

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.

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.

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 Verfassungskunde 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, Zubause, Familie, Gesundheit und Ordnung*, welche unter dem Oberbegriff des namensgebenden *Systems der Nationalen Zusammenarbeit* zusammengefasst

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 neutrale 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-

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 Bedeutung 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.

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, Machtmisbrauch 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: *Bűnszervezethet 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.

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.

I. Der Wahlsieg von 2010 und das Programm der Nationalen Zusammenarbeit

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* befindet.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 *megáll-apodás* 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.

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 (*Alkotmány-előkészítő 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.

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 Szabadságj-*

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=1005&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.

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 Verfassungskunde *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-elo-keszito-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 Anbe tracht 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.

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.

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.

Aufnahme ausschließlich der Grundrechte ausreichend sei.⁷³⁰⁷³¹ 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_Testuletek_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

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 unrhühmlich 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%B3%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.

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 pomposen 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.