu den sonstigen Gesetzen nicht an das Erfordernis einer besonderen Anzahl von Stimmen geknüpft. Auch formell befanden sie sich nicht auf einer höheren Stufe in der Hierarchie der Rechtsnormen.[1086]

Der Inhalt des Begriffs *sarkalatos törvény*, wie er im Grundgesetz verwendet wird, hat keine Ähnlichkeit mit dem historischen Vorbild. Art. T), der den Katalog aller formell zulässigen Rechtsvorschriften und die für diese geltenden wichtigsten Bestimmungen enthält, definiert den Begriff in seinem Abs. (4). Dieser sagt:

Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest, S. 2.; *Küpper* hält den Begriff allerdings ebenfalls für falsch und meidet ihn.

1083 Dies ist in keiner Weise eine Kritik an Küppers Sprachgebrauch, da der Begriff Kardinalgesetz eine sehr wortgetreue Übersetzung des Originals darstellt. *Sarkalatos* entstammt dem ungarischen *sarok*, was so viel wie Ecke bedeutet und dient oft der Bezeichnung von besonders wichtigen Eckpunkten oder Fakten. Wurzel von Kardinal ist hingegen der aus dem Lateinischen stammende Begriff *cardo*, der sich mit Drehpunkt oder Angelpunkt übersetzen lässt.

1084 Hinzuweisen ist darauf, dass der Begriff *sarkalatos* keine religiösen Assoziationen weckt. Der kirchliche Würdenträger heißt im Ungarischen *bíboros*.

1085 Der Begriff fand spätestens nach dem Kompromiss von 1867 Eingang in die ungarische Rechtssprache. Allerdings wurden seit dieser Zeit auch deutlich ältere, aber ihrem Inhalt nach *sarkalatos törvények* darstellende Rechtsquellen so bezeichnet; s. z.B. *Beér, János – Csizmadia, Andor*: Történelmünk a jogalkotás tükrében, Sarkalatos honi törvényeinkből 1001–1949-ig (Unsere Geschichte im Spiegel der Gesetzgebung, Auswahl unserer heimischen Kardinalgesetze von 1001 bis 1949), Gondolat Kiadó, Budapest, 1966.

1086 S. *Küpper*, 2014, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Ein Kardinalgesetz ist ein Gesetz, zu dessen Annahme und Änderung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten der Landesversammlung notwendig sind.*

Hier wird deutlich, dass das Grundgesetz keine Brücke zur Vergangenheit bauen kann. Früher galt ein Gesetz als *sarkalatos törvény*, das grundlegende verfassungsrechtliche Fragen regelte und somit als Bestandteil der Verfassung galt, jedoch für seine Annahme oder Änderung gegenüber den anderen Gesetzen keine erschwerten Bedingungen setzte. Heute verhält es sich gerade andersherum. In Anbetracht des Anspruchs des Grundgesetzes, als wichtigstes rechtliches Grundlagendokument Ungarns zu dienen, wäre es widersinnig, von einem verfassungsersetzenden Charakter der Kardinalgesetze auszugehen. Und während den historischen Kardinalgesetzen gerade nicht formelle Vorschriften ihre besondere Bedeutung verliehen, ist das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit der einzige Umstand, der die im Grundgesetz geregelten Kardinalgesetze von den sonstigen Gesetzen unterscheidet. Wie sich zeigen wird, sind ihre Regelungsgegenstände divers und beziehen sich keineswegs nur auf die Grundstrukturen des Staates. Somit läuft das Grundgesetz gerade mit diesem künstlich archaisierenden Sprachgebrauch den traditionellen Inhalten der historischen Verfassung entgegen. Die Verwendung des Begriffs des Kardinalgesetzes ist historisch nicht korrekt und kann auch bei allem Wohlwollen nur als pseudo-historisierend bezeichnet werden.[1087] Deswegen soll der Begriff hier weitestgehend gemieden werden.

3. Rezeption der Zweidrittelmaterien der Oktoberverfassung durch das Grundgesetz

Verglichen mit der Oktoberverfassung hat sich die bloße Zahl der Materien, die nur durch eine Zweidrittelmehrheit geregelt werden können,

---

1087 Gerade wegen dieser historisch nicht korrekten Verwendung des Begriffs lehnt *Küpper* die Übernahme ab und bezeichnet die fragliche Gruppe von Gesetzen im Einklang mit der bis 2012 herrschenden ungarischen Praxis als Zweidrittelgesetze; vgl. *Küpper*, 2014, S. 2; *Küppers* Ansicht ist rechtsdogmatisch richtig, und ihr sollte auch hier gefolgt werden. Die gelegentliche Verwendung des unglücklichen Begriffs Kardinalgesetz in der vorliegenden Arbeit ist lediglich mit dem Umstand zu erklären, dass dies dem Sprachgebrauch der Redakteure des Grundgesetzes entspricht und seine krampfhafte Vermeidung zu Verständnisschwierigkeiten führen könnte.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht wesentlich geändert. Auch der Regelungsgegenstand eines großen Teils der Gesetze klingt vertraut. Das Grundgesetz scheint auf den ersten Blick die Praxis fortzuführen, die sich seit 1989/90 herausgebildet hat und knüpft Entscheidungen über die wichtigsten Grundentscheidungen an die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit. Viele von diesen Themenbereichen übernimmt es aus der Oktoberverfassung, während es in einigen Fällen Fragen, über die die Oktoberverfassung noch unmittelbar selbst entschied, der Regelung durch ein Zweidrittelgesetz überlässt und somit auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt.[1088]

Auch der Wortlaut ähnelt häufig den Vorgängervorschriften der Oktoberverfassung. Im Interesse der besseren Vergleichbarkeit der zwei Dokumente seien hier die Entscheidungen aufgezählt, die das Grundgesetz der Zweidrittelmehrheit vorbehält. Auch hier sollen die Gruppen des Staatsorganisationsrechts, der Wahl der Amtsträger sowie der Regeln der Sonderrechtsordnung gebildet werden. Rechtsgrundlagen, die die Ausgestaltung des Verhältnisses vom Bürger zum Staat an den Vorbehalt der Zweidrittelmehrheit knüpfen, kennt das Grundgesetz ebenfalls. Allerdings sind gerade sie es, die problematisch sind, da sie oft einen Bruch mit der Oktoberverfassung darstellen. Deswegen werden sie im Kapitel über die neuartigen Zweidrittelmaterien behandelt.

In den staatsorganisationsrechtlichen Fragen, die der Regelung durch Zweidrittelgesetz vorbehalten waren, zeigt sich die Ähnlichkeit mit der Oktoberverfassung am deutlichsten. Zu ihnen gehörten der Abschluss der Überragend wichtigen Verträge mit der EU,[1089] die Änderung des Grund-

1088 Hierbei ist nicht auszuschließen, dass diese Auslagerung von Entscheidungen über Kernfragen des Staatsorganisationsrechts nicht immer das Ergebnis einer bewussten rechtstechnischen Entscheidung war, sondern dass wegen des selbst diktierten Zeitdrucks aus diese Weise Zeit gewonnen werden sollte. Als Beispiel diene hier die Frage der Unvereinbarkeit der Eigenschaft als Abgeordneter mit anderen Tätigkeiten, die die Oktoberverfassung – wie gezeigt – der Regelung in der Verfassung vorbehielt. Demgegenüber legt das Grundgesetz in Art. 4 Abs. (2) S. 2 fest, dass die Landesversammlung die Regeln der Unvereinbarkeit in einem Zweidrittelgesetz festlegen soll. Mit dieser Vorschrift als Rechtsgrundlage erließ die Landesversammlung das Gesetz Nr. XXXVI. aus 2012. *Küpper* weist hier darauf hin, dass dies auf den Umstand zurückzuführen sei, dass die Landesversammlung es nicht geschafft hatte, über die sehr umstrittene Frage der Unvereinbarkeit der Eigenschaft als Abgeordneter mit dem Amt des Bürgermeisters zu entscheiden. Kritisch merkt auch er an, dass diese Auslagerung von Verfassungsrecht ein weiteres Indiz dafür sei, dass das Grundgesetz 2011 noch nicht *reif zur Kodifizierung* und damit das Produkt einer übereilten Annahme gewesen ist; vgl. *Küpper*, 2014, S. 2.

1089 Art. E) Abs. (4).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gesetzes bzw. die Verabschiedung einer neuen Verfassung,[1090] die Grundregeln der ungarischen Staatsangehörigkeit,[1091] die Staatssymbole,[1092] die Voraussetzungen des (aktiven und passiven) Wahlrechts,[1093] die Regeln für die Tätigkeit der Landesversammlung[1094] einschließlich des Wahlgesetzes,[1095] die Schaffung von *selbstständigen Regelungsorganen* (*önálló szabályozó szervek*),[1096] die grundlegenden Regeln über Zuständigkeiten und Funktionieren des Verfassungsgerichts,[1097] die Gerichtsverfassung und die Struktur und Funktionsweise der Staatsanwaltschaften einschließlich der rechtlichen Stellung der Richter und Staatsanwälte,[1098] die Regeln für die lokalen Kommunen einschließlich der Wahlregeln für die lokalen Abgeordneten,[1099] die Regeln der Organisation und des Funktionierens der Ungarischen Nationalbank,[1100] des Rechnungshofes,[1101] sowie des neu geschaffenen Haushaltsrates,[1102] und schließlich die rechtliche Stellung des Militärs,[1103] der Polizei und der Geheimdienste.[1104]

1090 Art. S) Abs. (2), die Urkunde verwendet hier die Wendung *Annahme eines neuen Grundgesetzes*, es fällt allerdings schwer, aus der Verwendung dieses Substantivs statt des Standardausdrucks *Verfassung* irgendeine Bindung des später erwachenden *pouvoir constituant* hinsichtlich der Namenswahl für die von ihm neu zu schaffende Verfassung abzuleiten.

1091 Art. G).

1092 Art. I).

1093 Art. XXIII. Abs. (4).

1094 Für die Regeln der Unvereinbarkeit der Abgeordneten s. Art. 4. Abs. (2), für die Entscheidung über die Unvereinbarkeit im konkreten Fall s. Art. 4. Abs. (4), für den Ausschluss der Öffentlichkeit s. Art. 5. Abs. (1), für die Annahme der Geschäftsordnung s. Art. 5. Abs. (7), für die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse s. Art. 7. Abs. (3).

1095 Art. 2. Abs. (1); für die Regeln der Teilnahme der nationalen Minderheiten an der Arbeit der Landesversammlung s. Art. 2. Abs. (2).

1096 Art. 23., bei diesen Organen handelt es sich um eine durch das Grundgesetz neu geschaffene Kategorie von Exekutivorganen, für Details s. *Küpper*, 2012, S. 155f.

1097 Art. 24.

1098 Art. 25f. bzw. Art. 29. für die Staatsanwaltschaften.

1099 Art. 31. Abs. (3); etwas überraschend regelt Art. 33 Abs. (3), dass ein Zweidrittelgesetz auch Regeln festlegen kann, an welche sich die lokalen Legislativorgane bei der Schaffung ihrer eigenen Ausschüsse und auch bei der Schaffung von Ämtern halten müssen, für die Wahlregeln s. Art. 35. Abs. (1).

1100 Art. 41.

1101 Art. 43. Abs. (4).

1102 Art. 44. Abs. (5).

1103 Art. 45. Abs. (2), Abs. (5).

1104 Art. 46. Abs. (6).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hinsichtlich der Wahl der höchsten Würdenträger brachte das Grundgesetz im Vergleich zur Oktoberverfassung ebenfalls nichts fundamental Neues. Auch weiterhin waren diese Personalentscheidungen der Mehrheit von zwei Dritteln der gesamten Landesversammlung vorbehalten. Hierbei rezipierte das Grundgesetz wie auch die Oktoberverfassung hinsichtlich der Wahl des Staatsoberhaupts die von der Kleinen Verfassung verwendete Lösung der deutlichen Absenkung der Wahlvoraussetzungen nach einem erfolglosen Durchgang, mit dem Unterschied, dass gemäß dem Grundgesetz die einfache Mehrheit nunmehr bereits im zweiten – und nicht wie früher erst im dritten – Durchgang ausreichend ist.[1105] Die Neuerung, die nicht nur die Wahl der Verfassungsrichter, sondern auch die Entscheidung über die Person des Präsidenten des Verfassungsgerichts der Landesversammlung zuweist, wurde bereits erwähnt.[1106] Der Präsident der Kurie,[1107] der oberste Staatsanwalt,[1108] der Beauftragte für Grundrechte[1109] und der Präsident des Rechnungshofes[1110] werden ebenfalls weiterhin mit der Zweidrittelmehrheit der gesamten Landesversammlung gewählt.

Schließlich behielt auch das Grundgesetz die Ausgestaltung der Regeln, die in außergewöhnlichen Situationen galten, den Zweidrittelgesetzen vor. So sind die Regeln über die Verpflichtung zum Dienst an der Waffe im Ausnahmezustand[1111] einem Zweidrittelgesetz vorbehalten. Ebenso werden die Festlegung der Zuständigkeiten des Landesverteidigungsrates sowie generell Befugnisse der wichtigsten Verfassungsorgane und ihr Verhältnis zueinander im Fall der Sonderrechtsordnung einem Zweidrittelgesetz überlassen.[1112]

1105 S. Art. 11. für das Wahlverfahren.
1106 Art. 24. Abs. (8).
1107 Art. 26. Abs. (3).
1108 Art. 29. Abs. (4).
1109 Art. 30 Abs. (3).
1110 Art. 43. Abs. (2).
1111 Art. XXXI.
1112 S. Art. 49. für den Landesverteidigungsrat und die folgenden Bestimmungen für die einzelnen Arten dieser außergewöhnlichen Situationen, Art. 50. für den Notstand, Art. 51. für den Spannungsfall und für den als *präventive Verteidigungslage* (*megelőző védelmi helyzet*) bezeichneten Spannungsfall, 51/A. für den durch die sechste Grundgesetzänderung eingeführten Fall der Terrorgefahr, Art. 52. für den unerwarteten Angriff, Art. 53. für die Gefahrenlage und schließlich Art. 54. für die gemeinsamen Regeln der verschiedenen Arten der Sonderrechtsordnung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

III. Neue Zweidrittelmaterien im Grundgesetz

1. Einführung

Trotz den zahlreichen Materien, die das Grundgesetz aus der Oktoberverfassung rezipiert, fällt schnell ins Auge, dass es auch einige Fragen an das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit knüpft, die sich nicht den oben gebildeten Gruppen zuordnen lassen. Weder gehören sie zu den neutralen oder zumindest konsensfähigen staatsorganisationsrechtlichen Grundentscheidungen noch zu den grundrechtlichen Materien, bei denen ein größtmöglicher politischer Konsens zwar nicht immer selbstverständlich, aber dennoch wünschenswert ist. Diese Bestimmungen sind alle ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Es fällt schwer, eine besondere rechtspolitische Motivation zu finden, die sie auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner bringen könnte. Vielmehr spricht sehr viel dafür, dass der Fidesz beliebige, ihm wichtige und unter normalen Umständen nicht zur Domäne des Verfassungsrechts zu zählende Materien, deren Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene geboten wäre, auf die Zweidrittelebene befördert, um so die Politik langfristig in für ihn genehme Bahnen zu lenken.

Bestimmungen, die bereits bei Inkrafttreten des Grundgesetzes solche politischen Materien der Zweidrittelmehrheit vorbehielten, bezogen sich auf die Steuerpolitik, die wirtschaftliche Betätigung und das Eigentum des Staates sowie auf die Frage der Nachhaltigkeit. Zusätzlich stuften Änderungen des Grundgesetzes zuvor der Regelung durch die einfache Mehrheit zugängliche Fragen zu Zweidrittelmaterien hoch.

2. Die Familienpolitik auf der Zweidrittelebene

Als erstes ist auf den bereits detailliert erörterten Art. L) zurückzukehren. Die Erhebung des sehr engen und deswegen nicht konsensfähigen Ehe- und Familienbegriffs auf Verfassungsebene ist – wie gezeigt wurde – für die Legitimität des Grundgesetzes abträglich. Art. L) Abs. (3) legt zusätzlich hierzu fest:

> *Den Schutz der Familien regelt ein Kardinalgesetz.*

Von dieser Möglichkeit machte der Fidesz schnell gebrauch und erließ das Gesetz über den Schutz der Familien.[1113] Dieses wurde am 31.12.2011

1113 Gesetz Nr. CCXI. aus 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

verkündet und trat am 01.01.2012 gleichzeitig mit dem Grundgesetz in Kraft. Diese Priorisierung kann durchaus als Indiz dafür gewertet werden, wie sehr dem Fidesz an der schnellen Regelung dieser Materie gelegen war.

Bereits die Präambel des Gesetzes zeigt, dass dieses das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen für die praktische Umsetzung der im Programm der Nationalen Zusammenarbeit und im Grundgesetz festgelegten Ideologie zu schaffen.

So bezeichnet die Präambel die Familie als *Ungarns wichtigste nationale Kraftquelle*, als *Garantie für den Fortbestand der Nation* sowie als *natürliche Umgebung für die Entfaltung der Persönlichkeit des Menschen*. Indem sie erklärt, dass es *ohne die Geburt von Kindern und ohne das Wachstum der Familien keine nachhaltige Entwicklung und kein Wirtschaftswachstum* geben kann, macht sie klar, dass das Gesetz nicht das Ziel verfolgt, die Familie als Wert an sich zu schützen.[1114] Vielmehr dient sie dem Wachstum des Kollektivs der Nation. Die Präambel spricht von *Vater* und *Mutter*. Somit ist eindeutig, dass nur die traditionelle heterosexuelle Familie Schutz erhalten soll.

Das Gesetz begnügt sich nicht mit diesen Bestimmungen deklarativer Art. Es ist kein Kodex, der lediglich Grundlagen des Familienschutzes in für alle zumindest hinnehmbarer und somit konsensfähiger Weise regelt. Vielmehr hebt das Gesetz tagespolitische Fragen, deren Regelung auf einfachgesetzlichem oder sogar untergesetzlichem Niveau angebracht gewesen wäre, auf die Zweidrittelebene. Zum Beispiel handelt es sich hierbei um die Voraussetzungen der besonderen, über das normale Ausmaß hinausgehenden Unterstützung für Eltern.[1115]

Zusätzlich fasst das Gesetz die in Art. L) Abs. (3) enthaltene Rechtsgrundlage sehr weit auf und legt recht detaillierte arbeitsrechtliche Re-

---

1114 Noch eindeutiger wird dies durch § 1 Abs. (1) des Gesetzes, welcher besagt, dass der Staat Familie und Ehe *auch* (sic!) *wegen ihrer Würde und ihres Wertes an sich* schützt. Gerade dieses scheinbare Zugeständnis zeigt, dass Grund des Schutzes nicht nur und auch nicht primär der *Wert an sich* der Familie sein soll. Der in der Präambel zum Ausdruck kommende Kollektivismus spricht hier eine deutliche Sprache.

1115 In den Genuss dieser Leistungen sollen Eltern kommen, die mindestens drei minderjährige Kinder erziehen, ferner die alleinerziehenden Elternteile sowie diejenigen, die ein dauerhaft krankes oder ein mit schwerer geistiger Behinderung lebendes Kind erziehen, s. § 15 Abs. (2) des Gesetzes. Selbstverständlich soll die Daseinsberechtigung dieser wichtigen staatlichen Leistungen keinesfalls in Frage gestellt werden. Lediglich ihre Regelung auf der Zweidrittelebene ist Gegenstand der Kritik.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

geln für Schwangere und junge Eltern fest.[1116] Diese Erstreckung auf ein Rechtsgebiet, welches mit dem Familienrecht, zu dessen Kernaufgaben der Schutz der Familien eigentlich gehört, nicht eng verbunden ist, kann Bedenken wecken, fixiert es doch mithilfe der Macht der Zweidrittelmehrheit Materien, die nicht unmittelbar von dem Wortlaut der grundgesetzlichen Bevollmächtigung umfasst sind.

3. Die Regelung des ausschließlichen Staatseigentums

Die zweite Vorschrift, die die Regelung eines Gebietes der Zweidrittelmehrheit vorbehält, das nicht zu den klassischen Zweidrittelmaterien gehört, wie sie das ungarische Recht vor 2012 kannte, ist der das staatliche Vermögen und die wirtschaftliche Betätigung des Staates regelnde Art. 38. Dieser besagt:

(1) *Das Eigentum des Staates und der örtlichen Selbstverwaltungen ist nationales Vermögen. […] Die Anforderungen an die Bewahrung und den Schutz des nationalen Vermögens und an die verantwortliche Bewirtschaftung des nationalen Vermögens bestimmt ein Kardinalgesetz.*
(2) *Den Kreis des ausschließlichen Eigentums des Staates und seiner ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit sowie die Beschränkungen und Voraussetzungen der Veräußerung nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht gesteigerter Bedeutung bestimmt unter Berücksichtigung der Zwecke gemäß Abs. (1) ein Kardinalgesetz.*

Auch hier machte der Fidesz sofort Gebrauch von der Bevollmächtigung und erließ ein Zweidrittelgesetz, das ebenfalls zeitgleich mit dem Grundgesetz in Kraft trat.[1117] Dieses regelte den Kreis derjenigen Vermögensge-

---

1116 S. etwa § 16 des Gesetzes für den Arbeitsschutz, § 17 für die Elternzeit (mitsamt der genauen gesetzlichen Festlegung von deren Dauer) oder § 18 für den Kündigungsschutz.

1117 Gesetz Nr. CXCVI. aus 2011; auch das Gesetz Nr. CII. aus 2013 über die Fischzucht und den Schutz der Fische sowie mehrere Gesetze über das Eigentum an Wäldern und Forsten ergingen auf dieser Grundlage. Erwähnung verdient noch das Gesetz Nr. CLVII. aus 2013, welches der Ungarischen Akademie der Künste das Eigentum an drei äußerst wertvollen Budapester Immobilien übertrug und diese gleichzeitig mit einem Veräußerungsverbot belegte, wobei es sich ausdrücklich auf Art. 38. der Verfassung berief. Diese Entscheidung ist klar ideologisch motiviert: obwohl der Name anderes vermuten lässt, verfügt diese Akademie über keine Tradition. Sie wurde erst 1992 von einigen vorwiegend konservativen Künstlern gegründet und war lange Zeit nicht von

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

genstände, die zum nationalen Vermögen im Sinne von Art. 38 gehörten und schuf zusätzlich zur Kategorie des *ausschließlichen Eigentums des Staates* diejenige des *nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht hervorgehobener Bedeutung*.[1118] Die Gruppe des ausschließlichen Eigentums ist relativ unproblematisch und kann durchaus als konsensfähiges Recht bezeichnet werden, das auf der Bevollmächtigung im Grundgesetz beruht und den Kreis des nationalen Vermögens präzisiert. In Anbetracht der Bedeutung der Vermögensgegenstände, die zu diesem Kreis gehören, ist die Verweisung auf die Zweidrittelebene ein durchaus begehbarer Weg.[1119]

Weniger eindeutig zu beurteilen ist die zweite, neu geschaffene Kategorie des *nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht hervorgehobener Bedeutung*.[1120] Die zu dieser Gruppe gehörenden Sachen und Rechte unterliegen einem faktisch vollumfänglichen Veräußerungsverbot.[1121] Bei den Immobilien, die in diese Gruppe gehören, ist das Veräußerungsverbot wegen deren historischer Bedeutung größtenteils ebenso vertretbar wie bei denen, die zum ausschließlichen Eigentum des Staates gehören.[1122] Allerdings wecken die staatlichen Beteiligungen an bestimmten Unternehmen, die ebenfalls nicht übertragen werden können, ernsthafte Bedenken. Zu diesen gehören nicht nur Gesellschaften wie etwa die Ungarische Post oder die Ungarischen Staatlichen Eisenbahnen, bei denen das Bestehen auf das ausschließliche Eigentum des Staates aus Gründen der Tradition

---

überragender Bedeutung. Der Fidesz machte sie 2011 in einem Gesetz zur Körperschaft des öffentlichen Rechts und widmete ihr auch einen Platz im Grundgesetz; vgl. Art. X. Abs. (3). Die Akademie wurde dank enormer staatlicher Förderung schnell zum Aushängeschild der national orientierten Kulturpolitik des Fidesz. Die Aufnahme in das Grundgesetz und die Übertragung des Immobilieneigentums dienen offenbar dem Zweck, ihr „Überleben" auch im Falle eines Machtverlusts des Fidesz zu garantieren.

1118 § 4. Abs. (2). des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

1119 Für die detaillierte Aufzählung s. Anlage I. des Gesetzes. Zu diesem Kreis gehören z.B. die Flüsse und sonstigen (natürlichen und künstlichen) Gewässer oder das Netz der Eisenbahnschienen, aber auch die Stephanskrone oder das Gebäude der Landesversammlung.

1120 S. Anlage II. des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011 für die vollständige Liste.

1121 § 6. Abs. (1) des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

1122 Hierzu gehören z.B. das Gebäude der Staatsoper, mehrere der berühmten Budapester Bäder oder die Gebäude von Museen oder Universitäten. Weniger nachvollziehbar ist das (wohlgemerkt durch die Zweidrittelmehrheit abgesicherte) Veräußerungsverbot etwa im Falle des Fußballstadions in Budapest oder von bestimmten zwar wichtigen, aber keinesfalls unverzichtbaren Sporteinrichtungen wie z.B. Schwimmhallen; s. für Details Anlage II. Pt. IV. des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nachvollziehbar sein könnte[1123] und auch nicht nur Unternehmen, deren Aufgabenkreis die Instandhaltung oder Bewirtschaftung des staatlichen Eigentums ist.[1124] Auch Unternehmen wie etwa Finanzinstitute, Versicherungsgesellschaften sowie insbesondere Gesellschaften, bei denen die Entscheidung über staatliches Monopol oder Privatisierung politisch sensibel und umstritten ist, sind vom Veräußerungsverbot umfasst. Zu dieser letzten Gruppe gehören staatliche Rüstungsunternehmen,[1125] sowie das staatliche Glücksspielunternehmen (*Szerencsejáték Zrt.*). Die Privatisierung dieser Unternehmen stand zwar bislang nicht auf der Tagesordnung, ist aber als Ziel der zukünftigen Politik keineswegs unvorstellbar.

Im Falle eines Machtwechsels schränken diese Beschränkungen den wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum der zukünftigen Regierungen erheblich ein, insbesondere dann, wenn diesen das Ziel eines schlanken Staates vorschwebt. Wie groß die Auswirkung dieser durch die Zweidrittelmehrheit garantierten Barriere auf das Gesamtvolumen der ungarischen Volkswirtschaft ist, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Hier genügt es darauf hinzuweisen, dass das Gesetz nicht nur tief ideologisch motiviert ist,[1126] sondern beinahe wie die Schwester des diskutierten, vermeintlich familienschützenden Gesetzes anmutet. Nicht wegen seines Inhaltes, sondern wegen der identischen rechtstechnischen Lösung der Verwendung der Zweidrittelmehrheit, um politisch motivierte Entscheidungen dauerhaft zu regeln und dem Zugriff der einfachen Mehrheit der Legislative zu entziehen.

1123 Die Post (damals: Ungarische Königliche Post, *Magyar Királyi Posta*) wurde 1867, das staatliche Eisenbahnunternehmen (damals: Ungarische Königliche Staatseisenbahnen, *Magyar Királyi Államvasutak*) 1869 gegründet. Zusammen galten sie als Flaggschiff des nationalen Fortschritts. Sie in staatlicher Hand zu behalten, mag gerechtfertigt sein. Dennoch handelt es sich auch bei wichtigen Privatisierungen eher um Entscheidungen der Politik und nicht um staatsrechtliche Grundentscheidungen. Insoweit ist die Hochstufung zur Zweidrittelmaterie nicht ideal, aber noch vertretbar.

1124 Zu diesen gehören z.B. Aktiengesellschaften der Forst- und Jagdwirtschaft. Selbstverständlich operieren sie alle als geschlossene Aktiengesellschaften (*Zártkörűen működő részvénytársaság, Zrt.*), also kann eine Beteiligung an ihnen nicht an der Börse erworben werden.

1125 Etwa HM Arzenál Zrt., HM Currus Zrt.

1126 Die Privatisierung gilt in Weltbild der ungarischen Rechten als Ausverkauf und somit als Verrat an der Nation, während ein möglichst umfangreiches nationales Vermögen zu den Qualitätsmerkmalen einer „nationalen" Regierung gehört. Darüber hinaus wird der Wirtschaftsliberalismus oft grob vereinfacht verstanden und als „kosmopolitisch" dämonisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Neben diesem zentralen Zweidrittelgesetz verdient noch ein anderes, ebenfalls 2012 erlassenes Erwähnung, das den Handel mit Tabakwaren dem Staat vorbehält und die Vergabe der hierfür erforderlichen Konzessionen zum staatlichen Monopol erklärt.[1127] Hierbei stützt dieses sich ausdrücklich auf Art. 38. und entzieht so die Materie der Regelung durch die einfache Mehrheit.[1128] Diese Entscheidung liefert erneut Zeugnis, dass die neu eingeführten Zweidrittelmaterien im Grundgesetz dem Fidesz dazu dienen, seine wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen langfristig festzulegen und über einen eventuellen Machtverlust hinaus zu retten.

Daneben liefert die Berufung auf Art. 38. in diesem Gesetz ebenso wie die Aufnahme der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in das Gesetz über den Schutz der Familien Indiz für eine andere bedenkliche Entwicklung. Der hohe Grad der Abstraktion, der aus dem Charakter der Vorschriften als Verfassungsrecht folgt, macht es schwer, die Grenzen der Regelungsbereiche einzuhegen, auf die sich die Zweidrittelmehrheit in Zukunft erstrecken wird. Der Wortlaut von Art. 38. Abs. (2) liefert hier keinerlei Anhaltspunkte für Beschränkungen, sodass die Zweidrittelmehrheit praktisch jede Art von Geschäft in den Kreis seiner *ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit* ziehen bzw. jeden Vermögensgegenstand zu staatlichem Eigentum erklären und so dauerhaft binden kann.

4. Die Regeln über die Tragung öffentlicher Lasten

Die dritte wichtige Rechtsgrundlage dieser Art im Grundgesetz ist Art. 40. Diese ist ebenfalls wirtschaftsrechtlicher Natur und sagt:

> *Die grundlegenden Regeln der Tragung öffentlicher Lasten und des Altersrentensystems bestimmt im Interesse berechenbarer Beiträge zu der Befriedigung der gemeinschaftlichen Bedürfnisse und der Existenzsicherheit im Alter ein Kardinalgesetz.*

Auch hier reagierte der Fidesz schnell und erließ das *Gesetz über die wirtschaftliche Stabilität Ungarns*.[1129] Dieses trat zeitgleich mit den zwei diskutierten Gesetzen in Kraft und legt als eine Art Rahmengesetz die

1127 Gesetz Nr. CXXXIV. aus 2012, § 2. Abs. (1).
1128 § 29. des Gesetzes.
1129 Gesetz Nr. CXCIV. aus 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Regeln über die Tragung öffentlicher Lasten sowie die *Grundlegenden Regeln des Rentensystems* fest, von denen Art. 40. spricht.[1130]

Eine der zentralen Vorschriften des Gesetzes bestimmt, dass Zahlungspflichten einer natürlichen Person, die aus ihrer Erwerbstätigkeit stammen und in den zentralen Staatshaushalt fließen, im geraden Verhältnis zum Einkommen und ohne Rücksicht auf dessen Höhe festzustellen sind.[1131] Faktisch hebt diese Regelung die Einführung des einheitlichen Einkommenssteuersatzes als zentrale wirtschaftspolitische Entscheidung des Fidesz auf die Zweidrittelebene.

Die Einkommenssteuer ist allerdings nicht nur eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates, sondern auch eines der Themen, bei denen sich die Ansichten der verschiedenen politischen Strömungen enorm voneinander unterscheiden. Neuerungen in der Steuerpolitik sind zudem oft zentrale Wahlversprechen, sodass es nicht hinnehmbar ist, dass die umstrittene Flat Tax auf die Zweidrittelebene gehoben und damit faktisch zum zentralen Bestandteil der ungarischen Steuerpolitik gemacht wurde. Jeder Regierung ohne Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung bleibt lediglich die Wahl zwischen höherem oder niedrigerem, aber immer einheitlichem Lohnsteuersatz.[1132]

Ferner geht das Gesetz auch auf die steuerrechtlichen Aspekte der Familienpolitik ein. Die Kosten der Kindeserziehung sollen bei der Berechnung der Lohnsteuer als Vergünstigung geltend gemacht werden können. Das Gesetz trifft hier sehr detaillierte Regelungen, indem es besagt, dass eine höhere Vergünstigung frühestens ab dem dritten Kind gewährt werden soll.[1133]

1130 S. den Abschnitt 8/A bzw. das gesamte Kapitel VI. des Gesetzes; s. auch § 52, der sich ausdrücklich auf Art. 38. als Rechtsgrundlage für diese Gesetzesbestimmungen beruft und ihren Rang als Zweidrittelmaterien erneut klarstellt.

1131 S. § 36.

1132 Wie bekannt ist jedoch die progressive Besteuerung, die weniger Wohlhabende mithilfe eines niedrigeren Steuersatzes entlastet, ein zentrales Element sozialdemokratischer bzw. generell linker Politik.

1133 S. § 37.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5. Nachhaltigkeit im Dienst der Nation

Schließlich ist auf Art. P). einzugehen. Abs. (1) der Vorschrift besagt:

(1) *Die natürlichen Ressourcen, insbesondere der Produktivboden, die Wälder und die Wasservorräte, die biologische Vielfalt, insbesondere die heimischen Pflanzen- und Tierarten sowie die kulturellen Werte bilden das gemeinsame Erbe der Nation, dessen Schutz, Erhaltung und Bewahrung für die kommenden Generationen die Pflicht des Staates und eines jeden ist.*

Küpper spricht von einem ausgeprägten Nachhaltigkeitsgedanken im Grundgesetz, bemängelt aber, dass das Dokument die Interessen der kommenden Generationen nicht universell verstehe, sondern auf die Nation beziehe. Es gehe darum, *den zukünftigen Magyaren einen Lebensraum zu erhalten: das Karpatenbecken*.[1134] *Küpper* ist beizupflichten, dass viele Formulierungen insbesondere der Präambel diesen Schluss nahelegen. Konkret fallen hier die auf den Schutz der *naturgegebenen und menschgemachten Werte des Karpatenbeckens* gerichtete Selbstverpflichtung sowie die hieraus folgende Erklärung ins Auge, die besagt: *deshalb schützen wir durch sorgfältigen Gebrauch unserer materiellen, geistigen und natürlichen Ressourcen die Lebensbedingungen der nach uns kommenden Generationen*.

Trotzdem ist nach Lektüre von Art. P) Abs. (1) dieser Schluss nicht zwingend. Die Nation als Inhaberin des *Erbes* kann auch als neutrale Bezugnahme auf den *pouvoir constituant* verstanden werden, sodass eine Auslegung nicht zwingend zu einer „nationalen Nachhaltigkeit" führen muss. Art. P). Abs. (2) spricht hingegen dafür, dass Küppers Einwände gerechtfertigt sind. Diese Vorschrift besagt:

(2) *Die Bedingungen und Beschränkungen des Erwerbs und der Nutzung von Produktivböden und Wäldern, welche zur Erreichung der Ziele gemäß Abs. (1) erforderlich sind sowie die Regeln der integrierten landwirtschaftlichen Produktionsorganisierung, der Familienwirtschaften*[1135] *und der sonstigen landwirtschaftlichen Betriebe regelt ein Kardinalgesetz.*

Von dieser Bevollmächtigung machte der Gesetzgeber ebenfalls ehrgeizig Gebrauch. Ergebnisse sind das 2013 erlassene Gesetz über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben,[1136] sowie das hierzu erlassene

---

1134 *Küpper*, 2012, S. 106f.

1135 Die Aufnahme der Familienwirtschaften in diesen Kreis erfolgte durch die vierte Grundgesetzänderung.

1136 Gesetz Nr. CXXII. aus 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ausführungsgesetz.[1137] Zwar war diese Gesetzgebung nicht ganz so schnell wie im Falle der oben dargestellten Themenbereiche, sie ließ aber dennoch nicht lange auf sich warten. Dies und die bloße Existenz eines Zweidrittelvorbehalts für diese im Vergleich zur Familien- und zur Steuerpolitik doch eher ungewöhnlichen Materie legen nahe, dass es dem Fidesz auch hier darauf ankam, diese dem Zugriff der anderen politischen Kräfte dauerhaft zu entziehen, um so die natürlichen Rahmenbedingungen für das Gedeihen der Nation zu schaffen. Diese Nachhaltigkeit im Dienst der Nation bestätigt *Küppers* Einwände. Sowohl der Wortlaut der Vorschrift als auch der Gesamtzusammenhang und die Ideologie des Grundgesetzes laden zu einer Parallele zum Familienbild des Fidesz ein. Beiden Werten kommt nicht Schutz um ihrer selbst willen zu, sondern nur als Grundlagen des Wachstums der Nation.

IV. Weitere Zweidrittelmaterien

1. Einführung

Die eigenen Vorstellungen über die Ausgestaltung des Familienschutzes und über die Grundpfeiler der Wirtschafts- und Steuerpolitik mithilfe der Zweidrittelmehrheit dauerhaft zu regeln, gehörte zu den wichtigsten, keinen Verzug duldenden Entscheidungen des frisch gewählten Fidesz. Die Aufnahme in den ursprünglichen Text des Grundgesetzes und das zeitgleiche Inkrafttreten der parallel zum Prozess der Verfassunggebung ausgearbeiteten einschlägigen Zweidrittelgesetze sind wichtige Indizien dafür, dass der Fidesz die Gunst des Augenblicks nutzte, um mithilfe seiner dominanten Stellung vollendete Tatsachen zu schaffen.

Die weiteren Tendenzen im öffentlichen Recht zeigten schnell, dass der Fidesz auch später bereit war, nicht zum Kreis der klassischen Zweidrittelmaterien gehörende Fragen auf die Zweidrittelebene zu heben. Die vierte und die fünfte Grundgesetzänderung taten sich hier hervor. Die siebte Grundgesetzänderung von 2018 enthielt wiederum nur eine, dafür aber sehr wichtige neue Bestimmung, die eine Materie auf die Zweidrittelebene beförderte. Im Folgenden wird auf diese Änderungen eingegangen.

1137 Gesetz Nr. CCXII. aus 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

2. Regelung des Status der Kirchen

Die Erörterung der fünften Grundgesetzänderung wies darauf hin, dass die vage Voraussetzung der *Zusammenarbeit* zum Zweck der Erreichung der Ziele der Gemeinschaft als Voraussetzung für die Verleihung des privilegierten Status der anerkannten Kirche ein unerwünschtes Primat der Politik gegenüber den Kirchen begründen könnte.

Ergänzt wird diese Macht der Zweidrittelmehrheit, die in der Entscheidungsbefugnis über den Status der antragstellenden Glaubensgemeinschaft liegt, durch eine Rechtsgrundlage zum Erlass eines Zweidrittelgesetzes. Bereits in seiner ursprünglichen Form verwies das Grundgesetz die Ausgestaltung der detaillierten Regeln für die Kirchen auf die Zweidrittelebene, und das einschlägige Gesetz trat zeitgleich mit ihm in Kraft.[1138] Der bereits zitierte Art. VII. Abs. (3) gibt in seiner seit der fünften Grundgesetzänderung gültigen Form der Landesversammlung über diese allgemeine Bevollmächtigung hinaus konkretere Machtbefugnisse, indem er die Festlegung der Bedingungen der *Zusammenarbeit*, des Kreises der anerkannten Kirchen sowie der detaillierten Regeln, die sich auf diesen Kreis beziehen, ausdrücklich einem Zweidrittelgesetz zuweist.

3. Presse- und Medienfreiheit

Auch bei der Presse- und Medienfreiheit griff die vierte Grundgesetzänderung zum Mittel der Hochstufung auf die Zweidrittelebene. Zusätzlich zu den bereits diskutierten problematischen unmittelbaren Verfassungsbestimmungen über die Presse- und Medienfreiheit im Zusammenhang mit der politischen Werbung bestimmte sie auch, dass fortan die Festlegung der Regeln der Pressefreiheit sowie der detaillierten Regeln für das Organ, welches die Aufsicht über die Mediendienstleister, die Presseprodukte und über den Fernmeldemarkt versieht, einem Zweidrittelgesetz vorbehalten sein sollte.[1139] Die fünfte Grundgesetzänderung änderte nichts an dieser Bestimmung, sie ist bis heute in Kraft.

1138 In der bis zur vierten Grundgesetzänderung gültigen Form bestimmte Art. VII. Abs. (3) schlicht: *Die detaillierten Regeln über die Kirchen legt ein Kardinalgesetz fest*. im Vergleich hierzu bestimmte § 60. Abs. (4) der Oktoberverfassung lediglich, dass das Gesetz über die Gewissens- und Glaubensfreiheit an die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit geknüpft ist.

1139 Art. IX. Abs. (6).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

4. Status der Nationalitäten

Die vierte Verfassungsänderung stufte auch die Ausgestaltung der rechtlichen Stellung der nationalen Minderheiten zur Zweidrittelmaterie hoch, indem sie Art. XXIX. um den neuen, bis heute gültigen Abs. (3) ergänzte. Diese Vorschrift bestimmt:

> *Die detaillierten Regeln der Rechte der in Ungarn lebenden Nationalitäten, den Kreis der Nationalitäten und die Bedingungen der Anerkennung als Nationalität sowie die Regeln der Wahl der lokalen und der landesweiten Selbstverwaltungen der Nationalitäten bestimmt ein Kardinalgesetz. Ein Kardinalgesetz kann die Anerkennung als Nationalität an die Voraussetzungen der Ansässigkeit seit einer bestimmten Zeit sowie der Initiative einer bestimmten Zahl von Menschen knüpfen.*

Die Einführung dieser neuen Verfassungsbestimmung veranlasste den Fidesz zwar nicht dazu, von der Möglichkeit der Schaffung eines komplett neuen Gesetzes auf Zweidrittelebene Gebrauch zu machen, allerdings wurde die Bestimmung, die eine Ansässigkeit in Ungarn seit mindestens 100 Jahren zur Voraussetzung der Anerkennung macht, so nachträglich zur Zweidrittelmaterie hochgestuft. Diese Voraussetzung der Ansässigkeit war bereits im ersten Gesetz über die Nationalitäten von 1993 enthalten, dessen Bestimmung das neue Gesetz von 2011 wörtlich übernahm.[1140] Allerdings verfügte bis zur vierten Grundgesetzänderung die einfache Mehrheit der Landesversammlung über die Möglichkeit, diese strenge Voraussetzung den sich eventuell ändernden Umständen anzupassen.

Sicherlich ist der Standpunkt vertretbar, dass wegen der traditionell bedeutenden Rolle der historisch in Ungarn beheimateten Minderheiten und wegen ihrer (nicht nur formellen) Rolle als *staatsbildende Faktoren* die Entscheidung über die Anerkennung neuer Minderheiten eines politischen Konsenses und somit der Zweidrittelmehrheit bedarf. Allerdings liegt in Kenntnis der ideologischen Bestimmungen des Grundgesetzes die Annahme näher, dass der Fidesz dauerhaft gewährleisten wollte, dass ohne ihn nicht über die Voraussetzungen der Aufnahme einer Gruppe in den Kreis der Minderheiten entschieden werden kann.

1140 Vgl. hierzu § 1 Abs. (2) des Gesetzes Nr. LXXVII. aus 2011 sowie § 1 Abs. (1) des Gesetzes Nr. CLXXIX aus 2011.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

5. Asylrecht

Schließlich spricht auch der durch die siebte Grundgesetzänderung eingeführte Art. XIV. Abs. (5) eine ähnliche Sprache. Dieser legt schlicht fest:

> *Die grundlegenden Regeln der Gewährung von Asylrecht bestimmt ein* Kardinalgesetz.

Die Regulierung des Asylrechts behielt auch die Oktoberverfassung der Zweidrittelmehrheit vor. Über die Motivation hinter dieser Entscheidung lässt sich nur mutmaßen, allerdings liegt die Annahme nicht fern, dass der Runde Tisch eine enge Verknüpfung zwischen der wiedererlangten vollen Souveränität und der Frage sah, wer auf dem Staatgebiet Bleiberecht erhalten sollte und wegen dieser in seinen Augen grundlegenden Bedeutung der Materie einen Konsens anstrebte.[1141] Zuletzt erging aufgrund der einschlägigen Rechtsgrundlage im Jahr 2007 der asylrechtliche Kodex, der diese Rechtsmaterie (in seiner mehrere Male geänderten Form) bis heute regelt. In seiner ursprünglichen Form von 2012 behielt das Grundgesetz die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Asylrechts nicht der Zweidrittelmehrheit vor. Somit gehört diese Materie zu den seltenen Fällen, in denen eine Materie der Oktoberverfassung durch eine Bestimmung des Grundgesetzes vom Erfordernis der Zweidrittelmehrheit befreit wurde.

Umso deutlicher ist die Motivation erkennbar, die hinter der nachträglichen Wiederaufnahme des Asylrechts in den Kreis der Zweidrittelmaterien in Jahre 2018 stand. Die Einführung dieser bislang jüngsten Zweidrittelmaterie ergänzt die bereits diskutierten, unmittelbar in das Grundgesetz eingeführten ausländerrechtlichen Bestimmungen sowie die eher ideologischen, auf den Schutz von Identität und *christlicher Kultur* gerichteten Inhalte. Sie ermöglicht es der Zweidrittelmehrheit, auch die detaillierteren Fragen der politisch äußerst sensiblen Materie des Asylrechts dauerhaft zu regeln. Ein schlechtes Gefühl weckt die Tatsache, dass diese vom rechtlichen Charakter her unterschiedlichen, aber sich alle um das gleiche Thema drehenden Vorschriften zeitgleich im Jahre 2018, also auf dem Höhepunkt des Zuzugs außereuropäischer Menschen nach Europa, in das Grundgesetz eingeführt wurden. Der Fidesz erkannte, dass das Asylrecht im Vergleich zu seiner relativen Bedeutungslosigkeit zurzeit der Ausarbei-

1141 Andere Gründe lassen sich kaum finden. Ungarn gehörte 1989/90 – so, wie auch heute – nicht zu den Einwanderungsländern, von einem starken Andrang von Asylbewerbern konnte nicht die Rede sein. Vielmehr spielte das Asylrecht damals eher eine untergeordnete Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

tung des Grundgesetzes neue politische Brisanz erlangte und reagierte hierauf mit dessen Wiederaufnahme in den Kreis der Zweidrittelmaterien.

V. Zweidrittelgesetze – Daseinsberechtigung und Kritik

1. Ungarische Tradition oder Fehlentwicklung im Rechtssystem?

Die Existenzberechtigung der Zweidrittelgesetze wird oft mit Verweis auf eine Tradition begründet.[1142] Demnach stellen sie eine Eigenheit des ungarischen öffentlichen Rechts dar, deswegen sei an ihnen festzuhalten.

Küpper lehnt die Annahme solch einer Tradition ab. Zunächst argumentiert er, dass bereits wegen des jungen Alters der ungarischen Demokratie nicht von Tradition gesprochen werden könne.[1143] *Küpper* ist zuzustimmen, dass die relativ kurze Zeit zwischen 1989 und 2012 mit den Zeiträumen, die in der westeuropäischen Geschichte für die Herausbildung einer Rechtstradition erforderlich sind, nicht verglichen werden kann.[1144]

Dieser Ablehnung ist allerdings ein Argument entgegenzuhalten. Der moderne ungarische Rechtsstaat, der 1989 geboren wurde, verfügte zwar über historisch bedeutende Quellen, aus denen er Inspiration gewinnen konnte, musste sich aber dennoch zum großen Teil selbst schaffen, mit all seinen nationalen Eigenheiten. Der Übergang in die Demokratie ging in Osteuropa im Vergleich zu den westlichen Demokratien im Zeitraffer vor sich, sodass weniger Zeit zur Ausbildung einer Tradition zur Verfügung stand. Somit wäre es nicht richtig, hinsichtlich des für die Ausbildung einer Rechtstradition erforderlichen Zeitraums an westeuropäischen Standards festzuhalten. Auf frischen Böden lassen sich Pfade schneller austreten.

Vielmehr reicht es aus, die zwischen 1989 und 2010 vergangenen Jahre zu beobachten um festzustellen, welche Lösungen sich im Spiegel der Zeit bewährten bzw. zumindest von den politischen Kräften akzeptiert wurden. Das Institut der Zweidrittelgesetze wurde in diesem Zeitraum zumindest nicht abgeschafft. *Küppers* Ansicht, dass die Annahme einer Tradition hier

---

1142 Hierauf verweist auch *Küpper*, 2014, S. 3.

1143 *Küpper*, 2014, S. 4.

1144 Auf die Bestimmungen über die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in der bolschewistischen Verfassung soll hier nicht eingegangen werden. Es ist klar, dass dieses Dokument derart stark von einer modernen, demokratischen Verfassung abweicht, dass es abwegig wäre, von ihrer Eignung zur Schaffung einer Tradition auszugehen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nicht geboten sei, ist somit gut vertretbar, in Anbetracht all dieser Umstände aber nicht zwingend.

Schwerer wiegt der gegen die Existenz einer Tradition der Zweidrittelgesetze erhobene Einwand *Küppers*, dass sie während des Systemwechsels lediglich als provisorische Lösung konzipiert worden sind.[1145] Im Jahre 1989 – d.h. vor dem Zeitpunkt der ersten demokratischen Wahlen – waren die Mitglieder des Runden Tisches davon ausgegangen, dass die Verabschiedung einer neuen, die relevanten Bereiche vollumfänglich regelnden Verfassung von der zukünftigen Landesversammlung als eine ihren ersten Aufgaben in Angriff genommen werde. Bis zu diesem Zeitpunkt stellten die „Gesetze von Verfassungskraft" einen Ersatz für die Verfassung dar. Dieser Übergangscharakter stehe laut *Küpper* der Entstehung einer Tradition entgegen.[1146]

Die Absicht, Entscheidungen von lediglich provisorischem Charakter zu schaffen, ist wahrhaftig kaum vereinbar mit dem Gedanken von Tradition. Allerdings ist auch hier vor Augen zu halten, dass dieser provisorische Charakter uneingeschränkt lediglich für die 1989 eingeführten Bestimmungen bejaht werden kann, die wie gezeigt eher als Lotsen für den Übergang in den Rechtsstaat dienten und die Ausgestaltung der Details dieser neuen Einrichtung der noch zu wählenden Landesversammlung überließen.

Diese gewählte Landesversammlung versäumte es, eine neue Verfassung zu verabschieden. Allerdings erließ sie Gesetze zur Regelung der Materien, die der Wille des Runden Tisches an die Zweidrittelmehrheit band. Viele von diesen Gesetzen erwiesen sich als brauchbar und taten über Jahre hinweg ihren Dienst.[1147] Hierin ähnelten sie dem Dokument, auf dessen Grundlage sie erlassen wurden. Wie dargelegt, sprach die Präambel der Oktoberverfassung bis zu ihrem letzten Tag von einem provisorischen Charakter des gesamten Dokuments, allerdings entsprach dies bald nicht mehr der Realität. Die politischen Kräfte waren bereit, sich auf das Dokument einzulassen und nach seinen Spielregeln zu spielen. Und gerade die Zweidrittelgesetze bildeten eine dieser Spielregeln.

1145 *Küpper*, 2014, S. 6.

1146 *Küpper*, 2014, S. 6.

1147 Als Beispiel seien hier erwähnt: das Gesetz Nr. III. aus 1998 über die Volksabstimmung, welches erst durch ein Gesetz des Jahres 2013 abgelöst wurde sowie das Gesetz Nr. C. aus 1997 über das Wahlverfahren, welches bis heute in Kraft ist.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nach *Küpper* spricht drittens gegen die Ausbildung einer Tradition, dass die Bestimmungen über die Zweidrittelgesetze in einem Klima des *gegenseitigen Misstrauens* entstanden sind. Am Runden Tisch war der Ausgang der ersten Wahlen zur Landesversammlung ungewiss, und die unterschiedlichen politischen Kräfte brachten sich wenig Vertrauen entgegen, sodass sie mithilfe der Zweidrittelgesetze gegenseitige *Vetostellungen* festlegten. Die Anforderung der Zweidrittelmehrheit habe nach dieser Lesung das Ziel verfolgt, den nach den Wahlen in die Opposition geratenen politischen Kräften ein Mitspracherecht in den *damals als wichtig erachteten Fragen* zu garantieren. Dieser *Geburtsmakel* habe den Zweidrittelgesetzen einen Stempel aufgedrückt, sodass sie bis heute ein *Ausdruck des Misstrauens* seien.[1148]

Diesem Einwand lässt sich allerdings entgegenhalten, dass das gegenseitige Misstrauen zwischen unterschiedlichen politischen Kräften bzw. zwischen Regierung und Opposition dem Spiel der Politik immanent ist. Dies war sicherlich in besonderem Ausmaß wahr in der historischen Lage des Jahres 1989, ist aber dennoch natürlicher Wesenszug jeder Demokratie. Dieses Verständnis der Zweidrittelgesetze als Produkte des Misstrauens ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Gerade sie sind es nämlich, die bei richtiger Verwendung dieses Misstrauen etwas zu lindern vermögen. Dadurch, dass sie in Materien, die gerade nicht in einem Klima des Misstrauens entschieden werden dürfen, die unterschiedlichen Kräfte zum Konsens zwingen und sie dazu bewegen, ihre Konflikte beiseitezulegen und den kleinsten gemeinsamen Nenner zu suchen.[1149] Voraussetzung für diese den Konsens fördernde Wirkung ist allerdings, dass die Zweidrittelentscheidungen sich auf Materien beziehen, im Falle derer ein Konsens den politischen Kräften zumutbar ist. Bildlich ausgedrückt sind diejenigen Entscheidungen konsensbedürftig, die sich auf die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Spielwiese beziehen. So sind etwa das Wahlsystem und die Vorschriften über die Tätigkeit des Legislativorgans derart wichtige Regeln des Spiels der Politik, dass selbst im Falle des Vorliegens der

1148 *Küpper*, 2014, S. 4f.

1149 Auch die Venedig-Kommission weist in ihrer Stellungnahme von 2011 darauf hin, dass die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit (*supermajority*) gerade die Bedeutung eines möglichst großen Konsenses in überragend wichtigen Materien unterstreicht. Als Beispiel führt die Kommission hier die Wahlgesetze für die zentralen Legislativorgane an und weist darauf hin, dass deren Annahme und Änderung in mehreren Staaten (so etwa Albanien, Österreich, Kroatien, Frankreich, Montenegro) einer besonderen Mehrheit vorbehalten ist; Opinion no. 621 / 2011, Rn. 23.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Zweidrittelmehrheit einer einzigen politischen Kraft geboten ist, Vertreter möglichst aller Strömungen zu hören, idealerweise auch mit gleichen Beteiligungsmöglichkeiten. Werden die Spielregeln einseitig und in einer die Minderheiten ausgrenzenden Weise festgelegt, kann nicht von den Minderheiten erwartet werden, mit fairen Mitteln zu spielen oder sich überhaupt auf das Spiel einzulassen.

Ähnliches gilt für die Wahl der höchsten Amtsträger im Staat und die Ausgestaltung ihrer Ämter mitsamt ihrer rechtlichen Stellung. Die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit und der hieraus folgende Kompromiss gewährleisteten über Jahre hinweg, dass überwiegend Personen in diese Ämter gewählt wurden, die keiner Partei so nahestanden, dass dies allzu starken Einfluss auf ihre Amtsverständnis oder ihre Tätigkeit gehabt hätte. Gerade im Fall des Präsidenten des obersten Gerichts, des obersten Staatsanwalts, des Präsidenten des Rechnungshofes oder der Ombudsleute ist eine gewisse Stellung „über der Politik" unverzichtbar für eine starke Legitimität. Und diese kann durch einen (notfalls erzwungenen) Konsens besser gewährleistet werden als durch eine einfache Mehrheit.[1150]

Schließlich erhebt *Küpper* auch den Einwand gegen die Zweidrittelgesetze, dass sie die Hierarchie der Rechtsvorschriften unnötig kompliziert machen.[1151] Er ist der Ansicht, dass Materien, die von derart überragender Wichtigkeit sind, dass sie der Zweidrittelmehrheit vorbehalten werden müssen, ihren Platz in der Verfassung haben.

Küppers Ansicht, dass diese Lösung die Grenzen der „Arbeitsteilung" zwischen Verfassung und Gesetz verwische, ist sehr zutreffend. Dieser Nachteil lässt sich durch die sparsame Verwendung von Zweidrittelvorschriften in der Verfassung allerdings minimieren. Vorteil der Auslagerung auf die Gesetzesebene ist hingegen, dass hierdurch die Kernverfassung schlanker gemacht und gleichzeitig in den Zweidrittelgesetzen wichtige Aspekte der Staatsorganisation etwas detaillierter geregelt werden kön-

1150 Bei den Richtern des Verfassungsgerichts galt Ähnliches. Durch Zweidrittelmehrheit und Parität sollte gewährleistet werden, dass die finale Zusammensetzung des Gerichts Ergebnis eines Kompromisses ist. Obwohl völlige weltanschauliche Neutralität in Anbetracht der häufig hochpolitischen Fragen, über die ein Verfassungsgericht zu entscheiden hat, wohl eine Illusion bleiben muss, können die hieraus folgenden Nachteile durch eine möglichst diverse Zusammensetzung des Gerichts minimiert werden.

1151 *Küpper*, 2014, S 7.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nen. So würde z.B. die detaillierte Ausgestaltung der Gerichtsverfassung oder etwa des Wahlsystems den Verfassungstext überfrachten.[1152]

Ob die von *Küpper* ins Feld geführten Nachteile die Vorteile der an die Zweidrittelmehrheit geknüpften Entscheidungen überwiegen, kann nicht eindeutig entschieden werden. *Küpper* bezeichnete bereits 2012 das Festhalten an der Kategorie der Zweidrittelgesetze als einen der *großen Sündenfälle des Grundgesetzes*.[1153] Nach der hier vertretenen Auffassung ist dieses Ergebnis nicht zwingend, sondern hängt vielmehr vom Regelungsgegenstand der Zweidrittelgesetze ab. Mit Bedacht eingesetzt können diese Gesetzesmaterien den Konsens und somit die Legitimität des gesamten politischen Systems fördern. Missbräuchlich verwendet können sie allerdings tatsächlich – um erneut mit *Küppers* Worten zu leben – eine *demokratiefeindliche und lähmende Wirkung* entfalten.[1154]

2. Die Erstreckung der Zweidrittelmehrheit auf dynamische und nicht konsensfähige Materien

Wie gezeigt können *Küppers* Ansicht Argumente zur Verteidigung der Daseinsberechtigung der Zweidrittelgesetze entgegengehalten werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass Zweidrittelgesetze zur Diskussion stehen, deren Inhalt dazu geeignet ist, den politischen Konsens und damit die Legitimität des Systems zu fördern. Sehr anders gestaltet sich die Lage, wenn die Zweidrittelgesetze das für ihren Regelungsbereich typische konsensfähige und eher statische Gebiet verlassen und sich auf Materien erstrecken, für die gerade nicht Konsens und Statik, sondern Konflikt und Dynamik typisch sind.

Diese Gegensatzpaare müssen hierbei selbstverständlich relativ bleiben und bilden lediglich Anhaltspunkte.[1155] Als Orientierung kann hier fol-

---

1152 Hier ist auch darauf hinzuweisen, dass Ungarn im Gegensatz zu Deutschland ein unitarisch organisierter Staat ist, der keinen Föderalismus kennt. Somit ist auch eine Auslagerung auf die mittlere Ebene (vergleichbar mit der Stufe des deutschen Landesrechts) nicht möglich.

1153 *Küpper*, 2012, S. 187.

1154 *Küpper*, 2012, S. 187.

1155 So können etwa die Gerichtsverfassung oder das Wahlgesetz mit der Zeit änderungsbedürftig werden, erneut in den Fokus der Politik rücken und damit eine Dynamik entwickeln. Auf der anderen Seite können z.B. familien- oder arbeitsrechtliche Lösungen, die sich bewährt haben, statisch werden und vom politischen Konsens umfasst sein. Etwas schroff ausgedrückt kann deshalb

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gender Gedanke dienen: dynamisch und nicht zwingend konsensbedürftig sind Themen, die oft im Kreuzfeuer der Politik und auch des politischen Interesses der Bürger stehen, auf die die verschiedenen politischen Kräfte unterschiedliche Antworten bieten und die deshalb auch häufig zu Wahlkampfthemen gemacht werden. Der statische, auf Konsens ausgelegte Charakter der Zweidrittelgesetze ist mit derartigen Themen verständlicherweise wenig vereinbar.[1156]

Die hier kritisierten Zweidrittelmaterien lehnen allerdings eindeutig in die dynamische Richtung und zementieren gezielt Entscheidungen, die eine zentrale Rolle in der Politik des Fidesz darstellen. Bürger, die nicht Anhänger des Fidesz sind, lehnen diese Entscheidungen überwiegend ab. Oppositionelle Parteien wiederum bieten von ihnen stark abweichende Lösungen. So gehören die in den Dienst der Nation gestellte Nachhaltigkeits- und insbesondere die Familienpolitik zu den am häufigsten kritisierten und am stärksten von der Fidesz-Ideologie durchtränkten politischen Materien. Die langfristige Fixierung des Kreises des nationalen Vermögens ist hingegen für Wirtschaftsliberale, der ebenfalls durch die Zweidrittelmehrheit dauerhaft festgelegte einheitliche Einkommenssteuersatz für Sozialisten kaum hinnehmbar. Das Asylrecht stand schließlich 2018 im Zentrum der Debatte, die Opposition teilte die radikale Ablehnung der Aufnahme der Geflüchteten nicht, mit der Viktor Orbán und der Fidesz europaweit für Aufsehen sorgten.

---

gesagt werden, dass die Zweidrittelgesetze sich nicht in die Politik einmischen dürfen.

1156 A.A. offenbar *Csink*, der das entscheidende Gegensatzpaar nicht in statisch und dynamisch, sondern in der Zweidrittelmehrheit vorbehaltenen Eckpunkten (*crucial points*) und den durch einfache Mehrheit zu entscheidenden detaillierteren Fragen sieht. Dieser Auffassung ist allerdings entgegenzuhalten, dass Gebotenheit einer detaillierteren Regelung und die Konsensbedürftigkeit der Materie sich nicht zwangsweise ausschließen. Gerade etwa im Falle von Wahlgesetzen steckt der Teufel im Detail. Auf der anderen Seite kann auch eine bloße Regelung der *crucial points* bei dynamischen, politisch umstrittenen Materien unerwünscht sein, da es gerade diese Grundzüge sind, die eine Marschrichtung bestimmen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik einschränken. Gute Beispiele hierfür sind die langfristige Festlegung des Kreises des staatlichen Eigentums und des einheitlichen Einkommenssteuersatzes; vgl. *Csink, Lóránt*: Sources of Law, in: *Zs. Varga, András / Patyi, András / Schanda, Balázs*: The Basic (Fundamental) Law of Hungary, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 70f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

3. Fazit

Vörös sprach nach der vierten Grundgesetzänderung und dem darauffolgenden Konflikt mit der Europäischen Parlament und der Venedig-Kommission davon, dass die Zeit dazu reif war, Schlüsse über die Richtung zu ziehen, in die sich das ungarische öffentliche Recht bewegt.

Vörös beschränkte seine Untersuchung auf die unmittelbar in den Verfassungstext eingeführten Bestimmungen materiell-rechtlicher Art, die zuvor auf der einfachgesetzlichen Ebene geregelt waren, jedoch vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig aufgehoben wurden.

Seine Ansicht ergänzt das Studium derjenigen Inhalte der vierten und der fünften Grundgesetzänderung, die Materien nachträglich auf die Zweidrittelebene hoben und deren detaillierte Ausgestaltung der Landesversammlung überließen. Lieferten die bereits in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes enthaltenen Zweidrittelmaterien gewichtige Indizien, machten diese Verfassungsänderungen offensichtlich, dass der Fidesz nicht davor zurückschreckt, von der Zweidrittelmehrheit Gebrauch zu machen, um gerade politisch brisante Fragen mithilfe der Zweidrittelgesetze einseitig und (was noch wichtiger ist) auf lange Sicht zu regeln.

Klar zeigt dies die Auswahl der Entscheidungen, die bereits 2012 der Zweidrittelmehrheit vorbehalten worden sind. Zwischen der Familienpolitik, den Fragen der Nachhaltigkeit und der Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung ist in Unkenntnis des Weltbildes des Fidesz kein Zusammenhang erkennbar. Die Lektüre des Programms der Nationalen Zusammenarbeit macht jedoch erkennbar, dass sie allesamt Variationen über das Thema „Staat im Dienst der Nation" darstellen. Somit ist ihre Hochstufung auf die Zweidrittelebene nicht dem Zufall geschuldet, sondern das Ergebnis einer bewussten und sehr politischen Entscheidung. Auch im Falle des Wahlverlustes sollen die einschlägigen Gesetze der Nation als zentralem Wert der Fidesz-Ideologie dienen.

Die durch die vierte und die fünfte Grundgesetzänderung hochgestuften Materien bestätigen diese Annahme, fixieren sie doch ebenfalls für den Fidesz wichtige politische Entscheidungen. Die letzten Zweifel an dem Leitgedanken der „Zweidrittelgesetze im Dienst der Nation" beseitigt die siebte Verfassungsänderung. Bedrohte im Jahre 2012 das vermeintliche Gespenst der Zuwanderung die Nation noch nicht, änderte sich dies in den folgenden Jahren grundlegend. Der Fidesz reagierte auf diese neue politische Lage, indem er den Identitätsverlust zur Bedrohung der Nation stilisierte und gleichzeitig der Nation großzügig Flankenschutz gewährte. Nicht nur durch die Aufnahme neuer ideologischer Bestimmungen in

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

den Kerntext des Grundgesetzes, sondern auch durch die Hochstufung des Asylrechts. Auf die neue politische Brisanz dieses vormals eher ein Nischendasein fristenden Bereichs des öffentlichen Rechts reagierte der Fidesz nicht, indem er den Dialog mit anderen Kräften der Landesversammlung suchte, sondern indem er ihn schlicht zur Zweidrittelmaterie machte. Neben den 2012 als Zweidrittelmaterien eingeführten Grundlagen für das Gedeihen der Nation sollte nun auch die Entscheidung darüber, wie mit den asylsuchenden Menschen als deren neuer „Gefährdung" umgegangen werden soll, der Zweidrittelmehrheit vorbehalten und damit auf lange Zeit dem Zugriff der Kräfte außerhalb des Fidesz entzogen werden.

Ob diese Fixierung mittels der unmittelbaren Einführung in den Verfassungstext oder mittels der ebenfalls in die Verfassung aufgenommenen Verweisung auf die Zweidrittelebene und der hierdurch ermöglichten Auslagerung der Problems in ein Zweidrittelgesetz erfolgt, spielt in der Praxis keine große Rolle. Sowohl die Änderung des Grundgesetzes als auch der Erlass eines neuen Zweidrittelgesetzes sind der Zweidrittelmehrheit vorbehalten. Somit ist ein Zugriff auf diese Inhalte für politische Kräfte außerhalb des Fidesz selbst im Falle eines Regierungswechsels illusorisch.

Dieser scharfe Kontrast zwischen den Inhalten der ursprünglichen Zweidrittelgesetze und der neuen Rolle, die dieser Typ von Gesetzen im ungarischen Recht seit 2012 zu spielen berufen ist, hat deutlich gemacht, dass nicht das Festhalten an den Zweidrittelmaterien im Grundgesetz das wirkliche Problem darstellt. Diese Regelungstechnik stellt eine Besonderheit des ungarischen Rechtssystems dar. Ihre Beibehaltung als Rechtsinstitut durch das Grundgesetz kann durchaus mit der Berufung auf die Tradition begründet werden, die sie geschaffen hat. Nach der hier vertretenen Auffassung überwog ihre konsens- und somit legitimitätsstiftende positive Wirkung die Nachteile, die ihre schwer abänderbare Natur zwangsläufig mit sich brachte.

Verfügt der *pouvoir constituant* hinsichtlich der zu regelnden Materien über einen Gestaltungsspielraum, der durchaus großzügig bemessen werden sollte, ist er dennoch gehalten, gerade die Tradition zu respektieren und bei der Entscheidung über die Aufnahme von Inhalten in den Kreis der Zweidrittelmaterien die konsens- und legitimitätsstiftende Wirkung vor Augen zu halten, die den Zweidrittelgesetzen ihre Daseinsberechtigung gibt.

Es ist allerdings deutlich geworden, dass die diskutierten Zweidrittelmaterien des Grundgesetzes sich gerade nicht auf statische Bereiche beschränken, in denen durch Stabilität und Konsens Legitimität geschaffen wird. Sie beziehen sich vielmehr auf dynamische Aspekte, auf die von

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der jeweiligen (ggf. auch einfachen) Regierungsmehrheit in der Landesversammlung im Interesse der effizienten Gestaltung der (u.U. auch mittel- oder sogar kurzfristigen) Politik flexibel eingegangen werden muss.[1157]

Dies ist nicht vereinbar mit dem Ziel des Konsenses, sondern läuft diesem gerade entgegen. Die Verwendung der Zweidrittelgesetze zur Regelung dynamischer Materien ist ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Geht man von der Existenz einer sich ab 1989/90 herausgebildeten Tradition der Zweidrittelgesetze aus, stellen die neuen Gesetze somit einen klaren Traditionsbruch dar.[1158]

VI. Mögliche Folgen der Einführung der neuartigen Zweidrittelmaterien

1. Erschwerte Regierungsarbeit

Es ist schwer absehbar, welche Auswirkungen die Erstreckung der Macht der Zweidrittelmehrheit auf dynamische Materien auf das ungarische politische System haben wird. Hierbei ist nicht so sehr die gegenwärtige politische Lage mit der Zweidrittelmehrheit der Regierungspartei problematisch, sondern die zukünftigen Szenarien, in denen der Fidesz seine Zweidrittelmehrheit verliert oder sogar in die Opposition gerät. Diese werden früher oder später höchstwahrscheinlich eintreten. Die Erfahrung zeigt, dass die Zweidrittelmehrheit eher die Ausnahme in einem parlamentarischen System darstellt.

In der Realität wird dies bedeuten, dass auch über die dynamischen Zweidrittelmaterien in Zukunft die Regierungsmehrheit nur noch mithilfe einer Einbeziehung der Opposition wird entscheiden können. Hierbei liegt auf der Hand, dass diese für ihre Mitwirkung einen Tribut fordern wird, entweder in Form einer Berücksichtigung ihrer Forderungen bei

---

1157 Auch *Küpper* verwendet die Begriffe dynamisch und statisch, um den fundamentalen Unterschied zwischen den zwei Arten von Regelungsgegenstand deutlich zu machen; *Küpper*, 2014, S. 2f.

1158 Hier wäre es zynisch, sich auf den Standpunkt zu stellen, dass die in der bolschewistischen Verfassung von 1949 festgelegte Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit als Vorgänger angesehen werden kann. Es ist klar, dass dieses Dokument im Einklang mit seinem tief ideologischen und undemokratischen Charakter auch Materien regelte, die politisch waren; s. hierzu nur das gesamte Kapitel II. der Verfassung in ihrer Form von 1949, welches Regeln der *gesellschaftlichen Ordnung* (*társadalmi rend*) enthielt. Noch klarer ist, dass solch ein Dokument keine Tradition schaffen kann.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Gestaltung der Zweidrittelmaterien oder aber in Form sonstiger politischer Zugeständnisse.[1159] Diese Extrem schwache Verhandlungsposition der Regierung im Falle des Verlustes der Zweidrittelmehrheit kann zusammen mit dem Erpressungspotential der Opposition dazu führen, dass die Regierung bzw. die sie stützende Mehrheit schlicht nicht über ausreichende Macht verfügt, die Weichen für das politische Programm zu stellen, zu dessen Verwirklichung sie von den Wählern beauftragt wurde. Auf der anderen Seite erlangt die Opposition eine derart starke Position, dass sie durch die Einforderung von Zugeständnissen für ihre Mitwirkung bei den Zweidrittelmaterien eine Art Mitspracherecht in den dynamischen Materien der Tagespolitik hat, die unter normalen Umständen in den Aufgabenbereich der Regierung gehören. Schlimmstenfalls kann auch eine Pattsituation entstehen, die die gesamte politische Maschinerie lähmt. In Anbetracht der alten, mit den Jahren sogar immer tiefer gewordenen Gräben, die zwischen den politischen Kräften in Ungarn bestehen, ist solch ein Stillstand kein Horrorszenario, sondern wirkt bedrückend wahrscheinlich.

Diese möglichen Folgen sind nicht auf den Fall des Wahlverlusts des Fidesz beschränkt. Ebenso verheerend kann auch nur der Verlust der Zweidrittelmehrheit für den Fidesz sein, insbesondere verbunden mit länger währender Regierungsverantwortung. Die Bestimmungen über Staateigentum, über die Wirtschaftspolitik oder auch über das Asylrecht stellen zwingend Momentaufnahmen dar, und es ist wahrscheinlich, dass sie im Falle der Veränderung der politischen Lage unzeitgemäß werden. Der Fidesz wäre so auf die Mitwirkung der Opposition angewiesen.

2. Folgen für Demokratie, Partizipation und Gewaltenteilung

Das skizzierte Szenario der mit der Vetoposition verbundenen potenziellen Erpressermacht der Opposition kann in ernsthafte Kollision mit dem Demokratieprinzip geraten. Wie gezeigt lag bereits Lockes Aufführungen zum *trust* der Gedanke zugrunde, dass eine Macht nur legitim sein kann, wenn sie vom Vertrauen der Beherrschten getragen wird. Vertrauen kann allerdings nur dann genuin sein, wenn die Beherrschten zumindest anhand von Anhaltspunkten beurteilen können, ob die Machthaber vertrauenswürdig sind oder nicht. Gerade dies wäre im Falle des Verlusts der Zweidrittelmehrheit kaum möglich, da die Rollenverteilung zwischen Re-

1159 So auch *Küpper*, 2014, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gierung und Opposition nicht mehr klar erkennbar wäre.[1160] Wegen des eingeschränkten politischen Gestaltungsspielraums der Regierung und der Möglichkeiten der Opposition bis hin zur Obstruktion wäre es am Ende einer Wahlperiode für das Volk nur erschwert möglich, die Leistung der Regierung zu beurteilen, da es nicht wüsste, welche Entscheidungen in welchem Ausmaß der Regierung und welche der Opposition zuzurechnen sind. Unter solchen Umständen kann vom Volk auch nicht erwartet werden, über die Gewährung oder Entziehung von *trust* zu entscheiden. In die Sprache des heutigen Verfassungsrechts übersetzt bedeutet dies, dass die Kontrolle der Gesetzgebung durch die Wähler nicht mehr vollumfänglich realisiert werden kann.[1161]

Unter derartigen Bedingungen ist auch das Gebot der Partizipation verletzt. Hier liegt auf der Hand, dass wegen der gebundenen Hand einer einfachen Mehrheit in der Landesversammlung auch die in der abgegebenen Stimmenmehrheit zum Ausdruck gekommene Macht der Wähler wenig bewirken kann. Unter solchen Bedingungen von gleichen Partizipationsmöglichkeiten zu sprechen wäre schlicht zynisch.

Schließlich kann auch das Prinzip der Gewaltenteilung ernsthaften Schaden nehmen. Montesquieu sprach davon, dass der Macht Macht entgegengehalten werden kann. Hiervon zu reden macht allerdings nur Sinn, wenn diese Mächte tatsächlich vorhanden sind. Die Legislative ist als unverzichtbarer Zweig in der klassischen Trias bei Vorliegen einer länger andauernden Pattsituation ernsthaft geschwächt oder sogar gelähmt. Es fragt sich, wie eine gelähmte Macht dazu fähig sein soll, ihre Funktion zu erfüllen. Hält man hier die Vergänglichkeit der Zweidrittelmehrheit und die Tatsache vor Augen, dass in der ungarischen Politik traditionell mit harten Bandagen gekämpft wird, scheint dieser Zusammenbruch des Gleichgewichts der Mächte unvermeidbar.

3. Verwischung der Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz

Die neuen Zweidrittelgesetze sind noch aus einem anderen Grund abträglich für die Legitimität der Verfassung und des gesamten politischen Systems. Unter normalen Umständen sind Gesetze und Verfassung Dokumente mit unterschiedlichem Charakter und erfüllen auch sehr unterschiedliche Aufgaben im Rechtssystem. Wie gezeigt ist die Verfassung eher

1160 So auch *Küpper*, 2014, S. 8.
1161 So auch *Küpper*, 2014, S. 8.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

statisch und dazu berufen, Stabilität zu schaffen, während Gesetze die wichtigsten Mittel der Gestaltung der Tagespolitik und damit dynamisch sind. Die wiederholte Aufnahme von politischen Entscheidungen in die Verfassung ist für deren Stabilität nicht förderlich. Die ebenfalls wiederholte Hochstufung von politischen Materien auf die Zweidrittelebene, die unter normalen Umständen der Verfassungsänderung und anderen fundamental wichtigen Entscheidungen der Landesversammlung vorbehalten ist, führt zum Erstarren des Rechtssystems und läuft konträr zum Erfordernis der Flexibilität der Gesetze. Zudem werden durch so eine Verteilung der an die Zweidrittelmehrheit geknüpften materiellen Rechts auf die Verfassungs- und auf die „normale" Zweidrittelebene die Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz verwaschen. Dass dies für das Ansehen der Verfassung und somit für die Legitimität nicht förderlich ist, ist klar.

Schließlich leidet auch die Qualität des Grundgesetzes unter den neuen Zweidrittelmaterien. Das Dokument tritt mit dem Anspruch auf, die Verfassung eines *demokratischen Rechtsstaates* zu sein.[1162] Oben wurde jedoch dargelegt, dass gerade das Demokratieprinzip ernsthaft Schaden nehmen kann – gerade wegen der neuartigen Zweidrittelgesetze, deren Rechtsgrundlage sich im Grundgesetz findet. Wie mit diesem offensichtlichen Widerspruch in der Zukunft rechtlich umgegangen werden soll, muss das Verfassungsgericht entscheiden. Bereits heute kann jedoch gesagt werden, dass dieses eklatante Spannungsverhältnis der Verfassungsvorschriften ein weiterer Beweis für das wenig durchdachte Vorgehen der Redakteure ist.

1162 Art. B) Abs. (1).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

P. Legitimität durch Kontinuität? Das Grundgesetz und die Vergangenheit

I. Einführung

In der Trias Max Webers ist die traditionale Herrschaft neben der charismatischen und der rationalen Herrschaft der dritte Ansatz der Legitimierung von Macht. Max Weber beschreibt diesen Legitimitätsgrund als die *auf Überlieferung gegründete Überzeugung von der Rechtmäßigkeit eines überkommenen Regimes*.[1163] Dieser Gedanke lässt sich sehr gut auf die Verfassung übertragen. Vermag sie als Grundgerüst der staatlichen Einrichtung eine Verknüpfung zwischen ihrer Zeit und der Vergangenheit herzustellen, weckt sie in der Vorstellung der Beherrschten hierdurch unweigerlich den Gedanken, dass „alles immer schon so war" und dass sie deswegen befolgt werden muss.

Hierbei ist nicht zwingend ungebrochene Kontinuität erforderlich. Der Bau einer Brücke zu Zeiten, die in der Erinnerung der Beherrschten als positiv bewahrt werden, kann für die Legitimität ebenso förderlich sein, gerade dann, wenn die neue Verfassung nach als schlecht empfundenen Zeiten mit dem Anspruch auftritt, Unterpfand eines radikalen Neuanfangs zu sein.[1164] Die Verbundenheit mit Zeiten, die in der Erinnerung der Beherrschten als positiv leben und der hiermit verbundene Glauben an eine Auferstehung oder Erneuerung wecken Gefühle, die die Verfassung tragen und ihr somit Stabilität verleihen.

Dem ungarischen Grundgesetz steht diese Suche nach Kontinuität förmlich auf die Stirn geschrieben. *Szente* geht bei seiner Analyse der historischen Verfassung davon aus, dass die Redakteure bestrebt waren, durch diese *markante ideologische Begründung* den auf den *schwerwiegenden Mangel*

1163 *Weber, Max*: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. (Studienausgabe), Mohr Siebeck, Tübingen, 1976, S. 19f, 122f.

1164 Dies zeigt auch die Geschichte des deutschen Grundgesetzes. Dies stellt einerseits einen radikalen Gegenentwurf zum NS-Unrechtsstaat und einen Versuch dar, aus den Fehlern von Weimar zu lernen. Andererseits knüpft es trotz seiner schlanken, wenig ideologischen Struktur klar an die als positiv empfundenen Momente der deutschen Geschichte an. Der im öffentlichen Recht bewanderte Leser erkennt in ihr sofort den Geist der Paulskirchenverfassung.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

des fehlenden Konsenses zurückzuführenden Legitimitätsverlust zu beheben.[1165]

Ob die Redakteure sich dieses schwerwiegenden Mangels bewusst waren, sei hier dahingestellt. Sollten sie mit den auf Schaffung von Kontinuität gerichteten Inhalten des Grundgesetzes tatsächlich das Ziel verfolgt haben, dessen Legitimität zu stärken, ist ihnen dies nicht gelungen. Der historisierende Charakter der Urkunde ist eher geeignet, die Gräben zwischen dem Fidesz und den anderen politischen Strömungen zu vertiefen. Eine genauere Untersuchung zeigt zudem, dass diese Bezugnahmen allenfalls eine geringe Ausstrahlungswirkung auf die normativen Inhalte des Grundgesetzes haben und die Rechtsanwendung deswegen kaum beeinflussen werden. Daneben sind sie bei missbräuchlicher Anwendung Einfallstor für Ideologien der radikalen Rechten. Wie schwach bewacht dieses Tor ist, zeigt eine erschreckende Gegenmeinung in einem Urteil des Verfassungsgerichts von 2019.

II. Die historische Verfassung

1. Einführung

Das Grundgesetz schenkt der historischen Verfassung große Aufmerksamkeit. Die sehr zentrale Vorschrift des Art. R), die als Ausdruck des Selbstverständnisses der Urkunde bezeichnet werden kann, sagt in ihrem Abs. (3):[1166]

> *Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind in Übereinstimmung mit dessen Zweck, mit dem darin enthaltenen Nationalen Glaubensbekenntnis und mit den Errungenschaften unserer historischen Verfassung auszulegen.*

Bereits seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes bestimmt die Präambel:

> *Wir ehren die Errungenschaften unserer historischen Verfassung und die Heilige Krone, die Ungarns verfassungsmäßige staatliche Kontinuität und die Einheit der Nation verkörpert.*

1165 *Szente, Zoltán*: A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza (Der Mythos von der Verknüpfung des Grundgesetzes von 2011 und der historischen Verfassung), Közjogi Szemle 2019/1, S. 1.

1166 Abs. (1) des Artikels bestimmt, dass das Grundgesetz die Grundlage der Rechtsordnung Ungarns bildet, während Abs. (2) festlegt, dass das Grundgesetz und die Rechtsvorschriften für jeden verbildlich sind.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

> *Wir erkennen die wegen fremder Besatzungen erfolgte Aussetzung unserer historischen Verfassung nicht an […]*

Diesen Bestimmungen der Präambel fügte die siebte Grundgesetzänderung hinzu:

> *Wir bekennen, dass der Schutz unserer in unserer historischen Verfassung wurzelnden Identität grundlegende Pflicht des Staates ist.*[1167]

Art. R) Abs. (3) stellt den Rechtsanwender vor mehrere Herausforderungen. Soll die historische Verfassung als Auslegungshilfe für das Grundgesetz dienen, muss sie zunächst gefunden werden. Durch die Zusammenstellung der ihren Körper bildenden Vorschriften muss ihr eine konkrete Gestalt gegeben werden. Hiernach stellt sich die Frage, welche Rolle das Wort *Errungenschaft* bei der Auslegung spielen soll. Sollten Antworten auf diese Fragen gefunden werden, ist immer noch ungeklärt, in welcher Art und Weise sich diese historische Verfassung mit ihren Errungenschaften auf die Auslegung einer Verfassungsurkunde des 21. Jahrhunderts auswirken soll.

Folgt man der hier vertretenen Auffassung, ist das Ergebnis ernüchternd. Die Stilisierung der historischen Verfassung und der Krone im Grundgesetz sind nichts weiter als ideologische Zugeständnisse. Legt man die einschlägigen Bestimmungen aus, ohne sie zu entstellen, ist es praktisch unmöglich zu erkennen, inwiefern sie bei der Auslegung des Grundgesetzes von Nutzen sein sollen. Demgegenüber lädt die Lehre von der historischen Verfassung im Kontext des Grundgesetzes beinahe dazu ein, nach rechts verzerrt und missbraucht zu werden.

2. Versuch der materiellen und zeitlichen Eingrenzung

Die bloße Erwähnung einer historischen, nicht als Ergebnis eines formalisierten Prozesses der Verfassunggebung in ein einheitliches Dokument gefassten Verfassung mag ungewohnt klingen. Dennoch ist diese Art der Verfassung verbreitet, wobei die englische Rechtsordnung das wohl bekannteste Beispiel darstellt.[1168]

1167 Die Doppelung des Possessivpronomens im Text ist beabsichtigt und ist eine genaue Übersetzung des ungarischen Originals.

1168 Die historische Verfassung Englands ist bis heute Grundlage der Rechtsordnung des Landes. Neben der Magna Charta Libertatum als ihrem wohl berühmtesten Bestandteil gehören zu ihr die Bill of Rights, das mehrmals geän-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der ungarischen historischen Verfassung widmete die ältere Wissenschaft zahlreiche Werke von hohem Anspruch. Vor dem Hintergrund dieser umfangreichen Auseinandersetzung mutet die historische Verfassung nicht mehr wie ein schwer fassbares, aus willkürlich ausgewählten Teilen zusammengesetztes Geschöpf an. Ihre Teile haben sich vielmehr im Laufe der Zeit – ebenso, wie beim englischen Vorbild – herauskristallisiert, sodass die Verfassung über einen fassbaren Inhalt verfügt. Das erste der angesprochenen Probleme ist somit leicht zu beantworten: die historische Verfassung ist eine Gruppe von Rechtsvorschriften, deren Kreis mithilfe Tradition und Literatur zu umgrenzen ist.[1169]

Nicht ohne weiteres zu beantworten ist demgegenüber die Frage, wo das Grundgesetz den Schlusspunkt der Entwicklung dieser historischen Verfassung verorten will. Hier liegt der Verweis auf die bolschewistische Verfassung von 1949 als erster geschriebener Verfassung in der Präambel als einfache Lösung nahe. Allerdings ist es gerade das Grundgesetz, das mit seinem Wortlaut dieser Interpretation entgegensteht, indem es (ebenfalls in der Präambel) davon spricht, dass der *pouvoir constituant* die *wegen fremder Besatzungen erfolgte Aussetzung* der historischen Verfassung nicht anerkenne.

Welche konkreten Zeiten das Grundgesetz zu diesen Zeiten der Besatzung zählt, legt es nicht ausdrücklich fest.[1170] Allerdings hilft der unmittelbar folgende Satz der Präambel. Dieser bildet zusammen mit dem zitierten Satz einen gesonderten Absatz, was für eine gewisse Nähe dieser beiden Inhalte innerhalb der Präambel spricht. Dieser zweite Satz hat die Ableh-

---

derte, aber bis heute die Thronfolge regelnde Act of Settlement von 1701 oder das den Dominions die gesetzgeberische Unabhängigkeit verleihende Statute of Westminster von 1931. Für eine detaillierte Einführung zum englischen Verständnis des öffentlichen Rechts s. das Grundlagenwerk *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* des Whig-Abgeordneten und Rechtswissenschaftlers *A.V. Dicey* aus dem Jahr 1885.

1169 S. hierzu sehr ausführlich *Rixer, Ádám:* A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai (Mögliche Deutungsinhalte der historischen Verfassung), Jogelméleti Szemle 2011/3.

1170 Dies ist erneut eine Bestimmung, die dazu einlädt, Karikaturen zu zeichnen. Wie gezeigt war Ungarn ab 1526 in drei Teile gespalten, von denen einer zum Osmanischen Reich und einer zum Reich der Habsburger gehörte. Erst ab 1867 kann das Land wohl wieder als souveräner Staat bezeichnet werden, trotz der öffentlich-rechtlichen Charakters der Doppelmonarchie mit den mit Österreich geteilten Zuständigkeiten. Der Gedanke, dass zwischen 1526 und 1867 wegen der „fremden Besatzungen" die historische Verfassung und somit auch deren Entwicklung ausgesetzt gewesen seien, kann den Redakteuren nicht ernsthaft vorgeschwebt haben.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

nung der Verjährung bestimmter Verbrechen zum Inhalt und führt dabei die *Herrschaft der nationalsozialistischen und der kommunistischen Diktatur* an.

Die zwei Sätze dieses Absatzes sind zusammen zu lesen. Zusammen drücken sie aus, dass diese Epochen der nationalsozialistischen und der kommunistischen Diktatur die Tiefpunkte der ungarischen Geschichte darstellen. Gleichzeitig knüpft der zweite Satz an diese Feststellung die am schwersten wiegenden Rechtsfolgen überhaupt: die Unverjährbarkeit, sowie die Aussetzung der Verfassung. Erstere ist in der Regel allerschwersten Straftaten und hier ganz besonders Verbrechen gegen die Menschlichkeit vorbehalten. Die Suspendierung der historischen Verfassung ergänzt dieses Urteil. So gelesen steht sie nicht primär für einen Bruch mit dem Recht der Vergangenheit, sondern bringt vielmehr einen Bruch mit dem Recht schlechthin, d.h. eine Unrechtsherrschaft zum Ausdruck. Somit ist die Erwähnung der Aussetzung der Verfassung zusammen mit derjenigen der Unverjährbarkeit als Werturteil zu lesen und auf die unmittelbar in diesem Zusammenhang angeführten Zeiten des Nationalsozialismus und des Kommunismus zu beziehen.

Kann der Beginn der Aussetzung nicht auf den Beginn der kommunistischen Diktatur 1949 datiert werden, sondern ist auch die nationalsozialistische Zeit umfasst, stellt sich sofort eine neue Frage: wann fing diese nationalsozialistische Zeit in Ungarn an, während der die historische Verfassung suspendiert war? Hierbei kommt als erstes die kurze Herrschaft der Pfeilkreuzler in Betracht. Diese Zeit stellte eindeutig einen radikalen Bruch mit jeglicher Tradition und eine totale Unrechtsherrschaft dar, während der die historische Verfassung praktisch nicht existierte.[1171]

Die Präambel selbst legt allerdings einen anderen Zeitpunkt nahe, indem sie erklärt:

> *Die Wiederherstellung der staatlichen Selbstbestimmung, die am neunzehnten März 1944 verlorengegangen ist, rechnen wir ab dem zweiten Mai 1990, der Konstituierung der ersten frei gewählten Volksvertretung.*[1172] *Diesen Tag*

1171 Dass die Pfeilkreuzler – wie bereits erwähnt – sich zur Legitimierung ihrer Macht auf die historische Verfassung und die Krone beriefen, spielt hier selbstverständlich keine Rolle.

1172 Diese Bestimmung gehört zu den am meisten umstrittenen Inhalten des Grundgesetzes und sorgte für Empörung. Der umfassende Streit kann hier nicht aufbereitet werden, allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass nach der Belagerung im Jahre 1944 die deutschen Nazis ihre Gräueltaten keineswegs im Alleingang vollbrachten, sondern von vielen ungarischen Funk-

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

betrachten wir als den Beginn der neuen Demokratie und Verfassungsordnung unseres Vaterlandes.

Diese Bestimmung legt die Annahme nahe, dass das Grundgesetz nicht nur die Herrschaft der Pfeilkreuzler und die ebenfalls sehr brutalen ersten Jahre der Rákosi-Diktatur, sondern den gesamten Zeitraum zwischen dem 19.03.1944 und dem Zusammentreten der Landesversammlung im Jahre 1990 als weißen Fleck auf der Landkarte der Geschichte betrachtet, also als eine Zeit, in der die organische Entwicklung des Rechts, deren Ausdruck die historische Verfassung ist, einen Bruch erlitt.

Dies hat eine wichtige Folge. Stellt man sich auf diesen Standpunkt und datiert den Bruch auf den 19.03.1944, ist die Kleine Verfassung von 1946 während der Zeit der Aussetzung entstanden und kann deswegen nicht zu den Inhalten der historischen Verfassung gezählt werden.

Diesem Schluss könnte man entgegenhalten, dass einzelne wichtige Gesetze auch in Zeiten der eingeschränkten Souveränität entstehen können. Allerdings wirkt dieses Verständnis in Kenntnis der Vorbereitungsarbeiten zum Grundgesetz wenig überzeugend. Nach den im Laufe dieser Arbeiten zum Ausdruck gekommenem Ansichten ist die Kleine Verfassung nicht eine Errungenschaft, die ein neues republikanisches Bewusstsein ausdrückt, sondern ein Dokument, das zu einer Zeit entstanden ist, in der die in Ungarn anwesenden, sich auf die Macht der Roten Armee stützenden sowjetischen Politiker bereits über zu großen Einfluss verfügten. Nach dieser Auffassung war die Kleine Verfassung ein erster Schritt in die Richtung des Bolschewismus.[1173]

---

tionsträgern tatkräftig unterstützt wurden und dabei den ungarischen Staatsapparat und die Verwaltung nutzten. Diese Flucht vor der eigenen Verantwortung in der Präambel wurde insbesondere von vielen ungarischen Juden als respektlos empfunden.

1173 Hingewiesen sei hier auf die Stellungnahme von *István Balsai* während der Vorbereitungsarbeiten in der Landesversammlung vom 01.04.2011, in der er den Vorschlag, die Kleine Verfassung in positiver Weise im Grundgesetz zu erwähnen, in recht schroffen Worten ablehnte und von einem *himmelschreienden Unterschied* zwischen 1946 und dem Grundgesetz sprach. Er zog die Legitimität der provisorischen Nationalversammlung in Zweifel und begründete dies mit Ungereimtheiten bei den Wahlen sowie mit der Anwesenheit des Marschalls Woroschilow, der von 1945 bis 1947 Vorsitzender der sowjetischen Kontrollkommission war, bei den Beratungen der Nationalversammlung. Die Kleine Verfassung sei so nach Ansicht *Balsais unzweifelhaft zurzeit der sowjetischen Besatzung* sowie *auf Grundlage von Anweisungen* entstanden, die *nicht als dem souveränen Parlament Ungarns zurechenbar* zu betrachten seien. Um seinen Ausführungen Nachdruck zu verleihen, berief sich *Balsai* ausdrücklich auf die

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Somit kann der Umfang der historischen Verfassung (genauer: ihr Umfang, wie ihn das Grundgesetz verstanden haben will) auch zeitlich eingegrenzt werden: ihre Entwicklung erlitt am 19.03.1944 einen Bruch.[1174]

3. Weiterentwicklung der historischen Verfassung nach 1990?

Gewichtige Stimmen in Literatur und Rechtsprechung vertreten die Ansicht, dass der Bruch von 1944 keinen endgültigen Schlusspunkt an das Ende der Entwicklung der historischen Verfassung gesetzt habe. Diese sei vielmehr mit der Wiedererlangung der Souveränität am 02.05.1990 zu neuem Leben erwacht und habe sich ganz bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes weiterentwickelt. Bereits 2011 ging *Sólyom* in diese Richtung, indem er die zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts unter den Begriff der historischen Verfassung subsumierte.[1175]

Dieser Gedanke und die mit ihm verbundene Bestrebung waren in Anbetracht des Komplizierten und widersprüchlichen Verhältnisses des Grundgesetzes zur Oktoberverfassung und der hieraus folgenden ungewissen Zukunft der sehr bedeutenden Rechtsprechung des Verfassungsgerichts nachvollziehbar.

Allerdings änderte sich durch das Machtwort der vierten Verfassungsänderung, die diese Rechtsprechung für unwirksam erklärte, die Lage grundlegend. Wie gezeigt antwortete das Verfassungsgericht hierauf, indem es klarstellte, dass es sich bei der Urteilsfindung von der europäischen Verfassungstradition und von deren speziell ungarischer Ausprägung leiten lassen werde.

Wie bereits erwähnt rezipierte das Verfassungsgericht ab 1990 viele Jahre europäischer rechtsstaatlicher Entwicklung im Zeitraffer, wobei es sehr stark von der Rechtsprechung westeuropäischer Verfassungsgerichte beeinflusst wurde. Somit sind der *acquis*, den *Sólyom* als Errungenschaft der historischen Verfassung bezeichnet und die rezipierte europäische Tradition in deren spezifisch ungarischer Ausprägung in ihren wesentli-

---

hier zitierten Passagen der Präambel im Zusammenhang mit der Besatzung und der Unverjährbarkeit der Verbrechen. Seine Rede ist zu finden unter https://www.youtube.com/watch?v=iWDcyU_Nsek (Zugriff: 01.04.2020).

1174 A.A. *Rixer*, S. 19, der die Zugehörigkeit der Kleinen Verfassung zur historischen Verfassung zumindest nicht ausschließt.

1175 Für so eine Interpretation sprach im Jahr 2011 *Sólyom*, *László*, in: *Jakab*, Az új Alaptörvény S. 12; für mit dem Willen des Verfassunggebers nur schwer vereinbar hält diesen Ansatz *Jakab*, ebd. S. 185.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

chen Inhalten wohl deckungsgleich. Gemäß seines eigenen, nach der vierten Grundgesetzänderung geäußerten Rollenverständnisses hat das Verfassungsgericht die Möglichkeit, bei der Urteilsfindung schlich mittels der Berufung auf die (europäische wie ungarische) rechtliche Tradition seine frühere, zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung zu rezipieren. Dieser Weg bietet gegenüber der von *Sólyom* vorgeschlagenen Berufung den Vorteil, dass sich der komplizierte und wackelige Weg über die historische Verfassung hin zur Vergangenheit erübrigt. Die Bezugnahme auf die europäische und ungarische Verfassungstradition erscheint deutlich leichtgängiger und vor allem zeitgemäßer als die Wiederbelebung der historischen Verfassung.[1176]

Dennoch spielte die Frage des zeitlichen Schlusspunktes der historischen Verfassung auch nach der vierten Grundgesetzänderung eine Rolle in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts, wohl deswegen, weil eine richtige Auslegung von Art. R) Abs. (3) im Interesse einer dogmatisch sauberen Arbeit auf lange Frist unerlässlich ist. Als erstes setzten sich *obiter dicta* zweier Verfassungsrichter zu einem Urteil von 2013 detailliert mit der zeitlichen Beschränkung der historischen Verfassung auseinander. Ein Richter lehnte die Erstreckung auf die Zeit nach 1989/90 ab, ein anderer bejahte sie hingegen. Diese Erstreckung begründete der zweite der Richter damit, dass die Arbeit des Verfassungsgerichts in diesem Zeitraum eine wichtige Etappe der ungarischen Rechtsgeschichte darstelle und deswegen als *Errungenschaft* gemäß Art. R) Abs. (3) zu betrachten sei. Er fügte auch hinzu, dass gerade die Erklärung dieser Judikatur für unwirksam durch die vierte Verfassungsänderung eine Zäsur dargestellt habe, wegen der diese nunmehr als *Rechtsgeschichte* betrachtet werden könnte.[1177]

1176 Ob der Fidesz die Arbeit des Verfassungsgerichts als *Errungenschaft* verstand und somit sie unter Art. R) Abs. 3) subsumieren wollte, darf darüber hinaus mit Recht in Zweifel gestellt werden. Das diskutierte Vorgehen gegen das Verfassungsgericht seit 2010 und die von Geringschätzung, Respektlosigkeit und Zynismus geprägte Rhetorik insbesondere im Vorfeld der vierten Verfassungsänderung legen eher das Gegenteil nahe.

1177 S. hierzu 28/2013 (X.9.) AB határozat; die Parallelbegründung stammt aus der Feder des Verfassungsrichters *Juhász*, die Gegenansicht, die die Zeit ab 1980/90 nicht zur historischen Verfassung zählte, verfasste der Verfassungsrichter *Pokol*. *Juhász* sprach bereits in der Entscheidung 21/2013 (VII. 19.) ähnliche Worte. Er datierte hier das vorläufige Ende der Entwicklung der historischen Verfassung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der bolschewistischen Verfassung 1949. Dieses Ergebnis würde zwar die Kleine Verfassung zum Bestandteil der historischen Verfassung machen, wäre allerdings mit den diskutierten Inhalten der Präambel im Zusammenhang mit den Zeiten der „fremden Besatzungen"

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Der Gedanke, dass die vierte Verfassungsänderung einen Schlusspunkt an die alte Rechtsprechung gesetzt hat, ist sehr nachvollziehbar. Allerdings macht ein Schlusspunkt allein Vergangenes nicht zur Tradition. Hierzu ist nur ein Werturteil fähig. Vergangenes ist neutral, Tradition hingegen stets ein positiv besetzter Begriff.

Bei diesem Werturteil muss im vorliegenden Fall Art. R) Abs. (3) im Auge behalten werden. Die Vorschrift schreibt nicht nur vor, wo das Grundgesetz seinen eigenen Standpunkt in der Rechtsgeschichte Ungarns verortet, sondern auch, wie es ausgelegt werden will. Gerade Art. R) Abs. (3) öffnet aber nicht schlicht ein Fenster zur Vergangenheit, sondern enthält auch eine Wertung, indem es sich einerseits auf die *historische Verfassung* (und nicht etwa schlicht auf die Rechtsgeschichte) beruft und andererseits von *Errungenschaften* spricht. Hält man hier vor Augen, dass eine geschriebene Verfassung frei von Widersprüchen sein muss und stets auch eine Entscheidung zugunsten bestimmter Werte enthält, muss in ihr zumindest angedeutet sein, was sie selbst unter den Errungenschaften versteht, die sie zu ihrer eigenen Auslegung herangezogen haben will. Ein positives Urteil über die alte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts passt allerdings nicht in die Wertordnung des Grundgesetzes. Hätte der verfassungsändernde Gesetzgeber diese Rechtsprechung als positiv gewertet, hätte er sie nicht mit einem einzigen Satz für unwirksam erklärt. Eine Berufung auf sie in Anbetracht dieser deutlichen Absage käme einem verfassungsrechtlichen *venire contra factum proprium* gleich.

Somit ist die Ausweitung des Anwendungsbereichs von Art R) Abs. (3) auf den *acquis* ab 1990 nach dem Machtwort der vierten Grundgesetzänderung praktisch unvereinbar mit dem Wortlaut des Grundgesetzes und noch deutlicher mit den Wertvorstellungen, die in diesem zum Ausdruck kommen.

Allerdings stellen sich auch berechtigte Fragen im Zusammenhang mit der Ansicht *Sólyoms*, die er noch vor der vierten Grundgesetzänderung äußerte. Der Weiterführung der zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung steht nicht lediglich das eindeutige Wort entgegen, das der verfassungsändernde Gesetzgeber in der vierten Grundgesetzänderung sprach. Auch die Verwendung des Begriffs *historische Verfassung* bereits im Text weckt Zweifel. Vergangenes kann nur nüchtern und aus einiger Distanz

---

nach der hier vertretenen Auffassung nicht vereinbar. Außerdem entspricht sie in Anbetracht der ablehnenden Haltung gegenüber der Kleinen Verfassung bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes wohl kaum dem Willen des Verfassunggebers.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

betrachtet zur Geschichte werden, die hilft, die Herausforderungen der Gegenwart zu meistern. Die ältesten Urteile des Verfassungsgerichts waren beim Inkrafttreten des Grundgesetzes allerdings lediglich 22 Jahre alt, die jüngsten sogar ganz frisch.

Im Zusammenhang mit den Zweidrittelgesetzen wurde gesagt, dass diese trotz ihres jungen Alters durchaus als spezifisch ungarische Rechtstradition behandelt werden können. Der kurze Zeitraum schließt also die Entstehung einer Tradition, die für die Annahme von „Geschichte" spricht, nicht kategorisch aus. Allerdings wurde auch dargelegt, dass diese Gesetze in einem besonderen Moment aus einer historischen Notwendigkeit entstanden sind. Später prägten sie als schwere Figuren auf dem Brett das Spiel der politischen Kompromisse – bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes in positive Richtung.

Es fällt aber schwer, die zu den Zweidrittelgesetzen gezogenen Schlüsse uneingeschränkt auf die zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung zu übertragen. Viele der Urteile stellen für den Rechtsstaat wichtige Weichenstellungen dar und können deswegen durchaus als Traditionsbildend betrachtet werden. Es wäre allerdings fahrlässig, diese traditionsbildende Wirkung unreflektiert auf den Korpus anzuwenden, den die gesamte zur Oktoberverfassung ergangene Rechtsprechung bildet, allein schon wegen dessen Ausmaß. Vielmehr ist hier das Auge gefragt, das den Korpus mit derjenigen Objektivität betrachtet, die aus der zeitlichen Distanz folgt. Nur dieses Auge wird entscheiden können, welche Grundsatzentscheidungen des Verfassungsgerichts in den Kreis der Quellen gelangen, aus denen sich die historische Verfassung zusammensetzt. Jedenfalls ist diese Selektion ungemein komplexer als die Entscheidung über Sinn oder Unsinn der im politischen Leben zwar oft Herausforderungen bereitenden, aber an sich leicht verständlichen Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit in statischen Rechtssetzungsmaterien. Der Zeitraum von höchstens 22 Jahren bzw. im Falle der späten Urteile zur Oktoberverfassung sogar das vollständige Fehlen der zeitlichen Distanz machen es unmöglich, ein besonnenes Urteil zu Fällen. Gerade Besonnenheit und die Möglichkeit der distanzierten Betrachtung sind es aber, die wegen des konservativen Charakters einer historischen Verfassung für diese unverzichtbar sind.

Der Riegel, den die vierte Grundgesetzänderung der Rezeption der alten Rechtsprechung vorschob, ist heute unverrückbar. Allerdings wird das Grundgesetz nicht ewig leben, und vielleicht wird die eine oder andere zur Oktoberverfassung ergangene Entscheidung im Zeitpunkt seiner Ablösung bereits ein Alter erreicht haben, das die Aufnahme in den Kreis der *Errungenschaften* der historischen Verfassung ermöglicht. Ob diese historische

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Verfassung dann in der Verfassung oder im Museum der Rechtsgeschichte ihren Platz finden soll, wird der *pouvoir constituant* zu entscheiden haben.

4. Versuch der Umgrenzung der *Errungenschaften* der historischen Verfassung

Sind so die materiellen und temporären Konturen der historischen Verfassung herausgearbeitet, bleibt die Frage, was unter deren *Errungenschaften* i.S.v. Art. R) Abs. (3) zu verstehen ist. Der Verfassungstext beantwortet die Frage nicht ausdrücklich.[1178] Dies macht eine Auslegung des Begriffs der *Errungenschaft* erforderlich. *Küpper* weist hier zutreffend darauf hin, dass der Begriff *vívmány* genau wie das deutsche Pendant *Errungenschaft* nicht nur positiv besetzt ist, sondern zusätzlich auch eine gewisse Fortschrittlichkeit ausdrückt. Beider Substantive werden in der Regel zur Beschreibung von Ergebnissen verwendet, für die man gekämpft, für die man sich angestrengt hat und mit denen man gleichzeitig etwas überwunden hat.[1179]

Küpper hält in diesem Zusammenhang für problematisch, dass – wie dargestellt – das ungarische öffentliche Recht über Jahrhunderte hinweg nicht fortschrittlich, sondern rückständig war. Ist sein Befund größtenteils richtig, verlieren selbst diejenigen Zeugnisse, die unzweifelhaft als Errungenschaften in der ungarischen Geschichte anzusehen sind, durch einen anderen Umstand ihre Bedeutung im Rahmen der konkreten Auslegung des Grundgesetzes. Ihre zu ihrer Zeit als fortschrittlich geltenden Errungenschaften werden durch die Bestimmungen der Verfassung überlagert. So käme z.B. niemand auf den Gedanken, sich auf die Goldene Bulle von 1222 zu berufen, wenn es um den Einsatz der Streitkräfte im Ausland oder um die Besteuerung der Bürger geht. Ebenso wäre es absurd, sich in

---

1178 Auch die Venedig-Kommission sprach in ihrer Stellungnahme von 2011 über eine *gewisse Unbestimmtheit* (*certain vagueness*) im Zusammenhang mit dem Begriff der Errungenschaften, aber auch generell mit dem Konzept der historischen Verfassung als Richtschnur der Auslegung. Folgt man der hier vertretenen Auffassung von der Eingrenzbarkeit der historischen Verfassung, ist nicht zwingend von einer Unbestimmtheit auszugehen, allerdings bleibt die Suche der Antwort auf die Frage, was denn zu den *Errungenschaften* gehört, vgl. Stellungnahme von 2011, Rn. 29.

1179 Die Ähnlichkeit des Sinngehaltes der beiden Begriffe ist frappierend: *vívmány* lässt sich aus dem Verb *vív* ableiten, was so viel bedeutet, wie *fechten* bzw. etwas freier *mit einem Schwert kämpfen*. Die Verwandtschaft mit *Errungenschaft* bzw. noch mehr mit *ringen* lässt sich nicht von der Hand weisen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Anbetracht des Grundrechtskataloges im Grundgesetz auf die Gesetze von 1848 oder auf den Frieden von Torda aus dem Jahre 1568 zu beziehen. Es ist kaum eine Konstellation vorstellbar, in der die Bestimmungen des Grundgesetzes zusammen mit der zu ihnen ergangenen Rechtsprechung und der Literatur versagen, aber mithilfe der größtenteils knapp formulierten historischen Rechtsquellen eine Lösung gefunden werden kann.

5. Die zur historischen Verfassung ergangene Rechtsprechung des Verfassungsgerichts

Obwohl sich das Verfassungsgericht von Anfang an mit der neuen Auslegungsregel auseinandersetzte, zeigt die bisherige Erfahrung, dass Art. R) Abs. (3) seine Rechtsprechung nicht in fundamental neue Richtungen lenken konnte. Das Verfassungsgericht nahm bereits in seinen frühen Jahren Bezug auf die Höhepunkte der ungarischen Rechtsgeschichte. Grund hierfür war die *Selbstverständlichkeit der Bestrebung, die betroffenen Rechtsinstitute […] mitsamt ihrer Vorgeschichte zu verstehen und der Gegenwart zu erklären*.[1180] Im Einklang hiermit beriefen sich nicht wenige Entscheidungen in ihrer Begründung auf wichtige Gesetze der Vergangenheit, allen voran ein grundlegendes Urteil aus 1992.[1181]

Nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes musste sich das Verfassungsgericht schnell über sein Verständnis der Stellung der historischen Ver-

---

1180 So *Vörös*, der von 1990 bis 1998 als Verfassungsrichter diente; s. *Vörös, Imre*: A történeti alkotmány az alkotmánybíróság gyakorlatában (Die historische Verfassung in der Praxis des Verfassungsgerichts), Közjogi Szemle 2016/1, S. 44–57.

1181 S 30/1992 (V. 26.) AB határozat. Diese Entscheidung musste sich mit der Frage der Vereinbarkeit des strafrechtlichen Tatbestandes der Volksverhetzung mit dem Grundgesetz auseinandersetzen. Das Urteil zitierte hier die Begründung des Csemegi-Kódex aus 1878 und analysierte auch im Lichte dieser historischen Betrachtung die schwierige Gratwanderung zwischen der freien Meinungsäußerung und den Gefahren der *Verbreitung der Ideen des Hasses, der Geringschätzung und der Ausgrenzung*. Nach sehr gewissenhafter Abwägung hielt das Verfassungsgericht den Tatbestand schließlich für verfassungskonform. Das Urteil 18/2004. (V. 25.) AB határozat, das sich erneut mit dem Tatbestand der Volksverhetzung (in nunmehr geänderter Form) auseinandersetzen musste, zitierte ebenfalls den Csemegi-Kódex und nutzte ihn als Hilfe zur grammatischen Auslegung des angegriffenen Tatbestandes. Im letzten Jahr der Oktoberverfassung wiederum berief sich eine Parallelbegründung auf die historischen Wurzeln des Rechts auf den gesetzlichen Richter, S. 166/2011 (XII.20.) AB határozat, Parallelbegründung des Verfassungsrichters *Balogh*.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

fassung im heutigen öffentlichen Recht äußern und schlug dabei einen behutsamen Ton an.

Sein Ausgangspunkt war, dass die Wendung *Errungenschaften der historischen Verfassung* in Art. R) Abs. (3) nicht so sehr die historische Verfassung in ihrer Gesamtheit, sondern deren Errungenschaften in den Mittelpunkt stelle.[1182] Gleichzeitig betonte das Verfassungsgericht, dass es sich vorbehalte, selbst zu entscheiden, was zu den *Errungenschaften* der historischen Verfassung entsprechend dem Grundgesetz gehört.[1183] Hierbei legte es den Begriff der *Errungenschaft* im Einklang mit der hier vertretenen Auffassung aus und gab ihm so einen progressiven Gehalt: Errungenschaften bedeuten rechtsstaatliche Errungenschaften. Das Verfassungsgericht bezeichnete die Gesetze, die im neunzehnten Jahrhundert dem Übergang in den bürgerlichen Staat den Weg ebneten, als *stabile rechtsinstitutionelle Grundlagen, auf die der moderne Rechtsstaat gebaut ist*. Art. R) Abs. (3) öffne somit ein *Fenster zur historischen Dimension* des öffentlichen Rechts und *lenke die Aufmerksamkeit auf diejenigen institutionsgeschichtlichen Prämissen, ohne die unsere heutigen öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse und generell unsere rechtliche Kultur über keine Wurzeln verfügen würden*.[1184] Gleichzeitig äußerte sich das Verfassungsgericht über sein eigenes Rollenverständnis: *Die Verantwortlichkeit des Verfassungsgerichts ist in dieser neuen Situation außerordentlich und kann als historisch bezeichnet werden. Bei der Beurteilung der konkreten Fälle ist es verpflichtet, die relevanten Quellen der Geschichte der rechtlichen Institutionen in seinen kritischen Horizont zu integrieren*.[1185]

Trotz der Diversität der Materien sprachen zahlreiche hierauf folgende Entscheidungen des Verfassungsgerichts eine ähnliche Sprache. Hierbei fällt auf, dass Art. R) Abs. (3) die Verfassungsrichter häufig zu Exkursen motiviert, die eher der rechtshistorischen Illustration dienen und bei denen die Anwendbarkeit der so gewonnenen Schlüsse zur Beurteilung der vom Verfassungsgericht konkret zu entscheidenden Frage allenfalls eine untergeordnete Rolle spielt. So berief sich das Verfassungsgericht mehrere

---

1182 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Rn. 74; bestätigt durch 4/2014. (I. 30.) AB határozat.

1183 A.a.O.

1184 A.a.O.

1185 A.a.O., Rn. 75; Im zitierten Urteil hatte das Verfassungsgericht über einen Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit zu entscheiden und befand, dass dieser Grundsatz nicht nur eine normative Regel des Grundgesetzes, sondern eben auch eine Errungenschaft der historischen Verfassung sei. So sei sie ein *Grundsatz der Auslegung, welcher […] bei der Erschießung der möglichen Inhalte anderer Vorschriften des Grundgesetzes anzuwenden* sei; s. hierzu Rn. 80.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Male auf die historische Verfassung, wenn es um Fragen des Presserechts ging und bezeichnete die Pressefreiheit als Errungenschaft der historischen Verfassung.[1186] Aber auch die bloße Existenz einiger grundlegender Institutionen behandelte das Verfassungsgericht nicht als selbstverständlich in einem Rechtsstaat gegeben, sondern berief sich auf die historische Verfassung zu deren Rechtfertigung. In diesen Kreis gehören neben den Verwaltungsgerichten,[1187] der Rechtssetzungsautonomie der Kommunen[1188] oder der Gebundenheit der Richter an das Gesetz[1189] auch die Landesversammlung in ihrer bloßen Existenz[1190] und sogar Aspekte wie die staatliche Pflicht zur Unterstützung der Mutter während Schwangerschaft und Elternschaft,[1191] das zivilrechtliche Verbot der Sittenwidrigkeit[1192] oder die Tragung der Prozesskosten durch den Staat im Falle seiner Niederlage im Prozess.[11931194] Zwei Verfassungsrichter zählten hierzu sogar den Sonntag

1186 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Rn 12–14; Eine spätere Entscheidung ging sogar so weit, den – aus heutiger Sicht archaisch klingenden – Wortlaut der Aprilverfassung von 1848 zu zitieren und eine Parallele zwischen diesen alten Gesetzen und der konkreten heutigen Praxis der Zivilgerichte, Mitarbeiter der Presse in bestimmten Konstellationen unter Schutz zu stellen, zu ziehen; s. hierzu 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, Rn. 37; s. schließlich auch 3002/2018. (I. 10.) AB határozat.

1187 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, bestätigt mehrere Male, z.B. durch z.B. 25/2018. (XII. 28.) AB határozat.

1188 29/2015. (X. 2.) AB határozat.

1189 Hier sprach das Verfassungsgericht von einem *ungebrochenen Axiom der Rechtsauslegung*, das *auch als Errungenschaft der historischen Verfassung* zu betrachten sei und das schlicht besage, dass die Entscheidung des Richters den Gesetz gegenüber untergeordnet sei, d.h. dem Gesetz zu entsprechen habe, 19/2017. (VII. 18.) AB határozat, Rn. 27.

1190 Das Verfassungsgericht ging hier bis zur Versammlung der privilegierten Stände zu der Zeit von Sigismund von Luxemburg zurück, um der Unverzichtbarkeit der heutigen Landesversammlung (als zentralem Legislativorgan einer modernen Demokratie) Nachdruck zu verleihen, s. 15/2019. (IV. 17.) AB határozat, Rn. 23.

1191 3023/2016. (II. 23.) AB határozat.

1192 34/2014. (XI. 14.) AB határozat.

1193 3089/2016. (V. 12.) AB határozat.

1194 Nicht gefolgt werden kann hingegen 16/2016. (X. 20.) AB határozat. Hier versucht das Gericht, die Daseinsberechtigung der Versammlungsfreiheit mithilfe der Berufung auf die Kleine Verfassung zu begründen. Die Berufung auf diese ist allerdings nicht mit den bereits erörterten Inhalten der Präambel und in Anbetracht der zum Ausdruck gebrachten Geringschätzung gegenüber diesem Dokument auch nicht mit den Wertvorstellungen des Verfassunggebers vereinbar.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

als Ruhetag, obwohl dieser kaum als Errungenschaft des Rechtsstaates bezeichnet werden kann.

Das Verfassungsgericht führt in diesen Entscheidungen historische Entwicklungen ins Feld, um die Existenz von Institutionen zu erklären, die unabdingbare Voraussetzungen des demokratischen Rechtsstaates sind. Selbstverständlichkeiten zu begründen birgt allerdings stets die Gefahr der Redundanz in sich. Darüber hinaus vermag eine derartige Historisierung dem Verfassungsgericht bei der konkreten Entscheidungsfindung nur in seltenen Fällen zu helfen. So sollten etwa Fragen über die richterliche Unabhängigkeit oder über die Pressefreiheit mithilfe der Auslegung der modernen Gesetze gelöst werden – einer Auslegung, für die jahrhundertealte Rechtsvorschriften wohl nur selten brauchbar sind.[1195] Die Überlagerung der historischen Verfassung durch die modernen Gesetze und auch durch die moderne Praxis der Rechtsanwendung zeigt sich hier sehr deutlich.

Die sehr divers anmutenden Themen der als Beispiele angeführten Urteile (z.B. der Mutterschaftsschutz, die Tragung von Prozesskosten oder besonders die Sittenwidrigkeit im Zivilrecht) weisen auf eine weitere Tendenz hin, die *Vörös* zu Recht kritisiert. Das Verfassungsgericht neigt dazu, die ohnehin schon bedenklichen historisierenden Tendenzen nicht auf den Kernbereich des Verfassungsrechts bzw. auf verwandte Bereiche (wie etwa das Gerichtverfassungsrecht) zu beschränken. Vielmehr sollen sie auf rechtliche Kategorien erstreckt werden, die mit dem Verfassungsrecht nur schwer in unmittelbare Verbindung gebracht werden können und somit auch mit der historischen Verfassung nicht viel zu tun haben. Sollte diese Tendenz der horizontalen Erstreckung der Historisierung auf alle Rechts-

1195 Diese wahllose und inflationäre Berufung auf historische Ereignisse und Prozesse führt nicht nur zu redundant anmutenden Urteilen, sondern oft auch zu Verständnisschwierigkeiten. Deutlich zeigt dies eine Entscheidung aus 2016, in der das Verfassungsgericht sich mit dem Umfang der Rechtssetzungsautonomie der lokalen Kommunen auseinandersetzen musste. Hier führte es die Existenz von örtlichen Autonomien bis zum Tripartitum Werbőczys, d.h. bis 1526 zurück und führte daneben das einschlägige Gesetz aus 1929 ins Feld. Allerdings verlor das Verfassungsgericht kein Wort über den Umfang der Autonomie, die diese historischen Quellen gewährten. Daneben lässt die Entscheidung auch kein Bindeglied zwischen den Werken von 1526 bzw. von 1929 erkennen. Hierdurch entsteht unweigerlich ein weißer Fleck auf der Landkarte der Zeit. *Vörös* stellt hier die sehr dringende Frage, ob es sich bei diesen zwei doch sehr unterschiedlichen Arten von Autonomie überhaupt um verfassungsrechtliche Kategorien handelt, zwischen denen eine Kontinuität festgestellt werden kann; vgl. 29/2015. (X. 2.) AB határozat; sehr kritisch hierzu auch *Vörös*, 2016, S. 46f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

gebiete die Überhand gewinnen, wird die hiermit meist einhergehende Redundanz ihren Schatten früher oder später über das gesamte ungarische Recht werfen.[1196]

Schließlich ist mit der unreflektierten Erstreckung der historischen Verfassung auf faktisch alle Merkmale des modernen Staates eine weitere Gefahr verbunden. Verleiht das Verfassungsgericht einem dieser Merkmale das Prädikat der historischen Bewährung nicht, kann hierin die leichte Wertung gesehen werden, dass dieses Merkmal über nicht so alte oder weniger tiefe Wurzeln verfüge und deswegen weniger schützenswert sei. Das Verfassungsgericht erklärte bereits im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Schutz der persönlichen Daten[1197] und mit der Volksabstimmung,[1198] dass diese im ungarischen Recht erst seit 1989 bekannt und somit nicht als Errungenschaft der historischen Verfassung zu betrachten seien. Selbstverständlich folgt hieraus nicht zwingend die Annahme, dass das Verfassungsgericht diese modernen, aber dennoch unverzichtbaren Bestandteile des Rechtsstaates als „Errungenschaften zweiter Klasse" betrachtet. In Anbetracht der durch das Grundgesetz eingeleiteten Tendenz der Überhöhung der Vergangenheit scheint diese Befürchtung allerdings nicht ganz aus der Luft gegriffen.

Art. R) Abs. (3) bringt somit dem Verfassungsgericht keinen Nutzen und keinerlei Mehrwert gegenüber der Oktoberverfassung, die ihrerseits keine vergleichbare Vorschrift kannte. Das zitierte frühe Urteil aus 1992 zeigte, dass es den Richtern unbenommen blieb, sich bei der Entscheidungsfindung auf die Zeugnisse und Erfahrungen der Vergangenheit zu stützen. Trotzdem sollte man sich davor hüten, in den rechtshistorischen Ausführungen in den zur Vorgängerverfassung ergangenen Urteilen eine Art Bezugnahme auf die *Errungenschaften der historischen Verfassung avant la lettre* zu sehen. Eher waren sie Ausdruck dessen, was das Verfassungsgericht später in Worte fasste, als es sich nach Inkrafttreten des Grundgesetzes mit seinem Verhältnis zur seiner eigenen, zur Oktoberverfassung ergangenen Rechtsprechung auseinandersetzen musste: der Offensichtlichkeit, dass der Rechtsstaat, wie wir ihn heute kennen, nicht aus dem Nichts

---

1196 *Vörös* spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das Verfassungsgericht seine Rolle als die eines *Musterschülers* versteht. Ironisch könnte angemerkt werden, dass dieser Schüler übereifrig und gesprächig sein mag, allerdings mit den Fakten des Geschichtsunterrichts eher großzügig umgeht; vgl. *Vörös*, 2016, S. 46.

1197 21/2013. (VII. 19.) AB határozat; bestätigt durch 29/2014. (IX. 30.) AB határozat.

1198 31/2013. (X. 28.) AB határozat.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

entstanden ist, sondern Ergebnis einer jahrhundertelangen Entwicklung ist, der die nationalen Eigenheiten unweigerlich ihren Stempel aufdrückten. Dieser Allgemeinplatz war den Verfassungsrichtern bereits 1990 klar, das Verfassungsgericht schöpfte dementsprechend aus der europäischen wie aus der alten ungarischen Tradition. Der sorgfältige, respektvolle Umgang mit dem historisch wertvollen Csemegi-Kodex im Urteil von 1992 zeugt eher von Geschichtsbewusstsein und Respekt vor den wahrhaftigen Errungenschaften der Rechtsentwicklung als die oft etwas ziellos anmutenden Streifzüge durch die ungarische Geschichte in einigen seit 2012 ergangenen Urteilen.[1199] *Vörös* spricht hier sehr klare Worte und bezeichnet das, was das Grundgesetz durch die Aufnahme des Art. R) Abs. (3) der praktischen Rechtsanwendung bieten kann, als *herzlich wenig* und sieht daneben die Gefahr, dass durch die *Öffnung der Seitenpforte einer willkürlichen Legitimierung* die Rechtssicherheit Schaden erleidet.[1200]

6. Exkurs: Historische Verfassung und Souveränität – ein Schritt in eine bedenkliche Richtung

Nach diesen langen Ausführungen bleibt der nüchterne Befund, dass Art. R) Abs. (3) allenfalls aus ideologischer Sicht von Relevanz ist, keinen Mehrwert bei der Auslegung des Grundgesetzes bringt, dafür aber zahlreiche Fragen aufwirft. Eine Gegenmeinung eines Verfassungsrichters zu einem Urteil von 2019 zeigt zudem, dass der Begriff der historischen Verfassung auch einer anderen, aus politischem Gesichtspunkt sehr bedenklichen Auslegung zugänglich ist.[1201]

1199 Zu bemerkenswerten Schlüssen kam eine Verfassungsrichterin in ihrer Parallelbegründung zu einem Urteil von 2019: Die Rechtsvorschriften, die zur historischen Verfassung gehören, können nur dann als *Errungenschaften* betrachtet und somit zur Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden, wenn sie „auch im Geltungsbereich des Grundgesetzes und im Lichte des Nationalen Glaubensbekenntnisses ausgelegt werden" können. Die Parallelbegründung sprach auch von der Erforderlichkeit eines rechtsdogmatischen Ansatzes zur eindeutigen Festlegung des Kreises der „Errungenschaften". Es bleibt nur zu wünschen, dass das Verfassungsgericht diese Ermahnung zur sparsameren Berufung auf Art. R) Abs. (3) und zu rechtsdogmatisch sauberer Arbeit beherzigen wird, s. 22/2019 (VII. 5.) AB határozat, Rn. 167.

1200 *Vörös*, 2016, S. 49.

1201 22/2019 (VII. 5.) AB határozat, Verfasser der Gegenmeinung ist der Verfassungsrichter *Pokol*.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Diese Gegenmeinung lehnt zunächst die Versuche ab, die Auslegung der Bestimmungen des Grundgesetzes *mithilfe von als historische Anekdoten aufgefassten Beispielen zu stützen*. Ebenso wendet es sich gegen die inflationäre Verwendung historisierender Beispiele und schlägt dabei Töne an, die die hier vertretene Auffassung stützen.

Neu ist hingegen die völkerrechtliche Dimension, die die Gegenmeinung der Lehre von der historischen Verfassung beimisst und diese so in der Nähe des Gedankens der nationalen Souveränität rückt. Im Zentrum der historischen Verfassung stehe demnach *die nationale Unabhängigkeit und der Schutz der eigenständigen Staatlichkeit*, da sie nach 1848 zur Verteidigung gegen die *Einschmelzung in das Habsburgerreich* formuliert worden sei. Die Gegenmeinung überträgt diese Gedanken auf die heutigen völkerrechtlichen Verhältnisse und spricht davon, dass der historischen Verfassung *beim Schutz gegen rechtliche und andersartige Machtakte der Europäischen Union, welche die staatliche und nationale Unabhängigkeit berühren* die *allergrößte Rolle* zugemessen werden könne. Als Beispiele beruft sich die Gegenmeinung auf die *europäische Integration* (sic!) sowie auf das vermeintliche *politisch neuerdings aufgeworfene Drängen auf die Schaffung der Vereinigten Staaten von Europa mit deren in eine föderative Struktur eingeschmolzener Mitgliedstaaten*. Bestrebungen dieser Art hält die Gegenmeinung für *unvereinbar mit unserer Staatlichkeit, die den zentralen Punkt der Errungenschaften unserer historischen Verfassung bedeutet*. Deswegen sei *die Erklärung eines derartigen Anschlussgesetzes für grundgesetzwidrig* unvermeidbar.

Die in dieser Gegenmeinung vertretenen Ansichten haben kaum praktische Relevanz. Selbst dann nicht, wenn man die Existenz derartiger, auf die Auslöschung der Souveränität der europäischen Staaten gerichteter politischer Bestrebungen unterstellt. Art. B) Abs. (1) stellt klar, dass Ungarn ein *unabhängiger demokratischer Rechtsstaat* ist. Eine Einschmelzung in einen Bundesstaat wäre unvereinbar mit der Unabhängigkeit und somit Grundgesetzwidrig.[1202] Ein Rückgriff auf die historische Verfassung zur Auslegung und Lückenfüllung würde sich deswegen erübrigen.

1202 Da die Frage sich nicht ernsthaft stellt, ist dies nur ein Gedankenspiel. Trotzdem soll darauf hingewiesen werden, dass eine „Einschmelzung" auch nicht über eine schlichte Änderung von Art. B) Abs. (1) gelöst werden könnte, sondern wohl die gesamte Verfassungsordnung zum Fall bringen würde. Obwohl das Grundgesetz keine dem deutschen Modell entsprechende Ewigkeitsgarantie kennt, ist es nach seinem Selbstverständnis als Verfassung eines souveränen, unabhängigen Staates und nicht eines Mitgliedstaates in einem (utopischen) Bundesstaat Europa konzipiert.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Haben diese Ansichten keine Bedeutung für die Praxis, sind sie aus ideologischem Gesichtspunkt umso problematischer. Sie zeigen, wie die Lehre von der historischen Verfassung für radikal rechte Ideologien nutzbar gemacht werden kann. So dargestellt ist die Lehre von der historischen Verfassung lediglich die andere Seite der radikal rechten Münze, auf der die Heilige Krone in ihrer entstellten Form prangt.[1203]

Diese Auslegung ist nur mithilfe einer Ausblendung wesentlicher Fakten möglich. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass nach der Dreiteilung des Landes im Jahre 1526 die wichtigsten öffentlich-rechtlichen Gesetze des Landes sich um völkerrechtliche Fragen wie das Verhältnis zu den Habsburgern und die Thronfolge drehten. Allerdings ist dieser Befund – wie gezeigt – im Gegensatz zu der Behauptung in der Gegenmeinung gerade ab 1848 nicht mehr richtig. *Eckhart* sprach davon, dass die Aprilverfassung dem ungarischen Staat über fast 100 Jahre hinweg als Grundgerüst diente. Im Zeitalter der Doppelmonarchie konnten auf dieses Grundgerüst liberale Gesetze gebaut werden, für die sich Ungarn auch im internationalen Vergleich nicht zu schämen brauchte. Im Zusammenhang mit der historischen Verfassung von der Ausschließlichkeit des Unabhängigkeits- und Souveränitätsgedankens zu sprechen, ist somit schlicht verfehlt.

Auch hier gilt das, was bereits zu den eher staatsorganisations- oder grundrechtlichen Inhalten der historischen Verfassung gesagt wurde. Die Souveränitäts- bzw. Unabhängigkeitsbestrebungen spielten nach 1526 und wohl auch danach eine wichtige völkerrechtliche Rolle und waren deswegen Inhalt der öffentlich-rechtlichen Grundlagedokumente. Allerdings spielen heute nicht Fragen der Souveränität eine Rolle in den europarechtlichen Verhältnissen, sondern vielmehr Fragen der richtigen Verteilung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten. Die Frage, ob auf diese grundlegenden Fragen des Unionsrechts mithilfe alter Zeugnisse der Rechtsgeschichte eine Antwort gefunden werden kann, soll hier nicht beantwortet werden.

1203 Die Narrative von den „imperialistischen Bestrebungen" der Europäischen Union gehört nicht etwa nur zum Repertoire der radikal rechten Splittergruppen, sondern wird auch offiziell vom Fidesz vertreten. Wie erwähnt verglich Viktor Orbán in seiner Rede zur Feier des 15. März im Jahre 2012 die Amtsträger der Europäischen Institutionen mit Offizieren der ehemaligen Roten Armee und äußerte die Parole *wir lassen uns nicht zur Kolonie machen*. In seiner Rede in Tusványos aus dem Jahre 2019 sprach er hingegen von internationalistischen Bestrebungen, die darauf gerichtet sein sollen, *liberale Imperien* zu schaffen.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Bislang ist diese Gegenmeinung vereinzelt geblieben. Allerdings ist bedenklich, dass eine Entscheidung des Organs, das seit 1990 als Motor der Demokratisierung galt, derartigen Ansichten seinen Segen aus höchster Instanz gibt, sei es auch nur mit der Stimme eines einzigen Mitgliedes des Gerichts.[1204]

III. Nichtigkeit oder Rechtsgrundlage? Das Grundgesetz und die Oktoberverfassung

Ebenso verworren und widersprüchlich wie die Bezugnahme auf die historische Verfassung sind die Bestimmungen des Grundgesetzes im Zusammenhang mit seinem eigenen Verhältnis zur Oktoberverfassung. Es ist hier nicht klar erkennbar, ob hier Kontinuität geschaffen oder gerade radikal neu angefangen werden soll.[1205]

Für eine Kontinuität spricht, dass das Dokument in Punkt 2. seiner eigenen Schlussbestimmungen festlegt:

> *Die Landesversammlung verabschiedet die Übergangsbestimmungen auf der Grundlage von § 19 Abs. (3). Pt. a) und § 24 Abs. (3) des Gesetzes Nr. XX. aus 1949.*

Die erste dieser Vorschriften legte fest, dass die Landesversammlung zur Verabschiedung der Verfassung befugt sei, während die zweite dies an die Stimmen von zwei Dritteln aller (!) Abgeordneten knüpfte.

1204 Es kann nicht verschwiegen werden, dass die Gegenmeinung zahlreiche Ansichten und Formulierungen enthält, die typisch für das Weltbild der Rechten und in ähnlicher Form wohl auch in den Schriften rechter Historiker zu finden sind, die in längst vergangenen Zeiten aktiv waren. So hält der Verfassungsrichter die Verfassung englischer Prägung offenbar für eine Art konservative Antwort auf den *Virus aus Frankreich* (sic!). Unter diesem Begriff versteht er Bestrebungen, *das Bestehende umzustürzen*. Die englische Antwort auf diese sei es gewesen, dass die öffentlich-rechtlichen Gesetze, für welche die Revolutionäre in Frankreich eintraten, *bei ihnen schon immer da gewesen seien* und dass es deswegen in England nicht erforderlich gewesen sei, *die gesamte staatliche Einrichtung* umzustürzen. Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass die fortschrittliche öffentlich-rechtliche Einrichtung in England gerade nicht *schon immer dagewesen* ist, sondern hart erkämpft werden musste. Nicht nur mit dem Geist, sondern oft auch mit dem Schwert, durch Simon de Montfort ebenso, wie Jahrhunderte später während der Glorious Revolution.

1205 S. zu diesem Problem *Küpper*, 2012, S. 36f.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Ob eine Vorgängerverfassung dazu fähig ist, Bestimmungen über Art und Weise der Ausübung des *pouvoir constituant* zu treffen, ist fraglich. Diese Frage geht in diesem Zusammenhang allerdings am Problem vorbei. Hier kommt es darauf an, Legitimität durch Kontinuität zu schaffen, und hierfür kann es förderlich sein, wenn die neue an die alte Verfassung anknüpfen kann.

Allerdings hinterlässt diese Anrufung der Bestimmungen der Oktoberverfassung in Kenntnis der Fidesz-Rhetorik und besonders des Programms der Nationalen Zusammenarbeit einen faden Beigeschmack. Der Fidesz beruft sich zur Legitimierung des eigenen Vorgehens darauf, Unterpfand eines neue Systemwechsels zu sein, bezeichnet die vergangene Zeit als erfolglos, stützt sich aber gleichzeitig auf die Verfassung dieser Epoche als Grundlage der „systemwechselnden" Verfassung.

Noch bestärkt wird dies durch die Tatsache, dass das Grundgesetz großzügig aus der Oktoberverfassung schöpfte und viele alte Formulierungen praktisch wortlautgleich übernahm.[1206]

Womöglich noch schwerer als diese Diskrepanz zwischen dem Grundgesetz und der Rhetorik des Fidesz fällt der Umstand ins Gewicht, dass die Präambel bestimmt:

> *Wir erkennen die kommunistische Verfassung des Jahres 1949 nicht an, weil sei die Grundlage einer tyrannischen Herrschaft war, deshalb erklären wir sie für ungültig.*

Es fällt schwer, den eklatanten Widerspruch aufzulösen, der sich dadurch ergibt, dass das Dokument die Vorgängerverfassung auf der einen Seite als Grundlage für die eigene Verabschiedung heranzieht, auf der anderen Seite sie jedoch für unwirksam erklärt. *Küpper* spricht hier zunächst von der Möglichkeit, die Bestimmung in der Präambel als *rein politische Deklaration* aufzufassen, äußert an der Begehbarkeit dieses Weges gleichzeitig jedoch sehr berechtigte Zweifel: derartige Inhalt *werfen eine Verfassung auf den Stand der kommunistischen Verfassungskultur zurück, als Verfassungen eine Ansammlung politischer Aussagen, aber eben kein echter Normativtext waren*.[1207] Darüber hinaus ist die Annahme eines solchen rein deklarativen

---

1206 Eine vollständige Aufzählung würde den Rahmen sprengen. S. hierzu die sehr umfangreiche vergleichende Tabelle in *Küpper*, 2012, Anlage Nr. 2, dort S. 423f. Bei Lektüre dieser Tabelle stellt sich unweigerlich die Frage, ob diese wenig durchdachte, für die Legitimität nicht förderliche Rezeption eine bewusste Entscheidung darstellt oder vielmehr auf das übereilte Vorgehen der Redakteure zurückzuführen ist.

1207 So *Küpper*, 2012, S. 37.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Charakters der Präambel auch unvereinbar mit Art. R) Abs. (3), der diese als Auslegungsmaßstab für das gesamte Grundgesetz heranzieht.

Ein dogmatisch vielleicht weniger brüchiger Weg wäre deswegen davon auszugehen, dass die Vorgängerverfassung ab einem bestimmten Zeitpunkt aufhörte, „kommunistisch" im Sinne der Präambel zu sein. Hier stellt sich allerdings die Frage, wann diese Wandlung erfolgte. Hilfe bietet der Inhalt der Präambel, der festlegt:

> *Die Wiederherstellung der staatlichen Selbstbestimmung […] rechnen wir ab dem zweiten Mai 1990, der Konstituierung der ersten frei gewählten Volksvertretung. Diesen Tag betrachten wir als den Beginn der neuen Demokratie und Verfassungsordnung unseres Vaterlandes.*

Folgt man diese Auffassung, stellt sich allerdings die entscheidende Frage, ob die Verfassung durch die mit der Wahl zur Landesversammlung einhergehende Demokratisierung und mit dem hiermit zwingend einhergehenden Ende des Kommunismus aufhört, „kommunistisch" zu sein. Dass die Präambel vom Beginn einer neuen *Verfassungsordnung* spricht, kann dafür Indiz sein, dass es dieser Zeitpunkt war, der den Redakteuren des Grundgesetzes vor den Augen schwebte.[1208]

Gerade die Erforderlichkeit dieser Ausführungen zeigt jedoch, dass die Erstellung einer Verknüpfung zu der Zeit nach 1989/90 einige Auslegungsarbeit und noch mehr Wohlwollen erforderlich macht. Ob dies der Legitimität förderlich ist, kann mit Recht angezweifelt werden.

1208 Auch *Küpper* geht von einer derartigen Absicht der Redakteure aus, s. *Küpper*, 2012, S. 38.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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 *Himnusz*, die Präambel sowie die Postambel sind nicht gegliedert.

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.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

dung 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

Naben 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).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

1219 So auch *Küpper*, 2012, S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

R. Schlusswort: Requiem für die Dritte Republik

> *Von mir wird erwartet, dass ich mit all meiner Kraft und all meinem Können die Gemeinschaft der Ungarn dabei unterstütze, mit dem alten System aufzuräumen und das neue System zu erschaffen, zu stärken und zu betreiben.*

Klangen diese Worte Viktor Orbáns im Programm der Nationalen Zusammenarbeit im Jahre 2010 sehr selbstbewusst, lieferten die Entwicklungen der letzten Jahre Beweis dafür, dass der Fidesz sein Ziel, ein wirklich neuartiges System zu schaffen, sehr konsequent verfolgt und hierfür auch das ungarische öffentliche Recht radikal umgestaltet.

Das dynamische Vorgehen einer starken Regierung ist nicht außergewöhnlich und kann nach einer als erfolglos empfundenen Zeit sogar geboten sein. Das materielle öffentliche Recht ist hierbei das wohl wichtigste Instrument zur Gestaltung der Politik. Seine aus diesem Grund zwingend politische Natur und die unter Umständen auch tiefgreifende Änderung des Rechts verstoßen allerdings nicht zwangsweise gegen die Spielregeln der Rechtsstaatlichkeit. Eine neue Regierung, eine neue politische Kraft erhält mit dem Auftrag zur Regierung auch das Recht und die Pflicht, diejenigen Ziele durchzusetzen, mit denen sie in das Ringen um die politische Macht eingetreten ist und zu deren Erreichung sie von den Wählern bevollmächtigt wurde.

Gerade das für die Demokratie unabdingbare Ringen um die Macht hat aber zur Folge, dass jede politische Dominanz eine Momentaufnahme darstellt, die dem Wandel der Zeit unterworfen ist. Ist die Änderung der Gesetze zur Durchsetzung der Ziele der bevollmächtigten Regierung erforderlich und geboten, müssen sie eben veränderbar sein – auch unter normalen Umständen und ohne das Vorliegen einer Zweidrittelmehrheit.

Ursünde des Grundgesetzes ist gerade die Missachtung dieser für die Demokratie typischen Wandelbarkeit. Die Momentaufnahme, die die Erlangung der Zweidrittelmehrheit im Jahre 2010 trotz des überragenden Erfolgs des Fidesz nun einmal darstellte, fixiert das Dokument auf lange Zeit, indem es Staatsideologie und politische Entscheidungen für eine lange Zeit dauerhaft vorschreibt.

Der Fidesz löste so sein Versprechen, eine neue Ära in Ungarns Geschichte einzuläuten, unzweifelhaft ein – nur leider nicht so, wie sich dies der selbstbewusste europäische Demokrat gewünscht hätte. *Küpper* sprach

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

im Jahre 2012 noch davon, dass eine *mangelnde Ernsthaftigkeit in Verfassungsdingen* die *Stabilität der Verfassung und damit der Verfassungsidee als Ganzes* in Frage stelle und auf ein *fehlendes Gespür für Verfassungsstaatlichkeit* hinweise.[1220] Dieses Verdikt war damals nachvollziehbar. Die Behandlung des Grundgesetzes durch den Fidesz und die durch diese Behandlung zum Ausdruck kommende offene Geringschätzung rechtsstaatlicher Errungenschaften zeigten jedoch, dass *Küppers* Formulierung zu höflich war. Die *mangelnde Ernsthaftigkeit* entpuppte sich als Vorsatz, das *fehlende Gespür für Verfassungsstaatlichkeit* war wohl damals schon ein bewusstes Gespür dafür, wie die Dominanz des Fidesz gerade auf Kosten der Verfassungsstaatlichkeit langfristig zementiert werden kann. Spätestens seit der fünften Grundgesetzänderung ist klar, was der Fidesz unter der neuen Ära versteht: den endgültigen Abschied von dem Versuch, der 1989/90 begann und dessen Symbol die Oktoberverfassung war. Ebenso wie die Asternrevolution und der Versuch von 1946 ist auch dieser dritte republikanische Versuch gescheitert. Unter republikanisch in hier nicht ein Staat ohne Monarchen zu verstehen, sondern eine Gemeinschaft von Menschen, die sich der europäischen Rechtskultur und Zivilisation verschrieben haben.

Es gehört zu den schmerzhaften Erkenntnissen, dass *Küpper* mit der 2012 getroffenen Feststellung, das Grundgesetz habe Schwierigkeiten, sich in die *westeuropäische Verfassungslandschaft einzupassen*, nicht nur richtig lag, sondern zwar richtig lag, aber allzu zurückhaltend formulierte. Die vorhergehenden Kapitel haben deutlich gemacht, dass es sich im Jahre 2022 als nur halb verdeckte Negierung gerade der westeuropäischen Verfassungswerte präsentiert.

Ironischerweise gibt allerdings gerade die Negierung dieser Werte Grund auf Zuversicht. Mag der Erfolg von 2010 überragend und der Fidesz sehr mächtig gewesen sein, zeigte sich sofort, dass er allein auf diese Macht vertraute und keine Rücksicht auf das Erfordernis des Konsenses nahm, der nach der hier vertretenen Auffassung die wohl wichtigste Quelle der Legitimität und damit der Kraft jedes Gemeinwesens ist.

Dieses Vorgehen ist Ausdruck des Gesetzes des Stärkeren und erinnert an das Phänomen, das *Jellinek* als Rohe Faktizität bezeichnete und verurteilte. Diese ist in den Augen des Demokraten unzivilisiert und moralisch verwerflich.

Allerdings ist kein Rückgriff auf diese moralische Wertung erforderlich. Denjenigen, die sich als „Realisten" betrachten und die Politik als Spiel der Macht sehen, in dem nicht mit moralisch „guten" Mitteln gekämpft

1220 *Küpper*, 2012, S. 197.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wird, ist der Wind aus den Segeln genommen. Es stellt sich nicht die Frage des moralisch guten oder schlechten Handelns. Die Suche der Antwort auf diese Frage ist Aufgabe des Philosophen und soll es auch bleiben. Im Falle der Untersuchung einer Verfassung fragt der Jurist nicht danach, ob sie moralisch gut oder schlecht ist, sondern danach, ob sie dazu geeignet ist, auf lange Frist ihren Zweck zu erfüllen und die Regeln des Gemeinwesens in stabiler, berechenbarer und für alle Beteiligten zumindest hinnehmbarer Weise abzustecken.

Böckenförde sprach von einem Grenzbegriff des Verfassungsrechts. Allerdings ist hier die Betonung auf Verfassungsrecht zu legen. Der *pouvoir constituant* ist ein Begriff des Verfassungsrechts, der sich zwar an der Grenze des öffentlichen Rechts, aber dennoch innerhalb seiner Domäne befindet und somit der rechtlichen Analyse zugänglich ist. Die durch Erprobung und Bewährung geschaffene Tradition hat Wege aufgezeigt, deren Befolgung zu einer stabilen und somit über starke Legitimität verfügenden Verfassung führt. Die erste Hälfte dieser Arbeit war bestrebt, den Leser hiervon zu überzeugen. Gleichzeitig wollte sie ihm nicht nur brauchbare Instrumente zur Beurteilung der Legitimität in Form der Legitimitätsstränge in die Hand geben, sondern ihm auch zeigen, aus welchen Gründen diese funktionieren.

Der zweite Teil stellte sich dann die Frage, wie stark diese Stränge das ungarische Grundgesetz stabilisieren können. Die Antwort war verheerend. Es scheint, als ob sich der Fidesz bei der Verfassunggebung bewusst allen Errungenschaften entgegengestellt hätte, die sich im Laufe der Jahrhunderte bewährt haben. Das Gesamtergebnis ist dementsprechend ebenso verheerend. Außerhalb der zeitlich beschränkten Macht, die die Zweidrittelmehrheit nach 2010 bedeutete, sind Legitimationsstränge kaum auffindbar. Hier erneut *Jellineks* Ausführungen zu den Machttheorien zu diskutieren käme einer Redundanz gleich. Allerdings ist es beängstigend zu sehen, wie gerade eine im Jahre 2012 verabschiedete Verfassung ihnen neue Aktualität verleiht.

Die Feststellung, dass im Falle des Grundgesetzes alle hier diskutierten Legitimationsstränge nur sehr schwach ausgeprägt sind, ist keine Übertreibung. Das übereilte, nicht integrative Verfahren war der Legitimität sehr abträglich. Der zweite Teil der Arbeit machte deutlich, dass sämtliche materiellen Legitimationsstränge ebenfalls mit schwerwiegenden Mängeln behaftet sind, sodass eine nachträgliche Heilung des Geburtsmakels nicht möglich ist.

Den Rahmen, den die von *Isensee* unter dem Begriff der *verfassungsstaatlichen Vorbestimmtheit* zusammengefassten Grundprinzipien abstecken,

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

sprengt das Dokument hierbei nicht in offensichtlicher Weise. Die Bestimmungen zur Staatsorganisation und zu den Grundrechten haben die Redakteure im Vergleich zur Oktoberverfassung nicht revolutioniert. Dennoch werden auf den zweiten Blick zahlreiche Mängel virulent und schwächen die materiellen Legitimationsstränge in erheblicher Weise.

Die Entmachtung des Verfassungsgerichts und die missbräuchliche Hochstufung von tagespolitischen Materien auf die Zweidrittelebene sind kaum vereinbar mit dem Erfordernis der Gewaltenteilung, wobei letzterer Punkt auch die Partizipationsmöglichkeiten der Kräfte außerhalb des Fidesz einschränkt und somit an diesem Legitimationsstrang gleichermaßen nagt. Das extreme Übergewicht von rechter pseudohistorisierender Symbolik, der misslungene Versuch der Schaffung von Kontinuität und das widersprüchliche, kaum verständliche Verhältnis zur Vorgängerverfassung schwächen die Stränge des integrativen symbolischen Inhalts und der historischen Einbettung. Schließlich sind die mangelhafte handwerkliche Qualität und die häufigen, wenig durchdachten und destabilisierend wirkenden Änderungen der Anerkennungswürdigkeit der Urkunde ebenfalls sehr abträglich. Somit sind alle Stränge schwach ausgeprägt. Die wichtigsten Mängel seien hier zum Abschluss kurz zusammengefasst.

Das Verfahren zur Verabschiedung ist ein Kainsmal. Wie dargestellt lassen sich trotz der weitgehenden Möglichkeiten, über die der *pouvoir constituant* bei der Ausgestaltung des Verfahrens verfügt, bestimmte Merkmale finden, die Legitimität fördern. Besonders in Anbetracht des vermeintlichen Sündenfalls von 1789, also des Auseinanderfallens von Sieyèsscher Theorie und revolutionärer, vom selben Abbé Sieyès zumindest gebilligter Praxis ist es nicht möglich, hier allgemeingültige Aussagen zu einem richtigen, sauberen Verfahren zu treffen, ohne sich den Vorwurf der Inkonsequenz gefallen lassen zu müssen.

Dennoch gilt als Richtschnur: je stabiler die Strukturen des Landes sind und je geringer der politische Zugzwang ist, desto strengere Standards können gefordert werden. Herrschen ruhige Zeiten, ist es möglich, dem Ideal nahe zu kommen – näher, als dies unter erschwerten Bedingungen der Fall ist.

Ungarn bewegte sich im Jahre 2010 in ruhigen Gewässern. Der satte Sieg des Fidesz war zwar beeindruckend, konnte allerdings den Staat in seinen Grundstrukturen nicht erschüttern. Die Losung der *Revolution an den Wahlurnen* mochte Begeisterung bei den Anhängern des Fidesz geweckt haben, hatte allerdings mit der Realität wenig gemein. Somit stand ausreichend Zeit für ein sorgfältig durchdachtes, besonnenes Vorgehen zur Verfügung. Dennoch lässt sich wenig im Verfahren finden, was für

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

einen Zufluss von Legitimität spricht. Vielmehr war die Verabschiedung des Grundgesetzes sehr weit von dem entfernt, was als ideales oder auch nur gutes Verfahren bezeichnet werden kann.

Wie dargestellt kann die Ausarbeitung der Verfassung durch eine von den traditionellen Machtzweigen unabhängige, möglichst unmittelbar vom Volk gewählte verfassunggebende Nationalversammlung, in der alle Teile der Gesellschaft ihre Stimme haben, wohl als der Königsweg der Verfassunggebung bezeichnet werden. Ob dieses dem Sieyèsschen Ideal am nächsten kommende Verfahren Garant einer gelungenen Verfassung ist, kann selbstverständlich bezweifelt werden. Trotzdem entsteht in diesem Fall am ehesten der Eindruck eines sauberen und fairen Verfahrens und einer gewissen Distanz zur Tagespolitik, was in den Augen der Beherrschten für die Legitimität förderlich ist – eher als im Falle der Identität von verfassunggebender und gesetzgebender Macht.

Ob im Ungarn des Jahres 2010 die Einberufung solch einer Nationalversammlung zur Verfassunggebung geboten gewesen wäre, kann unterschiedlich beurteilt werden. Gegen diese Annahme spricht zunächst, dass Ungarn diese Art des verfassunggebenden Organs nie gekannt hatte. Die Nationalversammlung von 1946 war entgegen ihrem Namen eher eine Art provisorisches Notparlament, während 1989/90 der Runde Tisch und die Landesversammlung den *pouvoir constituant* gemeinsam ausübten und die Wahl einer Nationalversammlung ausblieb.

Noch deutlicher als das Fehlen von Tradition spricht gegen die Erforderlichkeit einer verfassunggebenden Nationalversammlung die Bestimmung der Oktoberverfassung, welche die Landesversammlung ausdrücklich zur Verabschiedung der neuen Verfassung bevollmächtigte. Hier könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass es dem Wesen des *pouvoir constituant* nicht entspricht, an eine vorherige Bevollmächtigung gebunden zu sein, die noch dazu in einer (im Jahre 2010 immer noch zumindest formell) provisorischen Verfassung enthalten ist. Solch eine Überhöhung der vermeintlichen Uneinschränkbarkeit der verfassunggebenden Macht hat allerdings mit der politischen Realität des Jahres 2010 wenig zu tun. Wie dargestellt wurde das Projekt der Ausarbeitung einer neuen Verfassung mehrere Male in Angriff genommen, und keine politische Kraft zog jemals die Berechtigung der Landesversammlung hierzu ernsthaft in Zweifel. In Anbetracht der klar formulierten Bevollmächtigung in der Oktoberverfassung und dieser langjährigen freiwilligen Befolgung durch die Politik wäre es nach 2010 wenig glaubwürdig gewesen, die einschlägigen Bestimmungen für irrelevant zu erklären.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Somit ist das Vorgehen der Landesversammlung als Verfassunggeber der Legitimität nicht zwingend abträglich. Weitaus problematischer ist allerdings, dass die Verknüpfung zum Volk als Inhaber des *pouvoir constituant* und der Landesversammlung kaum ausgeprägt war. Es wurde darauf hingewiesen, dass hinter der Zweidrittelmehrheit lediglich etwa 52 Prozent der Wahlstimmen stand, dass Grund des Wahlerfolges auch die niedrige Wahlbeteiligung war und dass alles in allem nur etwa 30 Prozent der wahlberechtigten Bürger dem Fidesz ihre Stimme gab. Hält man hier zusätzlich von Augen, dass bei der Verabschiedung des Grundgesetzes die Zweidrittelmehrheit nur knapp erreicht wurde und dass die oppositionellen Parteien entweder durch ihr Fernbleiben protestierten oder ausdrücklich gegen das Grundgesetz stimmten, ist das Ergebnis verheerend. Lediglich zu 30 Prozent der Ungarn, die ihren politischen Willen artikuliert haben, kann eine Verknüpfung hergestellt werden, während die außerhalb des Fidesz stehenden politischen Kräfte die Urkunde ablehnten. Es ist darauf hingewiesen worden, dass auch eher der Opposition nahestehende Juristen anfangs Sympathien für das Projekt der Verfassunggebung hatten – Sympathien, die sich wegen des ausgrenzenden Verfahrens und der Ausarbeitung des Entwurfs praktisch im Alleingang innerhalb der engen Kreise der Fidesz-Elite schnell in Luft auflösten. Den oppositionellen Parteien einen Strick hieraus zu drehen wäre zynisch.

Die Probleme im Zusammenhang mit der Nationalen Konsultation zum Grundgesetz wurden diskutiert. Die suggestiv formulierten Fragen, die Beschränkung auf die für den Fidesz wichtigen Materien und die mittels vorformulierter Fragen eingeschränkten Antwortmöglichkeiten entfernten oppositionell denkende Ungarn noch mehr vom Projekt der Verfassunggebung. Der Protest bei den Feierlichkeiten zum Inkrafttreten tat sein Übriges und schwächte den Strang der symbolisch-integrativen Wirkung bereits im Augenblick des Inkrafttretens des Grundgesetzes.

Küpper sprach 2012 davon, dass das Grundgesetz mit der schweren Hypothek in Kraft trete, ein reines Produkt des Fidesz zu sein. Diese Annahme kann hinsichtlich des Verfahrens uneingeschränkt bejaht werden Die seit dieser Aussage vergangenen zehn Jahre bestätigten nur das, was das geschulte Auge bereits 2012 erahnen konnte: eine Heilung des Geburtsmakels kommt bei dem Dokument nicht in Betracht. Hierbei steht es sich mit seinem Inhalt nicht nur selbst im Wege. Auch das unberechenbare, wenig rücksichtsvolle Vorgehen des verfassungsändernden Gesetzgebers wirkte destabilisierend für das Grundgesetz, sowohl hinsichtlich seiner Stellung in der Normenhierarchie als auch hinsichtlich des Vertrauens, auf das es

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

zählen kann und auf das es aus seiner hohen Stellung folgend angewiesen ist.

Die Partizipationsmöglichkeiten sind insbesondere durch die neuen Zweidrittelmaterien eingeschränkt, sodass einer zukünftigen Regierung, die nicht über eine Zweidrittelmehrheit verfügt, die Hände gebunden sind. Die Folgen, die diese Einschränkung der Partizipationsrechte für das Demokratieprinzip im Falle eines neuen politischen Windes haben wird, sollen hier nicht noch einmal erörtert werden. Allerdings haben die neuen Zweidrittelmaterien auch hinsichtlich des Legitimationsstranges der Gewaltenteilung Folgen. Wie soll den anderen Machtzweigen die Macht der Legislative entgegengehalten werden, wenn deren Gestaltungsspielraum derart stark eingeschränkt ist, dass sie die Gesetzgebung als ihre klassische Aufgabe nicht mehr uneingeschränkt wahrnehmen kann?

Ob der Leser das Verfassungsgericht als besonderen negativen Zweig im System der Gewaltenteilung oder als Akteur *sui generis* betrachtet, bleibt ihm überlassen. Zum Machtgefüge des modernen Rechtsstaates gehört jedenfalls eine Instanz, die Akte der öffentlichen Gewalt auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft. Ob das Verfassungsgericht nach den hier detailliert dargestellten, unrühmlichen Angriffen in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung hierzu fähig ist, darf bezweifelt werden. Einige der Richterwahlen der letzten Jahre sprechen eine andere Sprache.

Die symbolische und die historische Dimension sowie die handwerkliche Qualität der Urkunde wirken sich kurz- und mittelfristig weniger stark auf das konkrete Funktionieren des ungarischen Staates aus als die staatsorganisationsrechtlichen Entscheidungen. Allerdings werden diese weniger handfesten Legitimationsstränge auf lange Frist für die Akzeptanz des Grundgesetzes ebenso schwerwiegende Folgen haben.

Das wenig professionelle, ausgrenzende Verfahren und der ebenso ausgrenzende Inhalt führten zu einer Urkunde, die den Anforderungen nicht entspricht, die heute an eine moderne europäische Verfassung zu stellen sind. Vielmehr stellt sie ein reines Herrschaftsinstrument des Fidesz dar, geschaffen vom Fidesz für Anhänger des Fidesz. Allerdings gibt gerade diese offene Missachtung demokratischer und pluralistischer Errungenschaften Grund zur Hoffnung. Sollte sich der politische Wind in Ungarn drehen, wird das Grundgesetz von 2012 – um *Isensees* Formulierung zum Schluss noch einmal aufzugreifen – abstürzen und sehr viel mit sich reißen. Noch schlummert das ungarische Volk in Apathie. Der Fidesz sei allerdings daran erinnert, dass bereits Montesquieus *Esprit des Lois* eine Emotion des Volkes kannte, in die eine Apathie leicht umschlagen kann: den Zorn.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Literaturverzeichnis

I. Zur Legitimität allgemein

Benda, Ernst / Klein, Eckart: Lehrbuch des Verfassungsprozeßrechts, Jur. Verlag Müller, Heidelberg, 1991.

Böckenförde, Ernst Wolfgang: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation; in: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte (= Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft. Nr. 914), Suhrkamp, Frankfurt, 1991, erweiterte Ausgabe 2006.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes – Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Wissenschaft, Politik, Verfassungsgericht, Suhrkamp Verlag, Berlin, 2011, S. 97.

Campagna, Norbert: Charles de Montesquieu – Eine Einführung, Parerga Verlag GmbH, Düsseldorf, 2001.

Dicey, A.V.: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 1885.

Gagnebin, Bernard: Die Rolle des Gesetzgebers, in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012, S. 145f.

Hamilton, Alexander, in: *Ders. / Madison, James / Jay, John*: The Federalist, 1788 Nr. 78.

Henke, Wilhelm: Die verfassunggebende Gewalt des deutschen Volkes, Friedrich Vorwerk Verlag, Stuttgart, 1957.

Henkel, Heinrich: Das Problem der Rechtsgeltung, in: Gedächtnisschrift für René Marcic, Duncker & Humblot, Berlin, 1964.

Herbst, Tobias: Legitimation durch Verfassunggebung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003, S. 92.

Hofmann, Hasso: Legitimität und Rechtsgeltung, Duncker & Humblot, Berlin, 1977.

Huba, Hermann: Das Grundgesetz als dauerhafte gesamtdeutsche Verfassung – Erinnerung an seine Legitimität, in: Der Staat 30.

Imbusch, Peter (Hrsg.): Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2012.

Isensee, Josef: Das Volk als Grund der Verfassung, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1992.

Isensee, Josef: Staat und Verfassung, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 15, Rn. 1f.

Isensee, Josef: Verfassungsrecht als „politisches Recht", in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 268.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, Verlag von O. Häring, Berlin 1914.

Kägi, Werner: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift für Hans Huber, 1961.

Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre, Julius Springer, Berlin, 1925.

Kersting, Wolfgang: Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages, Academic Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG), Darmstadt, 1994.

Kersting, Wolfgang: Die Vertragsidee des Contrat social und die Tradition des neuzeitlichen Kontraktualismus, in: *Brandt, Reinhard/Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin, 2012.

Kielmansegg, Peter Graf: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität, Klett, Stuttgart, 1977.

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Suhrkamp Verlag, Berlin, 1983.

Mangold, Anna Katharina: Das Böckenförde-Diktum, VerfBlog, 2019/5/09, https://doi.org/10.17176/20190517-144003-0 (Zugriff: 01.03.2020).

Maunz / Dürig: Grundgesetz-Kommentar, 81. EL September 2017, Präambel.

Merten, Detlef: Montesquieus Gewaltenteilungslehre und deutsche Verfassungsstaatlichkeit, in: *Weinacht, Paul-Ludwig* (Hrsg.): Montesquieu – 250 Jahre „Geist der Gesetze", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

Möller, Hauke: Die Verfassungsgebende Macht des Volkes und die Grenzen der Verfassungsrevision (Diss.); Als Ms. gedr. – Berlin: dissertation.de – Verlag im Internet GmbH, 2004, Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2004.

Murswiek, Dietrich: Die Verfassunggebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humboldt, Berlin 1978.

Negro Pavón, Dalmacio: Montesquieu, Kritiker des Wohlfahrtsstaates avant la lettre, in: *Weinacht, Paul-Ludwig* (Hrsg.): Montesquieu – 250 Jahre „Geist der Gesetze", Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999.

Neuenhaus-Luciano, Petra: Amorphe Macht und Herrschaftsgehäuse – Max Weber, in: *Imbusch, Peter* (Hrsg.): Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Theorien und Konzeptionen, Springer Fachmedien, Wiesbaden, 2012.

Plamenatz, John: „Was nichts anderes heißt, als dass man ihn zwingen wird, frei zu sein", in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012.

Radbruch, Gustav: Rechtsphilosophie, hrsg. von *Dreier, Ralf* und *Paulson, Stanley L.*, C.F. Müller, Heidelberg, 1999.

Rehm, Michaela: The A.B.C. of Politicks, in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012, S. 9f.

Rehm, Michaela: Vertrag und Vertrauen, in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Riley, Patrick: Eine mögliche Erklärung des Gemeinwillens, in: *Brandt, Reinhard / Herb, Karlfriedrich*: Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag, Akademie Verlag, GmbH, Berlin 2012.

Russell, Bertrand: Die Philosophie des Abendlandes, Anaconda Verlag, München, 2012

Siep, Ludwig: Der Zweck des Staates und die Legitimation seiner Gewalten, in: *Rehm, Michaela / Ludwig, Bernd* (Hrsg.): Zwei Abhandlungen über die Regierung, Serie Klassiker Auslegen, Band 43, Akademie Verlag, Berlin, 2012.

Treitschke, Heinrich von: Deutsche Geschichte im Neunzehnten Jahrhundert, Bd. II, Hirzel, Leipzig 1882.

Venedig-Kommission, Stellungnahme CDL-AD(2011)016.

von Beyme, Klaus: Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Demokratische Doktrin und politische Wirklichkeit, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen,1968.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, Mohr, Tübingen, 1922.

Zweig, Egon: Die Lehre vom pouvoir constituant, Verlag von J.C.B. Mohr, Tübingen, 1909.

II. *Zum ungarischen Recht und zum Grundgesetz*

Ablonczy, Bálint: Gespräche über das Grundgesetz. *Bálint Ablonczy* im Gespräch mit *József Szájer* und *Gergely Gulyás*, Elektromádia Kft., Budapest, 2012.

Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek (Das Ausmaß der Entwicklung des auf die Gleichbehandlung bezogenen Rechtsbewusstseins mit besonderem Hinblick auf Frauen, Roma, Menschen mit Behinderung und LGBT-Personen), gemeinsame Publikation der Ungarischen Akademie der Wissenschaften sowie diverser Behörden, 2011, https://szociologia.tk.hu/az-egyenlo-banasmoddal-kapcsolatos-jogtudatossag (Zugriff: 16.09.2021)

Bánkuti, Miklós / Halmai, Gábor / Scheppele, Kim Lane: From Separation of Powers to a Government without Checks; Hungary's Old and New Constitutions, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 267.

Bárd, Petra: Trigger and test case for EU constitutionalism. Hungary's Fundamental Law and related constitutional changes 2010–2013, S. 7.

Beér, János – Csizmadia, Andor: Történelmünk a jogalkotás tükrében, Sarkalatos honi törvényeinkből 1001–1949-ig (Unsere Geschichte im Spiegel der Gesetzgebung, Auswahl unserer heimischen Kardinalgesetze von 1001 bis 1949), Gondolat Kiadó, Budapest, 1966.

Béli, Gábor (Hrsg.): *Degré, Alajos*, Magyar állam- és jogtörténet (Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte), Publikon Kiadó, Pécs 2009, S. 293f.

Belovics, Ervin: A büntetendőséget kizáró okok (Die die Strafbarkeit ausschließenden Gründe), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, Budapest, S. 207.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Beschwerde des Beauftragten der Landesversammlung für Grundrechte im Zusammenhang mit den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes, http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/$FILE/ATTU2GAV.pdf/2012_2559.pdf (Zugriff: 12.11.2019).

Bódiné Beliznai / Kinga / Horváth, Attila / Mezey, Barna / Stipta, István: A feudális állam szervei (Die Organe des feudalen Staates), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.): Magyar Alkotmánytörténet (Ungarische Verfassungsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

Bódiné Beliznai, Kinga / Föglein, Gizella / Horváth, Attila / Máthé, Gábor / Mezey, Barna / Révész T., Mihály / Stipta, István / Völgyesi, Levente: A magyar polgári állam szervei (Organe des ungarischen bürgerlichen Staates), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.): Magyar Alkotmánytörténet (Ungarische Verfassungsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

Bódiné Beliznai, Kinga / Horváth, Attila / Zlinszky, János: A magyar magánjog története (*Geschichte des ungarischen Privatrechts*), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.), Magyar jogtörténet (Ungarische Rechtsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

Bódiné Beliznai, Kinga / Király, Tibor / Lőrincz, József / Máthé, Gábor / Mezey, Barna: A magyar büntetőjog története (Geschichte des ungarischen Strafrechts), *in: Mezey, Barna* (Hrsg.), Magyar jogtörténet (Ungarische Rechtsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2004.

Bos, Ellen: Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems, OE 12/2011, S. 39–64.

Cigánybűnözés" mint közvélemény-kutatási kérdés (Die „Zigeunerkriminalität" als Thema von Meinungsumfragen), https://www.jogiforum.hu/hirek/18478 (Zugriff: 10.10.2019).

Dénes, Balázs (TASZ): Offener Brief an László Salamon vom 15.09.2010, https://tasz.hu/cikkek/level-az-alkotmany-elokeszito-eseti-bizottsagnak (Zugriff: 11.11.2019).

Dezső, Márta: A választási rendszer (Das Wahlsystem), in: *Dezső, Márta / Fürész, Klára / Kukorelli, István / Papp, Imre / Sári, János / Somody, Bernadette / Szegvári, Péter / Takács, Imre:* Alkotmánytan (Verfassungslehre), Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Eckhart, Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet (Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte), Politzer Zs., Budapest, 1946, S. 21.

Egypárti alkotmánybírák a kétharmad szolgálatában (Verfassungsrichter einer Partei im Dienste der Zweidrittelmehrheit), Veröffentlichung der TASZ, http://ekint.org/lib/documents/1479651894-ekint_tasz_mhb_egyparti_alkotmanybirok_2015.pdf (Zugriff: 19.11.2019).

Ergebnisse der Nationalen Konsultation von 2011, https://web.archive.org/web/20160303212427/http://static.fidesz.hu/download/156/A_Nemzeti_Konzultacios_Testulet_kerdoivenek_eredmenyei_2156.pdf (Zugriff: 13.11.2019).

Fő fenntartások Magyarország Alaptörvényének negyedik módosításával kapcsolatban (Die wesentlichen Vorbehalte gegenüber der vierten Grundgesetzänderung), gemeinsame Stellungnahme des Ungarischen Helsinki Komitees, des Eötvös-Károly-Instituts und der Gesellschaft für Freiheitsrechte, 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Föglein, Gizella: A Magyar Nemzeti Függetlenségi Front megalakulása és programja (Entstehung und Programm der Nationalen Ungarischen Unabhängigkeitsfront), Tiszatáj, Nr. 38, Szeged, 1984.

Föglein, Gizella / Máthé, Gábor / Mezey, Barna / Révész T., Mihály / Stipta, István / Völgyesi, Levente, Polgári állammodellek a magyar alkotmánytörténetben, (Bürgerliche Staatsmodelle in der ungarischen Verfassungsgeschichte), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.): Magyar Alkotmánytörténet (Ungarische Verfassungsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

Hajnik, Imre: Magyarország az Árpád-Királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa (Ungarn von den Árpáden bis zur Feststellung der Avitizität und das feudale Europa), Heckenast Gusztáv Kiadó, Budapest, 1867.

Hetedik – Elemzésünk az Alaptörvény legújabb módosításáról (zum Siebten – unsere Analyse der neuesten Änderung des Grundgesetzes), Veröffentlichung der TASZ, https://tasz.hu/cikkek/hetedik-elemzesunk-az-alaptorveny-legujabb-modositasarol (Zugriff: 20.02.2020).

Hörcher, Ferenc: The National Awoval, in: *Zs. Varga, András / Patyi, András / Schanda, Balázs*: The Basic (Fundamental) Law of Hungary, Clarus Press, Dublin, 2015.

Horváth, Attila / Révész T., Mihály: Diktatórikus berendezkedések a 20. századi magyar alkotmánytörténetben (Diktatorische Einrichtungen in der ungarischen Verfassungsgeschichte des 20. Jahrhunderts), in: *Mezey, Barna* (Hrsg.): Magyar Alkotmánytörténet (Ungarische Verfassungsgeschichte), Osiris Kiadó, Budapest, 2003.

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).

Jakab, András / Sonnevend, Pál: Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, in: ZaöRV (2012), S. 94f.

Jakab, András: Az új Alaptörvény (Das neue Grundgesetz), HVG-ORAC, Budapest, 2011.

Kis, János: Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012.

Körtvélyesi, Zsolt: From „We the People" to "We the Nation", in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press; Budapest, 2012.

Kovács, Kriszta: Equality: The Missing Link, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press; Budapest, 2012.

Kukorelli, István / Takács, Imre: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői (Geschichte der ungarischen Verfassung. Merkmale des rechtsstaatlichen Systemwechsels), in: *Dezső, Márta / Fürész, Klára / Kukorelli, István / Papp, Imre / Sári, János / Somody, Bernadette / Szegvári, Péter / Takács, Imre*: Alkotmánytan (Verfassungslehre), Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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_igaz_az_ige (Zugriff: 20.11.2019).

Kukorelli, István: Folyamatos alkotmányozás Magyarországon (Permanente Verfassunggebung in Ungarn), in: *Ders.*: Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet – A közjogász almanachja (Ungarn kann ohne eigene Verfassung nicht regiert werden – Almanach des Verfassungsrechtlers), Méry Ratio, 2014.

Kukorelli, István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban (Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht), Századvég, Budapest, 2006.

Küpper, Herbert: A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben (Das Phänomen der Zweidrittel- bzw. Kardinalgesetze in der ungarischen Rechtsordnung), MTA Law Working Papers 2014/46, Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

Küpper, Herbert: Das ungarische Grundgesetz im Spiegel der deutschsprachigen Medien, in: *Küpper, Herbert / Csehi, Zoltán / Láng, Csaba* (Hrsg.): Vier Jahre ungarisches Grundgesetz, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 80, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt/M. 2016.

Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011, Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt a.M., 2012.

Kurtán, Sándor / Sándor, Péter / Vass, László, Magyarország politikai évkönyve 1990 (Ungarns politisches Jahrbuch 1990), AULA-OMIKK, Budapest, 1991.

Lembcke, Oliver / Boulanger, Christian: Between Revolution and Constitution, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012.

Nagy, Andrea: Diszkrimináció és kisebségvédelem az Európai Unióban (Diskriminierung und Minderheitenschutz in der Europäischen Union); Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, Miskolc, 2007.

Nagy, Endre / Rácz, László: Magyar alkotmány- és közigazgatástörténet (Ungarische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte). HVG-Orac, Budapest, 2007.

Nagy, Krisztina / Polyák, Gábor: Die neuen Mediengesetze in Ungarn. Kritische Betrachtung von Normen und Praxis, OER 2011.

Olt, Reinhard: Ungarns neue Verfassung – Ein Glaubensbekenntnis für die Ungarn, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.04.2011, http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ungarns-neue-verfassung-ein-glaubensbekenntnis-fuer-die-ungarn-1625242.html (Zugriff: 28.05.2017).

Pénzes, János – Tátrai, Patrik – Pásztor, István Zoltán: A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben (Die Veränderung der territorialen Verteilung der Roma-Bevölkerung in Ungarn in den letzten Jahrzehnten); http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2018/01/ts580101.pdf (Zugriff: 10.10.2019); s. auch http://www.nemzetisegek.hu/etnonet/romastrat.htm (Zugriff: 10.10.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Polyak, Gábor: Kritische Punkte der ungarischen Medienregulierung, in: AfP, 2015.

Rede *István Balsais* in der Landesversammlung vom 01.04.2011 zum Thema der Kleinen Verfassung von 1946; https://www.youtube.com/watch?v=iWDcyU_Nsek (Zugriff: 01.04.2020).

Rede Viktor Orbáns anlässlich des fünften Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes; https://www.youtube.com/watch?v=1Ut4SvhnoNQ (Zugriff: 11.09.2019).

Rixer, Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai (Mögliche Deutungsinhalte der historischen Verfassung), Jogelméleti Szemle 2011/3.

Sári, János / Somody, Bernadette: Alapjogok – Alkotmánytan II. (Grundrechte – Verfassungslehre II), Osiris Kiadó, Budapest, 2008.

Sári, János: A hatalommegosztás és a társadalmi-többségi elv (Die Gewaltenteilung und das Prinzip der gesellschaftlichen Mehrheit), in *Dezső, Márta / Fürész, Klára / Kukorelli, István / Papp, Imre / Sári, János / Somody, Bernadette / Szegvári, Péter / Takács, Imre,* Alkotmánytan (Verfassungslehre), Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Sári, János: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltozás jellemzői, (Geschichte der ungarischen Verfassung. Merkmale des rechtsstaatlichen Systemwechsels), in: *Dezső, Márta / Fürész, Klára / Kukorelli, István / Papp, Imre / Sári, János / Somody, Bernadette / Szegvári, Péter / Takács, Imre:* Alkotmánytan (Verfassungslehre), Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Scholz, Rupert: Ungarns neues Grundgesetz ist besser als sein Ruf, Die Welt, 16.04.2012, https://www.welt.de/debatte/article106188266/Ungarns-neues-Grundgesetz-ist-besser-als-sein-Ruf.html (Zugriff: 28.05.2017).

Steinbeis, Maximilian: Warum wir uns Sorgen machen, ZEIT Online vom 21.04.2011, http://www.zeit.de/2011/17/ungarn-verfassung-op-ed (Zugriff: 28.05.2017).

Székely, János: Egy betöltésre váró joghézag (Eine Rechtslücke, die es zu füllen gilt), Magyar Jog 1994/3.

Szente, Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben (Die Probleme der historisierenden Verfassunggebung – die historische Verfassung und die Heilige Krone im neuen Grundgesetz), Közjogi Szemle 2011/3.

Tauber, István: A deviancia mint kisebbség, a kisebbségek devianciája (Die Devianz als Minderheit, die Devianzen der Minderheiten) In: *Gönczöl, Katalin / Korinek, László / Lévai, Miklós*: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll (Kenntnisse der Kriminologie. Kriminalität. Kriminalitätskontrolle), Corvina kiadó, Budapest, 1999.

Tóth, Gábor Attila: Preface, in: *Tóth, Gábor Attila* (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012.

Toth, Zoltán József: Magyar közjogi hagyományok és nemzeti öntudat a 19. század végétől napjainkig (Ungarische öffentlich-rechtliche Traditionen und nationales Bewusstsein vom Ende des 19. Jahrhunderts bis heute), Szent István Társulat, Budapest, 2008.

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Varszegi, Mark: Die „lex CEU" – neues Recht für ausländische Hochschulen, in: *Schubel, Christian / Kirste, Stephan / Müller-Graff, Peter-Christian / Diggelmann, Oliver / Hufeld Ulrich* (Hrsg.): Jahrbuch für vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2017, S. 213f.

Varszegi, Mark: Gender Studies und die starken Männer von der Donau – Vorgehen gegen einen unliebsamen Studiengang in Ungarn, Juwiss Blog Nr. 78/2018 v. 13.09.2018, www.juwiss.de/78-2018/ (Zugriff: 01.03.2020).

Varszegi, Mark: Kein Regenbogen über Budapest – Die Rechte der LGBT-Gemeinschaft in Ungarn im Lichte der neuen Gesetzgebung, JuWissBlog Nr. 74/2021 v. 5.7.2021, https://www.juwiss.de/74-2021/ (Zugriff: 20.09.2021).

Vásárhelyi, Mária: Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung, OE 12/2011.

Vastagh, Pál: Alkotmányrevízió 1972: kitörési kísérlet vagy korrekciós próbálkozás? (Verfassungsrevision 1972: Versuch des Ausbrechens oder Unternehmung einer Korrektur?), in: Múltunk 2007/2.

Vörös, Imre: A történeti alkotmány az alkotmánybíróság gyakorlatában (Die historische Verfassung in der Praxis des Verfassungsgerichts), Közjogi Szemle 2016/1.

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.

Wahlprogramm der Ungarischen Sozialistischen Partei (Magyar Szocialista Párt, MSZP) von 2018, https://mszp.hu/dokumentumok (Zugriff: 01.10.2019).

https://doi.org/10.5771/9783748938132 - am 16.01.2026, 02:57:55. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -