

Mark Varszegi

# Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des  
ungarischen Grundgesetzes von 2012



Nomos



Beiträge zum  
ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

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

Band 319

Mark Varszegi

# Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung

Legitimationsprobleme des  
ungarischen Grundgesetzes von 2012



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

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

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

u.d.T.: Ideologie, Geschichte und Verfassungsgebung  
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](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

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

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

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

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



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

*Ours is the Fury*  
- *George R. R. Martin*



## Vorwort

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

Diese Liebe und diese Dankbarkeit machten jeden Moment der Arbeit an der vorliegenden Schrift zur Freude, während die Realitäten der letzten Jahre dieser Freude einen 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



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

# Inhaltsverzeichnis

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

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

|   |     |
|---|-----|
| 7. Fazit zu Rousseau: <i>volonté générale</i> und Begrenzung der staatlichen Macht                                  | 109 |
| F. Erste Erprobung der Theorien: die Glorious Revolution und die Unabhängigkeitsbewegung in den Vereinigten Staaten | 112 |
| I. Einführung   | 112 |
| II. England   | 113 |
| III. Vom Mutterland in die Neue Welt: die Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika                        | 115 |
| G. Die Französische Revolution und die klassische Lehre vom <i>pouvoir constituant</i>                              | 120 |
| I. Einführung   | 120 |
| II. Die Lehre vom <i>pouvoir constituant</i> : Synthese von Volkssouveränität und Gewaltenteilung?                  | 122 |
| III. Die drei Epochen der Entstehung einer Nation   | 123 |
| IV. 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 Verfassungsgebung   | 135 |
| X. Grenzen der Macht des <i>pouvoir constituant</i>   | 139 |
| H. Kritik der Lehre vom <i>pouvoir constituant</i>  | 143 |
| I. Einführung   | 143 |
| II. Das Volk als Subjekt der verfassunggebenden Gewalt – eine Illusion?   | 145 |
| 1. Selbstermächtigung der Eliten als politische Realität  | 145 |
| 2. Das unverfasste Volk – ein Zirkelschluss?  | 149 |
| 3. Verzerrung des Willens des Volkes durch das freie Mandat   | 150 |

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

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

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

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



|      |  |     |
|------|--|-----|
| II.  | Zweidrittelgesetze in der Oktoberverfassung und ihre<br>Rezeption durch das Grundgesetz    | 351 |
| 1.   | Rolle und Inhalt der Zweidrittelgesetze seit 1989  | 351 |
| 2.   | Exkurs: Zur Verwendung des Begriffs Kardinalgesetz im<br>Grundgesetz                       | 358 |
| 3.   | Rezeption der Zweidrittelmaterien der Oktoberverfassung<br>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<br>Rechtssystem?                              | 376 |
| 2.   | Die Erstreckung der Zweidrittelmehrheit auf dynamische<br>und nicht konsensfähige Materien | 380 |
| 3.   | Fazit  | 382 |
| VI.  | Mögliche Folgen der Einführung der neuartigen<br>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<br>Vergangenheit                    | 388 |
| I.   | Einführung   | 388 |
| II.  | Die historische Verfassung   | 389 |
| 1.   | Einführung   | 389 |
| 2.   | Versuch der materiellen und zeitlichen Eingrenzung   | 390 |

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

