

**Judit Zeller\***

**Nichts ist so beständig ...**

## **Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts**

### **I. Einleitung – Eine neue Novelle des ungarischen Grundgesetzes**

Am 8. Februar 2013 wurde ein Entwurf der bereits vierten Novelle (im Weiteren vierte Novelle) des Grundgesetzes Ungarns (im Weiteren GGU) aus dem Jahr 2011 von den beiden Regierungsparteien – vom FIDESZ-Ungarischer Bürgerbund (im Weiteren FIDESZ) und von der Christlich-Demokratischen Volkspartei (im Weiteren KDNP) – ins Parlament eingebracht.<sup>1</sup> Die Novelle wurde am 11. März 2013 mit der nötigen verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit angenommen.<sup>2</sup> Da in der aktuellen Legislaturperiode der *pouvoir constituant* institu<sup>3</sup> in den Händen der Regierungsparteien liegt, stimmten der Novelle praktisch nur die Mitglieder der FIDESZ und KDNP-Fraktionen zu.

Die „marginale Bedeutung“ der Novelle wurde von der Seite der Regierungsparteien mehrmals betont. Einerseits mit Berufung darauf, dass einzelne Elemente schon in den – vom Verfassungsgericht Ungarns (im Weiteren UVerfG) vor Kurzem annullierten – Übergangsbestimmungen des GGU (im Weiteren ÜGGU) verankert waren, andererseits mit Verweis darauf, dass das UVerfG diese Novelle von der verfassungsändernden Gewalt explizit beansprucht hat, um das Inkorporationsgebot<sup>4</sup> zu befolgen. Dies bedeutete im Kontext solche Normen mit Verfassungsrang zu eliminieren, die in zusätzlichen Gesetzen – etwa in Gesetzen mit Verfassungsrang, wie die ÜGGU – zu finden sind.<sup>5</sup> Beide Argumente sind zumindest fraglich.

---

\* Ich möchte mich an dieser Stelle sowohl für die wertvolle Kritik und die inspirierenden Kommentare von *Nóra Chronowski* und *József Petrétei* als auch für die sorgfältige sprachliche und stilistische Korrektur von *Anna Zeller* bedanken.

<sup>1</sup> Parlamentsdrucksache T/9929, <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf>, 21.6.2013 (ungar.), Englische Übersetzung: <http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/Fourth%20Amendment%20to%20the%20FL%20-Eng%20Corrected.pdf>, 29.6.2013.

<sup>2</sup> Der Entwurf wurde mit der Zustimmung von 265 Abgeordneten, 11 Gegenstimmen und 33 Enthaltungen angenommen, Abstimmungsergebnis, <http://parlament.hu/internet/plsql/ogyszav.szavlapegy?pszavdatum=2013.03.11.17:13:34&pszavkepv=I&pszavkpvcsop=I&pckl=39>, 21.6.2013 (ungar.).

<sup>3</sup> Zum Verhältnis zwischen verfassungsggebender und verfassungsändernder Gewalt s. i. e. in ungarischer Sprache *József Petrétei*, *Magyar Alkotmányjog I. (Ungarisches Verfassungsrecht I.)*, Budapest/Pécs 2002; *ders.*, *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Grundinstitute der Verfassungsdemokratie), Budapest/Pécs 2009, S. 472.

<sup>4</sup> Für die Interpretation des Inkorporationsgebots im deutschen Recht s. *Horst Dreier*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, in: *Armin v. Bogdandy/Pedro Cruz Villalón/Peter M. Huber* (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum I* § 1 Deutschland, Heidelberg 2007, S. 23. Gegenteilig zum Inkorporationsgebot ist das Beispiel Österreichs erwähnenswert, wo die Verabschiedung von Gesetzen mit Verfassungsrang alltägliche Praxis ist. *Pedro Cruz Villalón*, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, in: *v. Bogdandy/Villalón/Huber* (Hrsg.), *Ius Publicum Europaeum I* § 13 Vergleich, S. 745.

<sup>5</sup> Commission on Security & Cooperation in Europe: U.S. Helsinki Commission, The Trajectory of Democracy – Why Hungary Matters. Anhörung von *József Szájer* (FIDESZ), Mitglied des Europäischen Parlaments, <http://www.csce.gov/index.cfm?FuseAction=ContentRecords.ViewTranscript&ContentRecordid=539>, 17. 6. 2013.

Die vierte Novelle führte eine substantielle Änderung des GGU durch. Als Konsequenz wurden nicht nur Einzelbestimmungen modifiziert; es zeigt sich immer mehr eine wesentliche Umwandlung des Wertesystems und der Verfassungsstandards des GGU. Die ursprüngliche Wertentscheidung über den materiellen Verfassungsstaat nähert sich durch mehrere Elemente der Novelle – und die permanente Novellierung des GGU – eher einem rechtspositivistischen, formalen Verfassungsstaat, wo die Ausübung der staatlichen Herrschaft ohne Beachtung „überpositiver“ Werte sowie unter Aushöhlung der Grundrechte und Prinzipien der verfassungsmäßigen Demokratie erfolgt.<sup>6</sup>

- Es lässt sich mühelos erkennen, dass sich die Bestimmungen der Vierten Novelle den – bereits anhand des GGU gefallenen – Entscheidungen des UVerfG entgegenstellen.<sup>7</sup>
- Bei anderen Fragen taucht ein Widerspruch zu den früheren Entscheidungen des UVerfG – die noch laut der Verfassung der Republik Ungarn<sup>8</sup> (im Weiteren VRU) gefällt wurden – auf.<sup>9</sup>
- In manchen Fällen wurden Verfahren vor dem UVerfG, die noch im Gange sind, mit der Novelle abgeschlossen.<sup>10</sup>
- Nicht zuletzt wird in mehreren Gebieten eine solche Regelung eingeführt, deren Verfassungsmäßigkeit auch laut des GGU fraglich ist.<sup>11</sup>

Die Vierte Novelle stellt mit ihren Änderungen die Einheit der Verfassung in Frage. Obwohl das Prinzip dieser Einheit vor allem im Rahmen der Verfassungsauslegung zur Geltung kommt,<sup>12</sup> ist nicht zu beanstanden, dass eine Auslegung unter Beachtung der inneren Einheit des GGU nur auf Basis eines widerspruchsfreien Verfassungstextes möglich sei.

Die brennendste Frage ist natürlich, welche Änderungen die vierte Novelle für das Funktionieren des Verfassungsstaats mit sich bringt. Wie werden künftig die lakonischen, aber bündigen Bestimmungen des Verfassungstextes in den Kardinalgesetzen und den einfachen Gesetzen im Detail ausgeführt? Die Reaktionen eines bedeutenden Teils der Gesellschaft und der Wissenschaft, ferner die Kritik von internationalen bzw. supranationalen Organisationen können aber erst dann verstanden werden, wenn der Kontext, in dem die Vierte Novelle verabschiedet wurde, unter die Lupe genommen wird. Dieser Kontext ist eine Tendenz der „Massenverfassungsänderungen“<sup>13</sup>, der Verdrängung der Opposition während des Verfassungssetzungs- und Verfassungsänderungsverfahrens

<sup>6</sup> Über den materiellen Verfassungsstaat in diesem Sinne s. in Detail *Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Axel Hopfauf* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage, Köln/München 2008, S. 61.

<sup>7</sup> Z. B. die Sanktionierung der Obdachlosigkeit, die enge Auslegung des Familienbegriffs, die Begrenzung des Wahlkampfes oder die Anerkennung der Religionsgemeinschaften durch das Parlament. Die genannten Beispiele werden im Späteren näher erläutert.

<sup>8</sup> Gesetz XX von 1949 über die Verfassung der Republik Ungarn.

<sup>9</sup> Z. B. die Einschränkung der Hochschulautonomie, der Neubeginn der Verjährung der Straftaten von kommunistischen Machthabern.

<sup>10</sup> Z. B. die Regelung der Studierendenverträge.

<sup>11</sup> Z. B. die Erweiterung der Einschränkungen der Hassrede.

<sup>12</sup> *Klaus Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, München 1984, S. 113, 131ff.

<sup>13</sup> Zwischen Mai 2010 und Juli 2011 – innerhalb von dreizehn Monaten – hat die verfassungsändernde Mehrheit der Landesversammlung zehn Novellen der „alten“ VRU durchgesetzt, die allerdings zwanzig Jahre lang als geeignete Basis für das Funktionieren des Rechtsstaats gegolten hatte. Das GGU, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist, wird nun schon zum vierten Mal – und bald zum fünften Mal – novelliert.

sowie schließlich die Ignorierung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Wahrscheinlich ist es keine Übertreibung zu behaupten, dass die gegenwärtige verfassungsändernde Gewalt die Verfassung dafür benutzt, ihren alltagspolitischen Interessen Verfassungsstatus einzuräumen.

## II. Die Vorgänger der vierten Novelle

Die in den Parlamentswahlen mit Zweidrittelmehrheit gewählten FIDESZ und KDNP diagnostizierten den Systemwechsel von 1989/1990 als unvollständig, strebten also an, eine neue Republik unter dem Namen „Das System der Nationalen Zusammenarbeit“<sup>14</sup> nach ihren Vorstellungen zu etablieren, die von der sozialistischen Vergangenheit völlig abgekoppelt ist. Dies bedeutete auch den Umbau der Verfassungsordnung, zuerst durch die Änderungen der VRU,<sup>15</sup> später mit der Annahme des GGU.<sup>16</sup> Das GGU wurde am 18. April 2011 als Ergebnis einer rapiden Verfassungssetzung<sup>17</sup> verabschiedet.<sup>18</sup> Ungarns neues Grundgesetz wurde weitgehend kritisiert,<sup>19</sup> hat sich aber – trotz einer historisierenden Rhetorik – inhaltlich an der demokratischen Verfassung von 1989 gehalten.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Eine politische Deklaration über die nationale Zusammenarbeit wurde von der Landesversammlung mit dem Landesversammlungsbeschluss 1/2010 (16. 06.) verabschiedet. S. die Deklaration (dt.) unter: <http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/757BF61B-82B5-479E-8E8F-73794273964C/0/PolitischeDeklaration.pdf>, 21.6.2013.

<sup>15</sup> Zur Kritik der Verfassungsänderungen (auf Ungarisch) s. Nóra Chronowski/Tímea Drinóczy/Judit Zeller, Túl az Alkotmányon ... (Jenseits der Verfassung ...), Közjogi Szemle 4/2011, S. 1ff.

<sup>16</sup> Herbert Küpper, Ungarns Verfassung vom 25. April 2011, Frankfurt 2012, S. 13f.

<sup>17</sup> Der Entwurf wurde am 14. März ins Parlament eingebracht und nach einer insgesamt zehn Tage lang dauernden formellen Debatte schon am 18. April angenommen. Parlamentsdrucksache T/2627, <http://parlament.hu/internet/plsql/ogyirom.iromadat?pkcl=39&pizon=2627>, 19.6.2013 (ungar.).

<sup>18</sup> Obwohl Ungarn das erste Land im Ostblock war, das sich 1989/1990 von der sozialistischen Verfassungsordnung getrennt hat, war es auch der einzige Staat in diesem Kreis, der gleichzeitig keine neue Verfassung verabschieden konnte. Bis zum Erlass des GGU galt also im formellen Sinne die stalinistische Verfassung von 1949 fort. Diese Verfassung wurde jedoch mit dem Gesetz XXX. von 1989 umfassend novelliert und an demokratische Anforderungen angepasst. In den zwei Jahrzehnten nach dem Systemwechsel gab es mehrere Bestrebungen zum Erlass einer neuen Verfassung, die aber in der Regel nur Versuche blieben. S. Küpper, Fn. 16, S. 12f.

<sup>19</sup> In deutscher Sprache s. Herbert Küpper, Mit Mängeln – Ungarns neues Grundgesetz, OE 12/2011, S.135ff; András Jakab/Pál Sonnevend, Kontinuität mit Mängeln: das neue ungarische Grundgesetz, ZaÖRV 2012, S. 79ff; Gábor Halmai, Hochproblematisch – Ungarns neues Grundgesetz, OE 12/2011, S. 144ff; auf Engl. s. u.a. Miklós Bánkuti/Gábor Halmai/Kim Lane Schepple, From Separation of Powers to Government without Checks: Hungary's Old and New Constitutions, in: Gábor Attila Tóth (Hrsg.), Constitution for a Disunited Nation, Budapest/New York 2012, S. 237ff; Nóra Chronowski/Tímea Drinóczy/Miklós Kocsis, What questions of interpretation may be raised by the new Hungarian constitution? International Constitutional Law 1/2012, S. 41ff.

<sup>20</sup> Jakab/Sonnevend, Fn. 19, S. 83.

## 1. Die Übergangsbestimmungen des ungarischen Grundgesetzes<sup>21</sup>

Bald erfuhr der Grundgesetzesstext, der ursprünglich als „granitfeste Grundlage“ der Erneuerung der ungarischen Nation<sup>22</sup> gedacht war, eine Ergänzung. Diese Ergänzung erfolgte Ende 2011 jedoch nicht in Form einer Novelle, sondern durch ein Dokument mit dem Titel „Übergangsbestimmungen von Ungarns Grundgesetz“<sup>23</sup>, dessen rechtliche Natur – geschweige denn dessen Verfassungsrang – nicht geklärt wurde, dessen Position in der Rechtshierarchie in der Literatur umstritten war und später auch vor dem UVerfG untersucht wurde. Auf der einen Seite bejahten Rechtswissenschaftler den Verfassungsrang der ÜGGU und betonten, dass diese, wie auch das GGU, anhand derjenigen Vorschriften der VRU verabschiedet wurden, die das Verfassungsänderungsverfahren regeln.<sup>24</sup> Laut dieser Auffassung ist davon auszugehen, dass der Grundgesetzgeber den Übergangsbestimmungen „den gleichen Rang zu verleihen beabsichtigte, welchen das Grundgesetz innehat“<sup>25</sup>. Auf der anderen Seite wurde darauf verwiesen, dass durch Auslegung der obengenannten Bestimmungen der VRU hinsichtlich der ÜGGU nur festzustellen sei, dass der Text mit einer Zweidrittelmehrheit beschlossen wurde, was ihm allerdings noch keinen Verfassungsrang verleihe.<sup>26</sup> Wenn wir den Gedankengang des letzteren Standpunktes weiterführen, können wir – ohne zu weit zu gehen – feststellen, dass die ÜGGU eine Verfassungsdurchbrechung<sup>27</sup> darstellen, da sie den Wortlaut des GGU nicht ausdrücklich abändern, deren verfassungsergänzende Natur aber wegen ihres unsicheren Status umstritten ist.

Eine Gruppe der Bestimmungen der ÜGGU diente tatsächlich dem Übergang zur neuen Verfassungsordnung (z. B. Umbenennungen, Bestimmung von Rechtsnachfolgerinstituten usw.). Eine andere Gruppe von Regeln enthielt aber auch solche Normen, durch die sich eher eine materielle Umformung in Richtung rechtstaatliches Funktionieren einschlich. Die Präambel der ÜGGU enthielt eine breitgefasste politische Deklaration über die Verurteilung der kommunistischen Vergangenheit und die Abwälzung der Verantwortung u. a. für die „systematische Vernichtung traditioneller Werte der europäischen Zivilisation und für die Untergrabung der nationalen Identität“<sup>28</sup> auf die Staatspartei.<sup>29</sup> Neben dieser Erklärung inkorporierten die ÜGGU ferner Bestimmungen über:

<sup>21</sup> Für die deutsche Übersetzung des Textes s. *Küpper*, Fn. 16, S. 261-276. Eine englische Übersezung ist abrufbar unter:

<http://lapa.princeton.edu/hosteddocs/hungary/The%20Act%20on%20the%20Transitional%20Provision%20of%20the%20Fundamental%20Law.pdf>, 21.6.2013.

<sup>22</sup> Aus der Rede des Ministerpräsidenten *Viktor Orbán* auf der Feier anlässlich des Inkrafttretens der neuen Verfassung im Jahre 2012, *Der Standard* 11. 6. 2013, S. 3.

<sup>23</sup> Verkündet am 31.12. 2011.

<sup>24</sup> § 19 Abs. 3 Buchstabe a) VRU „[In dieser Befugnis] schafft das Parlament die Verfassung der Republik Ungarn“ und § 24 Abs. 3 VRU „Zur Änderung der Verfassung sowie zur Fällung von einzelnen in der Verfassung festgelegten Entscheidungen ist eine Zweidrittelmehrheit der Parlamentsabgeordneten notwendig.“

<sup>25</sup> *Jakab/Sonnevend*, Fn. 19, S. 90f.

<sup>26</sup> *Attila Láposy/Katalin Szajbely*, *Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinak alkotmányosságáról* [Über die Verfassungsmäßigkeit der Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes Ungarns], *Közjogi Szemle* 2|2012, S. 1.

<sup>27</sup> Da das Verfassungsänderungsverfahren in den Grundzügen dem deutschen ähnelt, kann das Prinzip des Verbots einer Verfassungsdurchbrechung gleichermaßen angewendet werden.

<sup>28</sup> Präambel Punkt 2 Buchstabe e) ÜGGU.

<sup>29</sup> Die Ungarische Sozialistische Partei – eine nach der Wende hauptsächlich von den Mitgliedern der Staatspartei (Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei) gegründete Partei – wurde auch für verantwortlich erklärt.

- die Aufhebung der Strafverfolgungsverjährung bei Straftaten der kommunistischen Diktatur (Art. 2),
- die Gewährung der Veröffentlichung von personenbezogenen Daten der Machthaber der kommunistischen Diktatur im Zusammenhang mit deren öffentlichen Rollen (Art. 4),
- das Recht des Präsidenten des Landesgerichtsamtes auf Benennung eines anderen als des örtlich zuständigen Gerichts, wenn das Prinzip des Abschlusses des Verfahrens innerhalb einer angemessenen Frist gefährdet oder die Fallbelastung der Gerichte unzureichend ist (Art. 11 Abs. 3),
- einen Gesetzesvorbehalt für die Anerkennungskriterien von Kirchen (Art. 21),
- die Detailregelung der Verfassungsbeschwerde (Art. 22),
- die Einschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Haushaltstypen ab einem bestimmten Maß der Staatsverschuldung (Art. 27),
- die Besteuerungsbefugnis für die Deckung zusätzlicher Haushaltsbelastungen, die aus Entscheidungen der Gerichte der Europäischen Union, des UVerfG oder anderer Gerichte bzw. Rechtsanwendungsorgane resultieren (Art. 29 Abs. 1).

Diese Bestimmungen entbehrten jeglichen Übergangscharakters. Zusätzlich widersetzten sich die ÜGGU in mehreren Fragen der früheren verfassungsgerichtlichen Praxis (z. B. bei der Wiedereröffnung der Frist der Strafverfolgungsverjährung sowie bei der Beschränkung des Rechts auf einen gesetzlichen Richter).<sup>30</sup>

## 2. Die ersten drei „echten“ Novellen

Die erste – auch formell in einem Verfassungsänderungsverfahren beschlossene – Novelle<sup>31</sup> erfolgte mit dem Zweck der Klärung des öffentlich-rechtlichen Status der ÜGGU. Von den zwei wesentlichen Bestimmungen der ersten Novelle hat die eine die ÜGGU als Teil des GGU anerkannt.<sup>32</sup> Die zweite Novelle<sup>33</sup> hat das Institut der Wählerregistrierung in das ungarische Wahlsystem eingeführt.<sup>34</sup> Schließlich beschäftigte sich die dritte Novelle<sup>35</sup> mit Umweltschutz und verwies die Detailregelung des Eigentumserwerbes an Ackerboden und dessen Verwertung in die Regelungskompetenz eines Kardinalgesetzes.

## 3. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der ÜGGU

Am 13. März leitete der ungarische Grundrechtsbeauftragte – vermöge seiner Befugnis gem. dem Gesetz über den Beauftragten für die grundlegenden Rechte<sup>36</sup> – ein abstraktes Normenkontrollverfahren vor dem UVerfG ein. In seinem Antrag wies er darauf hin, dass gewisse Artikel der ÜGGU gegen das Prinzip der Rechtstaatlichkeit,<sup>37</sup> den Vorrang

<sup>30</sup> Láposzy/Szajbély, Fn. 26, S. 6ff.

<sup>31</sup> Verkündet am 19.6.2012.

<sup>32</sup> Während die andere die Befugnis des Gesetzgebers zur Umwandlung der Nationalbank zurückzog.

<sup>33</sup> Verkündet am 9.11.2012.

<sup>34</sup> Da diese Änderung die ÜGGU novellierte hat, ist es im Sinne der vorher angedeuteten Argumente eigentlich fraglich, ob es sich wirklich um eine Grundgesetznovelle handelt.

<sup>35</sup> Verkündet am 21.12.2012.

<sup>36</sup> § 2 Abs. 3 des Gesetzes CXI von 2011.

<sup>37</sup> Art. B) Abs. 1 GGU.

des GGU im Rechtssystem<sup>38</sup> und die Punkte 3<sup>39</sup> und 5<sup>40</sup> der Schlussbestimmungen des GGU verstößen. Die Begründung des Antrags betonte die Bedenklichkeit und Gefährlichkeit der von der ÜGGU hervorgerufenen Interpretationsprobleme, die die Einheitlichkeit bzw. die Funktionsfähigkeit des Rechtssystems gefährdeten. Als Ursache dieser Probleme bezeichnete der Grundrechtsbeauftragte die substanzielle verfassungsergänzende Natur mehrerer Normen der ÜGGU. Er hat ferner für problematisch gehalten, dass die ÜGGU selbst als Teil des GGU bezeichnet wurden und damit zu vermeiden versucht wurde, dass ihre Vorschriften inhaltlich mit den Garantienormen des GGU vergleichbar seien. Obwohl die erste Novelle des GGU die ÜGGU als Teil der Verfassung anerkannte, ergab sich aus dieser Ergänzung nicht, dass die ÜGGU, ähnlich dem GGU, die Grundlage des ungarischen Rechtssystems bilden. Der Grundrechtsbeauftragte nahm letztlich den Standpunkt ein, dass die erste Novelle des GGU am öffentlich-rechtlichen Status der ÜGGU nichts wesentliches geändert hat; demzufolge sollten die ÜGGU weiterhin nur solche – verfassungskonforme – Vorschriften beinhalten, die mit dem Inkrafttreten des GGU in Zusammenhang stehen und provisorisch sind.<sup>41</sup>

In der Entscheidung 45/2012<sup>42</sup> befasste sich das UVerfG zuerst mit seiner Kompetenz für die Überprüfung der ÜGGU.<sup>43</sup> Zur Beantwortung dieser Frage verwies das Gericht auf seine frühere Entscheidung<sup>44</sup> über die Zulässigkeit einer Kontrolle verfassungsändernder Gesetze, in der es eine formelle Kontrolle hinsichtlich der öffentlich-rechtlichen Gültigkeit der Novellen bejaht hatte. Demzufolge legte das UVerfG im aktuellen Fall fest, dass die ÜGGU, welche auf die Entziehung der Untersuchungsbefugnis des UVerfG abzielten, vom UVerfG im formellen Aspekt untersuchbar sind.

In einem nächsten Schritt untersuchte das UVerfG die rechtliche Natur der ÜGGU und deklarierte, dass sich diese nicht als Rechtserkenntnisquelle einordnen ließen: Die ÜGGU seien weder eine Novelle noch eine Ergänzung des GGU. Sie sind nicht in das GGU inkorporiert, trotzdem bezweckten sie, als Rechtsquelle mit Verfassungsrang zur Geltung zu kommen. Darin, dass die ÜGGU keinen Teil der Verfassung bildeten, manifestierte sich eine Durchbrechung der formellen Einheitlichkeit des Verfassungskorpus.

Den Willen des Verfassungsgebers zum Ausdruck bringende Rechtsquellen sollen im Verfassungsstaat dem Prinzip der Rechtssicherheit entsprechen; aufgrund des Inkorporationsgebots sollen im Rechtssystem keine konfusen Rechtsnormen mit ungeklärtem Normenrang erscheinen, die inhaltliche und strukturelle Kohärenz sei eine Anforderung des Rechtsstaats, die auch von der verfassungsändernden Gewalt zu gewährleisten sei.

<sup>38</sup> Art. R) Abs. 3 und Art. T) GGU.

<sup>39</sup> Punkt 3 Schlussbestimmungen GGU: „Die Übergangsbestimmungen im Zusammenhang mit diesem Grundgesetz verabschiedet die Landesversammlung in dem Verfahren gemäß Punkt 2 gesondert.“ Punkt 2 Schlussbestimmungen GGU: „Dieses Grundgesetz verabschiedet die Landesversammlung auf der Grundlage von § 19 Abs. 3 lit. a) und von § 24 Abs. 3 des Gesetzes XX. vom Jahre 1949.“

<sup>40</sup> Punkt 5 GGU: „Die gemäß Punkt 3 verabschiedeten Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes Ungarns (31. Dezember 2011) bilden einen Teil des Grundgesetzes.“

<sup>41</sup> Antrag des Grundrechtsbeauftragten vom 27.9.2012,  
[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/\\$FILE/II255932012AJBvalaszlevel.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/b139ef59dd213d0bc1257ada00524ec0/$FILE/II255932012AJBvalaszlevel.pdf), 21.6.2013 (ungar.).

<sup>42</sup> Eine Zusammenfassung der Entscheidung ist abrufbar unter:  
<http://www.mkab.hu/letoltesek/en00452012.pdf>, 21.6.2013 (engl.).

<sup>43</sup> Nóra Chronowski, Alaptörvény-ellenes, ami nem átmeneti (Grundgesetzwidrig was nicht vorläufig ist), Közjogi Szemle 1|2013, S. 66.

<sup>44</sup> In der Entscheidung 61/2011 UVerfG stellte das UVerfG fest, dass es seine Kompetenzen weder auf die Prüfung des Verfassungstextes noch auf die Untersuchung von verfassungsändernden Gesetzen ausdehnt. Es fügte jedoch hinzu, dass es eine Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichts der öffentlich-rechtlichen Gültigkeit von Verfassungsänderungsnormen nicht ausschließt.

Das UVerfG vertritt den Standpunkt, dass der umstrittene Inhalt des Grundgesetzes – im Kontext der Legalität – auch den Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts in Frage stellt. Hier kann man noch die Folgerung hinzufügen, dass diese Unsicherheit auch die gegenseitige Kontrolle der Verfassungsorgane, also das System von „checks and balances“, unterminiert.

Das Fazit der Entscheidung betonte, dass das Parlament die im Punkt 3 der Schlussbestimmungen des GGU gewährten Befugnisse überschritten hat, als es in die ÜGGU auch substantielle Bestimmungen inkorporierte. Demzufolge hat das UVerfG diese Bestimmungen der ÜGGU<sup>45</sup> aus formellen Gründen – wegen öffentlich-rechtlicher Ungültigkeit – mit ex-tunc-Wirkung annulliert. Echte Übergangsbestimmungen, die der Ermächtigung der Schlussbestimmungen des GGU entsprachen, blieben unberührt. Als Orientierungspunkt für die weitere Rechtsetzung hat das UVerfG eine Revision der annullierten Vorschriften vorgesehen, bei der die verfassungsändernde Gewalt darüber entscheidet, welche dieser Vorschriften eine Neuregelung erfordern und auf welcher Rechtsquellenebene eine solche Neuregelung zu erfolgen habe.

### III. Die vierte Novelle des GGU

#### 1. Das Regelungswerk der vierten Novelle

Die vierte Novelle hat die bisher umfassendste Änderung des GGU mit sich gebracht. Ohne hier weiter auf Einzelheiten einzugehen, seien im Folgenden die Ergänzungen lediglich kurz aufgelistet:

- die Änderung des Familienbegriffs (Art. L),<sup>46</sup>
- die Verurteilung der kommunistischen Diktatur und der Neubeginn der Verjährung der zu dieser Zeit begangenen Verbrechen (Art. U),
- die Anerkennung einiger Religionsgemeinschaften als Kirchen durch die Landesversammlung in einem Kardinalgesetz (Art. VII. Abs. 2 und 4),
- die Beschränkung des Wahlkampfes auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk (Art. IX Abs. 3),
- die Sanktionierung von Hassreden, die gegen die Menschenwürde einer anderen Person oder gegen die Würde der ungarischen Nation bzw. gegen nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gemeinschaften gerichtet sind (Art. IX. Abs. 4-5),
- die Regierungsaufsicht über die Haushaltsführung der Hochschulen (Art. X Abs. 3),
- die „Schollengebundenheit“<sup>47</sup> von Studierenden (Art. XI Abs. 3),
- das „Recht auf Wohnung“ und die Ermächtigung der Gemeinden zur Sanktionierung des „lebensführungsaugigen“ Aufenthalts auf öffentlichen Plätzen (Art. XXII Abs. 2-3),
- die Einschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle: Ausdrückliche Begrenzung der Kontrolle von Verfassungsänderungen auf eine verfahrensrechtliche Untersuchung (Art. 24 Abs. 5) und die Festsetzung einer 30-Tage-Frist für die Prüfung des Antrags (Art. 24 Abs. 6),

<sup>45</sup> Präambel; Art. 1-4; Art. 11. Abs. 3 und 4; Art. 12, 13, 18, 21, 22; Art. 23 Abs. 1 und 3-5; Art. 27; Art. 28 Abs. 3; Art. 29; Art. 31. Abs. 2 und Art. 32. Die Bestimmungen sind im Prinzip diejenigen, die unter Punkt II. 1. behandelt wurden.

<sup>46</sup> Die angegebenen Artikel beziehen sich auf das GGU.

<sup>47</sup> Zur Erklärung des Begriffs s. i. E. III. 2. d).

- das Gerichtsbenennungsrecht des Präsidenten des Landesgerichtsamtes zur Förderung der Durchsetzung des Prinzips des Abschlusses des Verfahrens innerhalb einer angemessenen Frist und der ausgeglichenen Fallbelastung der Gerichte (Art. 27 Abs. 4),
- die Einschränkung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle von Haushaltstnormen (Art. 37 Abs. 5),
- die Außerkraftsetzung von Verfassungsgerichtsentscheidungen, die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes gefällt wurden (Rechtswirkungen blieben unberührt) (Schlussbestimmungen und gemischte Bestimmungen Punkt 5).

## 2. Der Kontext der vierten Novelle: Entscheidungen des UVerfG

Einige Bestimmungen der vierten Novelle sind bereits per se fraglich. Daneben soll aber eine Tendenz hervorgehoben werden, die sich hinter den Verfassungsänderungen – eigentlich schon seit 2010 – verbirgt. Die vierte Novelle hat das Phänomen offenbar gemacht, das Verfassungswissenschaftler – und auch das UVerfG selbst – schon vor langerer Zeit zum Ausdruck gebracht haben, dass nämlich die verfassungsändernde Gewalt den systematischen Abbau der Verfassungsgerichtsbarkeit und damit die Abänderung des Systems von „checks and balances“ vornehme. In dem genannten Prozess fügten Verfassungsänderungen solche Normen in das GGU ein, die vorher – noch als Normen auf gesetzlicher Ebene – vom UVerfG annulliert worden waren. In der vierten Novelle manifestiert sich also eine „Rückkehr“ des vom UVerfG für grundgesetzwidrig erklärt Regelungswerkes. Das Ziel ist leicht erkennbar: Die Verankerung dieser Vorschriften in der Verfassung entzieht sie der weiteren verfassungsgerichtlichen Kontrolle.

Im Weiteren sollen die wichtigsten Beispiele dieses Prozesses ansatzweise erörtert werden, wobei nur solche Entscheidungen des UVerfG erwähnt werden, die schon aufgrund des GGU – und nicht noch aufgrund der alten VRU – getroffen wurden. In diesen Fällen konnte sich nämlich die verfassungsgebende Gewalt nicht auf die anachronistische Natur der Rechtsprechung berufen.

### a) Der Familienbegriff

Die Landesversammlung verabschiedete das Gesetz über den Schutz der Familien<sup>48</sup> (im Weiteren FamilienSchG) mit dem Ziel der Bewahrung des Wertes und der Stärkung der Rolle der Familie in der Gesellschaft. In dem FamilienSchG legte der Gesetzgeber den Begriff der Familie und die wichtigsten Rechte und Pflichten der Familienmitglieder fest. Auf Antrag des Grundrechtsbeauftragten erklärte das Verfassungsgericht in seiner Entscheidung 43/2012<sup>49</sup> den Familienbegriff<sup>50</sup> für verfassungswidrig.

In der Begründung heißt es, dass sich der Schutz, den das GGU der Familie einräumt, auf alle dauerhaften Partnerbeziehungen erstrecke, aus der ein gemeinsames Kind stammt. Dieser Schutz könne durch Artikel L) GGU begründet werden, der die Familie „als die Grundlage des Fortbestehens der Nation“ schützt. Demzufolge sei der Staat

<sup>48</sup> Gesetz CCXI. von 2011.

<sup>49</sup> Für eine Zusammenfassung des Urteils in ungarischer Sprache s. *Judit Zeller, Az Alkotmánybíróság döntése a család fogalmáról* [Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über den Familienbegriff], *Közjogi Szemle* 1/2013, S. 66ff.

<sup>50</sup> § 7 Abs. (1): „Die Familie ist eine emotionale und wirtschaftliche Gemeinschaft verwirklichendes Beziehungssystem, dessen Grundlage die *Ehe von Mann und Frau*, Verwandtschaft ersten Grades oder Vormundschaft bildet.“ Abs. (2): „Eine Verwandtschaft ersten Grades entsteht durch Abstammung oder Adoption.“ (Hervorhebung der Verfasserin).

zweifach verpflichtet: Einerseits soll er die Gründung einer Familie mit Kindern fördern, andererseits soll er die – auch im soziologischen Sinne verstandene – Familie schützen. Bei der Geburt eines Kindes solle der Staat das neue Leben schützen, unabhängig davon, aus welcher Partnerbeziehung das Kind stammt. § 7 des FamilienSchG enthalte dagegen die engste gesetzliche Definition der Familie und liste keine anderen Lebensgemeinschaften auf, die einen der Familie ähnlichen Schutz genießen. Auch wenn der Gesetzgeber eine bestimmte Form des Zusammenlebens bevorzuge, müsse er aufgrund von Institutionsgarantien auch anderen gesetzlich anerkannten Lebensgemeinschaften einen ähnlichen Schutz gewährleisten. Aufgrund der Pflicht des Schutzes von Ehe und Familie als Einrichtungsgarantie dürfe keine Diskriminierung von Kindern aufgrund ihrer Abstammung innerhalb oder außerhalb einer Ehe erfolgen. Der Begriff der Familie des FamilienSchG sei also mit Artikel L) GGU nicht identisch; das Gesetz schränke die Definition der Familie verfassungswidrig so ein, dass dadurch die Schutzwürdigkeit des Staates nicht erfüllt werden könne. § 7 FamilienSchG wurde annulliert, der Familienbegriff fand jedoch noch enger gefasst Eingang in die vierte Novelle<sup>51</sup>.

### b) Die Anerkennung von Kirchen

Die Neuregelung der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit bzw. der Stellung der Kirchen, Konfessionen und Religionsgemeinschaften erfolgte nach Verabschiedung des GGU in einem Kardinalgesetz, dem Gesetz C von 2011. Das Gesetz hatte eine erhebliche Revision des ungarischen Staatskirchenrechts zur Folge: Es schaffte die liberale – in der Literatur allerdings seit langem kritisierte – Regelung des Gründungsprozesses von Kirchen ab, stellte mehreren Kriterien für zu gründende Kirchen auf und verlagerte den Anerkennungsprozess in den Kompetenzbereich des Parlaments. Das Gesetz enthielt im Anhang eine Liste der vierzehn staatlich anerkannten Kirchen und hob damit den kirchlichen Status von Hunderten kleiner Religionsgemeinschaften auf. Gegen das Gesetz wurden mehrere Verfassungsbeschwerden eingeleitet, die die Annulierung des Gesetzes hauptsächlich aus inhaltlichen Gründen beantragten. Das UVerfG annullierte das Gesetz dagegen in der Entscheidung 164/2011 aus formellen Gründen – wegen öffentlich-rechtlicher Unwirksamkeit.<sup>52</sup> Da das UVerfG den Inhalt des Gesetzes nicht beanstandete, hat das Parlament ein paar Monate später eine neue Regelung, das Gesetz CCVI von 2011 (im Weiteren ReligionsG), mit dem gleichen Inhalt verabschiedet.

Das ReligionsG wurde von der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (im Weiteren Venedig-Kommission) in mehreren Aspekten angegriffen.<sup>53</sup> Die Kommission kritisierte den zu schnellen Prozess<sup>54</sup>, in dem der Entwurf in die Landesversammlung eingebracht worden war, daneben erhob sie Einwände gegen inhaltliche Elemente des Gesetzes. Die Anerkennungskriterien von Kirchen wurden in manchen Punkten als zu vage, in anderen Fällen als zu streng beurteilt. Die größte Kritik wurde durch

<sup>51</sup> Art. 1 der vierten Novelle.

<sup>52</sup> Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurden konzeptionelle Änderungsvorschläge im Zusammenhang mit dem Erwerb des kirchlichen Status knapp vor der Schlussabstimmung im Plenum eingebracht. Wegen des Inhalts und Umfangs der Änderungsvorschläge verließ das Gesetzgebungsverfahren gegen die Geschäftsordnung der Landesversammlung und damit auch gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und Volkssouveränität bzw. die Pflicht einer umsichtigen Tätigkeit der Abgeordneten der Landesversammlung.

<sup>53</sup> Opinion on Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 90<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012) Doc. No. CDL-AD(2012)004.

<sup>54</sup> Die erste Lesung erfolgte am 23.12.2011, das Gesetz wurde am 30.12. beschlossen.

das Anerkennungsverfahren hervorgerufen. Es war nämlich ungeklärt, nach welchen Kriterien der Gesetzgeber diejenigen Kirchen anerkannt hat, die im Anhang des ReligionsG aufgelistet waren. Daneben räumte das ReligionsG der Legislative in dem Anerkennungsprozess eine diskretionäre Entscheidungsbefugnis ohne effektive Rechtsmittel ein.

Das ReligionsG wurde wieder von siebzehn Religionsgemeinschaften und vom Grundrechtsbeauftragten vor dem UVerfG angegriffen. In seiner Entscheidung 6/2013 ging das UVerfG über eine bloße formelle Untersuchung hinaus und stellte die Grundgesetzwidrigkeit mehrerer Bestimmungen des ReligionsG aus inhaltlichen Gründen fest. In seiner Begründung betonte es, dass die Voraussetzungen des Erwerbs einer kirchlichen Rechtsstellung vom Staat natürlich festgesetzt werden können. Die kirchliche Rechtsstellung sei aber eine solche wesentliche Befugnis, die eng mit der Glaubensfreiheit zusammenhänge. Demzufolge dürfe die staatliche Entscheidung nicht willkürlich, sondern müsse unter Beachtung der Prinzipien eines fairen Verfahrens gefällt werden.<sup>55</sup>

Die alte Regelung hat die – unabhängigen – Gerichte befugt, über den Status der Religionsgemeinschaften zu entscheiden. Die Neuregelung sieht jedoch keine solche Rechtsanwendung vor, die nur die Erfüllung gesetzlicher Kriterien untersucht, sondern ein Verfahren, das auch politische Aspekte in Betracht nimmt. Die Anerkennung von Kirchen durch Abstimmung des Parlaments kann daher zu politischen Entscheidungen führen, was sich nicht mit den Anforderungen des Grundgesetzes vereinbaren lässt. Es zeigt sich bereits in der bisherigen Praxis der Landesversammlung, dass in solchen Verfahren auch Faktoren in Betracht kommen, die über die gesetzlichen Kriterien hinausgehen und in den Kreis der diskretionären Entscheidungen fallen. Das UVerfG stellte aus diesen Gründen einen Verstoß gegen das Recht auf ein faires Verfahren und auf einen wirksamen Rechtsbehelf fest und annulierte diejenigen Bestimmungen des ReligionsG, die das Anerkennungsverfahren in den Kompetenzbereich des Parlaments verweisen. Die Ermächtigung des Parlaments zur Anerkennung der Kirchen erfolgte jedoch in der vierten Novelle erneut.<sup>56</sup>

### c) Medienzugang für politische Parteien

Das Parlament hat das Gesetz über das Wahlverfahren<sup>57</sup> (im Weiteren WahlVG) am 26. November 2012 verabschiedet und dem Präsidenten der Republik zur Ausfertigung zugeleitet. Der Präsident hat jedoch in Zusammenhang mit dem WahlVG sein Recht gem. Art. 6 Abs. 4<sup>58</sup> GGU ausgeübt und das Gesetz dem Verfassungsgericht zur Kontrolle zugeleitet. In seinem Antrag beanstandete der Staatspräsident u. a. die Regelung der politischen Werbung. Politische Werbung dürfte nämlich laut dem WahlVG während

<sup>55</sup> S. Art. XXIV. Abs. 1 GGU: „Jeder hat das Recht, dass seine Angelegenheiten von den Behörden ohne Parteilichkeit, fair und innerhalb einer vernünftigen Frist erledigt werden. Die Behörden sind gemäß den Bestimmungen in einem Gesetz verpflichtet, ihre Entscheidungen zu begründen.“ Ferner Art. XXVIII. Abs. 7 GGU: „Jeder hat das Recht, einen Rechtsbehelf gegen eine gerichtliche, behördliche oder andere Verwaltungsentscheidung einzulegen, die seine Rechte oder berechtigten Interessen verletzt.“

<sup>56</sup> Art. 4 der vierten Novelle.

<sup>57</sup> Parlamentsdrucksache (Endfassung) T/8405/22, online abrufbar unter: <http://www.parlament.hu/irom39/08405/08405-0065.pdf>.

<sup>58</sup> Art. 6 Abs. 4 GGU: „Falls der Präsident der Republik das Gesetz oder irgendeine seiner Bestimmungen für im Widerspruch zum Grundgesetz stehend hält und eine Prüfung gemäß Abs. (2) nicht erfolgt ist, übersendet er das Gesetz zur Prüfung seiner Übereinstimmung mit dem Grundgesetz dem Verfassungsgericht.“

der Kampagne nur von öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten veröffentlicht werden. Wahlwerbungen im Privatrundfunk waren während der gesamten Kampagne verboten.

Das UVerfG hat in seiner Entscheidung 1/2013<sup>59</sup> den Antrag des Präsidenten (auch) bezüglich dieser Frage für begründet erklärt. In der Begründung der Entscheidung hat das UVerfG betont, dass der Gesetzgeber mit dem Verbot diejenige Art von politischer Kommunikation ausschließe, die den breitesten Kreis von Bürgern erreicht. Das Verbot ist also eine erhebliche Einschränkung der freien Meinungsäußerung während der politischen Kampagne. Obwohl der Gesetzgeber befugt sei, der Wahlwerbung Grenzen zu ziehen, dienten die angegriffenen Bestimmungen nicht dem Zweck der ausgewogenen Information und könnten sogar konträr wirken, da die populärsten Medien aus der Wahlkampagne ausgeblendet würden. Demzufolge erklärte das UVerfG die Verbotsvorschriften für grundgesetzwidrig und annulierte sie. Das Verbot fand später aber Eingang in die vierte Novelle.<sup>60</sup>

#### d) Studierendenverträge

Das umgangssprachlich als „Schollenbindung“ bekannte Rechtsinstitut wurde in das Gesetz über das nationale Hochschulwesen<sup>61</sup> (im Weiteren HochschulG) eingefügt.<sup>62</sup> Das HochschulG ermächtigte die Regierung, die Elemente und Bedingungen eines mit dem Studierenden zu schließenden Vertrages in einer Regierungsverordnung zu bestimmen. Der Vertrag beinhaltete die Pflicht für eine bestimmte, in der Regierungsverordnung vorgeschriebene Frist in einer solchen Beschäftigung zu arbeiten, die vom ungarischen Recht geregelt ist. Die Regierung verabschiedete die Verordnung 2/2012 über die mit den durch staatliches Stipendium oder Teilstipendium geförderten Studierenden zu schließenden Studierendenverträge (im Weiteren Regierungsverordnung) am 20. Januar 2012. Der Grundrechtsbeauftragte leitete gegen die obengenannten Bestimmungen des HochschulG und gegen die Regierungsverordnung als Ganze ein Normenkontrollverfahren vor dem UVerfG ein.

Das UVerfG erklärte die angegriffenen Bestimmungen und die Verordnung in seiner Entscheidung 32/2012<sup>63</sup> für grundgesetzwidrig. Laut der Begründung wurden alle bedeutenden Fragen im Zusammenhang mit der staatlichen Finanzierung (Frist zum Erwerb des Diploms und dem Antritt eines Arbeitsverhältnisses, Ausnahmefälle, Vertragsverletzung usw.) in der Regierungsverordnung geregelt. Die Pflicht in einer solchen Beschäftigung zu arbeiten, die vom ungarischen Recht geregelt ist, erschien also nur in der Regierungsverordnung und nicht auf gesetzlicher Ebene. Da eine solche Pflicht durch die Beschränkung der Personenfreizügigkeit das Recht auf freie Berufswahl beeinträchtigte, seien deren Kriterien auf Gesetzebene festzusetzen. Die im Gesetz verankerte Ermäch-

<sup>59</sup> Für eine Zusammenfassung der Entscheidung in ungarischer Sprache s. Nóra Chronowski, Verfassungswidrigkeiten im neuen Wahlverfahrensgesetz, *Közjogi Szemle* 1/2013, S. 67ff.

<sup>60</sup> Art. 5 der vierten Novelle.

<sup>61</sup> Gesetz CCIV von 2011.

<sup>62</sup> § 39 Abs. 3 HochschulG: „Das studentische Rechtsverhältnis kommt anhand der Entscheidung über die Annahme oder Übernahme mit der Immatrikulation zustande. Vor der Immatrikulation soll ein Vertrag mit dem Studierenden – zu den von der Regierung bestimmten Bedingungen – abgeschlossen werden.“; § 110 Abs. 1 HochschulG: „Die Regierung ist befugt mit einer Verordnung [...] die obligatorischen Elemente des Studierendenvertrages [...] zu regeln.“

<sup>63</sup> Für eine ausführliche Analyse und Bewertung der Entscheidung in ungarischer Sprache siehe Attila Vincze, Az Alkotmánybíróság határozata a hallgatói szerződések alkotmányosságáról [Die Entscheidung des Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit der Studierendenverträge], *Jogesetek Magyarázata* 3/2012, S. 20ff.

tigung der Regierung entsprach nicht dem Prinzip des Gesetzesvorbehalts (Parlamentsvorbehalts).<sup>64</sup>

Obwohl das UVerfG die Regierungsverordnung aus formellen Gründen annulliert hat, hat er in der Begründung eine breite Analyse über eine mögliche Einschränkung der Rechte auf Bildung und freie Berufswahl durch die Schollenbindung gegeben. Die „Schollengebundenheit“ von Studierenden wurde mit der vierten Novelle<sup>65</sup> in das GGU wieder eingefügt.

### e) Obdachlosigkeit

Das Gesetz über die Ordnungswidrigkeiten, das Ordnungswidrigkeitsverfahren und das Ordnungswidrigkeitenregister<sup>66</sup> (im Weiteren OWG) hat die Position und Funktion der Ordnungswidrigkeit von Grund auf umgewandelt.<sup>67</sup> § 186 des neuen OWG hat den Aufenthalt im öffentlichen Raum als eine Ordnungswidrigkeit bestimmt.<sup>68</sup> Der Grundrechtsbeauftragte beantragte die Annulierung der Bestimmung vor dem Verfassungsgericht. Er beanstandete die Grundgesetzwidrigkeit aufgrund eines Verstoßes gegen die Menschenwürdegarantie, das Diskriminierungsverbot und die Rechtssicherheit.

Der UVerfG äußerte sich in der Sache in seiner Entscheidung 38/2012. Die Begründung deutete an, dass durch die Neuregelung des OWG die Trennung von Ordnungswidrigkeiten – Verwaltungswidrigkeiten auf der einen und Bagatell-Straftaten auf der anderen Seite – aufgehoben und sowohl Erstere als auch Letztere gemeinsam als Straftaten gefasst würden. Das OWG wende sowohl in seiner Haftungsdogmatik als auch in den Verfahrensregeln strafrechtliche Elemente an. Mit Hinblick auf diese Orientierung betonte das UVerfG, dass auch das Ordnungswidrigkeitsverfahren zwei Postulaten der Verfassungsmäßigkeit zu entsprechen habe. Erstens müsse die Kriminalisierung eines Verhaltens aus einem verfassungskonformen Grund erfolgen, zweitens müsse die Norm das Erfordernis der Normenklarheit (Normbestimmtheit) erfüllen. Hinsichtlich des umstrittenen Tatbestands seien weder der Grund der Kriminalisierung noch das schutzwürdige Rechtsgut oder ein schutzwürdiges Interesse erkennbar.

Mit § 186 stuft der Gesetzgeber eine Lebenssituation – das Leben auf der Straße, also die Obdachlosigkeit selbst – als strafbar ein. Für Obdachlose stellt bereits die Tatsache, dass sie im öffentlichen Raum leben, eine Krisensituation dar, die im seltensten Fall das Ergebnis einer bewussten und freien Entscheidung ist. Obdachlose sind gezwungen – da die Straße das einzige, für alle offen stehende Gebiet ist – im öffentlichen Raum zu leben. Aus dem Titel des Abschnitts bzw. aus der Formulierung lässt sich die Folgerung ziehen, dass der Tatbestand für den Schutz der öffentlichen Ordnung geschaffen wurde. Aus bloßem Aufenthalt im öffentlichen Raum ergibt sich aber keine Verletzung von

<sup>64</sup> Vincze, Fn. 63, S. 24.

<sup>65</sup> Art. 7 der vierten Novelle.

<sup>66</sup> Gesetz II von 2012.

<sup>67</sup> S. i. E. *Zsuzsanna Árva*, Merre tovább szabálysértési jog? [Wie geht es weiter mit dem Ordnungswidrigkeitenrecht?] *Új Magyar Közigazgatás*, 9|2012, S. 46ff; *Marianna Nagy*, Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi törvény kapcsán [Quo vadis Domine? Nachdenken über die Position der Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit dem Gesetz vom Jahr 2012], *Jogtudományi Közlöny* 5|2012, S. 217ff.

<sup>68</sup> § 186 Abs. 1: „Wer den öffentlichen Raum eines Gemeindegebiets nicht bestimmungsgemäß für einen lebensführungsartigen Aufenthalt benutzt oder sein für den lebensführungsartigen Aufenthalt nötiges bewegliches Gut an einem öffentlichen Platz lagert, begeht eine Ordnungswidrigkeit.“ Abs. 2: „Die Ordnungswidrigkeit darf nicht festgestellt werden, wenn die für die Aufgabe verantwortliche Gemeinde die Voraussetzungen einer Obdachlosenversorgung nicht sicherstellt.“

Rechten Anderer oder die Gefährdung der öffentlichen Ordnung. Eine potentielle Gefährdung ist jedoch kein legitimer Grund für die Kriminalisierung des lebensführungsartigen Aufenthalts auf öffentlichen Plätzen. Wenn wir indes § 186 Abs. 2 in Betracht nehmen, stellt sich heraus, dass der Gesetzgeber nicht den Schutz der öffentlichen Ordnung bezweckt, sondern einen weiteren Zwang in Aussicht stellt: Obdachlose suchen sich entweder einen Wohnsitz außerhalb der Gemeindefläche oder nehmen die Institutionen der Obdachlosenversorgung in Anspruch. Obdachlosigkeit ist jedoch ein soziales Problem, das mit einem sozialen Instrumentarium statt Bestrafung behandelt werden soll. Demzufolge stellte das UVerfG die Grundgesetzwidrigkeit des § 186 des OWG fest und annullierte die Bestimmung. Eine Ermächtigung der Gemeinden zur Sanktionierung der Obdachlosigkeit wurde mit der vierten Novelle in das GGU eingefügt.<sup>69</sup>

#### f) Zusätzliche Widersprüche in der vierten Novelle

Die vierte Novelle betraf auch solche Bereiche der Gesetzgebung, die nicht direkt die jüngste Rechtsprechung des UVerfG, sondern weiter zurückliegende, noch aufgrund der VRU gefällte Entscheidungen<sup>70</sup> beiseiteschieben, die Verfassungsgerechtigkeit als solche stark beeinträchtigen bzw. das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit verdrängten.

Artikel 3 der vierten Novelle fügte einen neuen Artikel U) in das GGU ein, der sich mit der kommunistischen Vergangenheit auseinandersetzt. Während einige Elemente, wie z. B. die Aufdeckung dessen, wie das kommunistische System tatsächlich funktionierte, zu begrüßen sind, tauchen im Zusammenhang mit anderen Vorschriften des Artikels gravierende Interpretationsprobleme auf. Der Begriff der „kommunistischen Machthaber“ bleibt ungeklärt und erschwert dadurch die Feststellung der individuellen Haftung. Der Neubeginn der zwanzigjährigen Verjährung ist nach Ansicht der Venedig-Kommission unverhältnismäßig.<sup>71</sup> Artikel U) bleibt daher immer noch eher eine politische Deklaration in Form einer bindenden Norm.

Die vierte Novelle beschränkte die freie Meinungsäußerung zur Verhinderung von Hassreden.<sup>72</sup> Diese Einschränkung ließ einerseits den „clear and present danger“-Test des UVerfG<sup>73</sup> außer Betracht, verfehlte andererseits die genaue Umschreibung des Schrankenbereichs. So ist vor allem die „Würde der ungarischen Nation“ ein zu breitgefasster und zu vager Begriff.<sup>74</sup>

Das Gerichtsbenennungsrecht<sup>75</sup> des Präsidenten des Landesgerichtsamtes ignoriert offenkundig das Recht auf den gesetzlich bestimmten Richter und verstößt damit gegen einen der wichtigsten Verfahrensgrundsätze.

Schließlich setzt Artikel 19 der vierten Novelle frühere Entscheidungen des UVerfG, die noch aufgrund der VRU gefällt wurden, außer Kraft, ohne deren Rechtswirkungen

<sup>69</sup> Artikel 8 der vierten Novelle.

<sup>70</sup> Z. B. Entscheidungen 30/1992 und 18/2004 UVerfG im Zusammenhang mit freier Meinungsäußerung, oder 62/2009 UVerfG bezüglich der Universitätsautonomie.

<sup>71</sup> Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 95<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 14-15 June 2013), Doc. No. CDL-AD(2013)012 (im Weiteren Gutachten der Venedig-Kommission), Punkt 27.

<sup>72</sup> Art. 5 Abs. 2 der vierten Novelle. Laut den neuen Bestimmungen darf sich die Meinungsäußerung nicht gegen die Menschenwürde und die Würde der ungarischen Nation, von nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Gemeinschaften richten.

<sup>73</sup> S. z. B. die Entscheidung 92/2008 UVerfG.

<sup>74</sup> Vgl. Punkt 53 des Gutachtens der Venedig-Kommission.

<sup>75</sup> Art. 14 der vierten Novelle.

aufzuheben – und dies, obwohl das UVerfG in seiner Entscheidung 22/2012 das Prinzip der „verfassungsmäßigen Kontinuität“ ausgearbeitet hat.<sup>76</sup> Die Annulierung des Fallrechts des UVerfG kann zur Rechtsunsicherheit auf verfassungsgerichtlicher Ebene und auf der Ebene der ordentlichen Gerichte führen. Wegen des lakonischen Regelungswerkes der VRU hat das UVerfG in seinem reichen Fallrecht erhaltenswerte Prinzipien ausgearbeitet, die zur Bewahrung und Förderung der Rechtsstaatlichkeit beigetragen haben. Obwohl die verfassungsändernde Gewalt mit der Annulierung wahrscheinlich der Fortgeltung der alten VRU und der Verhinderung der Geltung des GGU vorbeugen wollte, war sein gewähltes Instrument weder geeignet noch verhältnismäßig. Außerdem hat das UVerfG schon vor der vierten Novelle seine Grenzen erkannt und sich auf die alten Entscheidungen nur insoweit berufen, als das neue GGU einen der VRU ähnlichen Inhalt aufwies.<sup>77</sup> Der Verlust dieses reichen Instrumentariums ist in zweifacher Hinsicht widersprüchlich. Auf der einen Seite wurde das GGU selbst auf der Basis der früheren Entscheidungen des UVerfG entworfen, manche Errungenschaften wurden explizit in den Text eingefügt.<sup>78</sup> Auf der anderen Seite beruft sich das GGU selbst auf die historische Verfassung Ungarns. Es ist schwer zu bestreiten, dass die VRU und deren Interpretation einen wichtigen Teil der historischen Verfassung bildete.<sup>79</sup>

### 3. Reaktionen auf die vierte Novelle

#### a) Rezeption in der Politik, Gesellschaft und Wissenschaft

Die vierte Novelle stieß auf größte Empörung und Kritik sowohl in Ungarn als auch im Ausland, in der Politik, in der Gesellschaft und in der (Rechts)Wissenschaft. Bedeutende Zivilorganisationen und Gruppierungen veröffentlichten ihre Ansichten im Zusammenhang mit der vierten Novelle in Form umfangreicher und umfassender Analysen<sup>80</sup> oder Amicus-Briefe.<sup>81</sup> Manche Standpunkte hoben Einzelelemente der Novelle hervor<sup>82</sup> oder betonten die Bedeutung der Stabilität und der Wertentscheidungen einer Verfassung und

<sup>76</sup> In der Entscheidung 22/2012 UVerfG legte das Verfassungsgericht fest, dass es sich bei neuen Fällen auf die Argumentation vorheriger Entscheidungen beruft, wenn die Bestimmungen des GGU einen der VRU ähnlichen Inhalt aufweisen. „Das Verfassungsgericht hält sich daran, dass die Grundwerte, v. a. die Grundrechte und die verfassungsmäßigen Institutionen, die vom GGU nicht geändert worden sind, auch in Bezug auf das GGU wirksam bleiben.“

<sup>77</sup> Vgl. Punkte 94-95 des Gutachtens der Venedig-Kommission.

<sup>78</sup> Z. B. Grundrechte-Abwägungstests, Verfahrensgrundsätze, Vertretung von Nationalitäten in der Landesversammlung usw.

<sup>79</sup> Man muss jedoch anmerken, dass die Präambel des GGU die Gültigkeit der Verfassung von 1949 ablehnt. Wie diese Ablehnung zu verstehen ist und ob dies auch die Ablehnung der VRU nach der demokratischen Totalrevision bedeutet, ist allerdings bisher nicht geklärt worden.

<sup>80</sup> Ungarisches Helsinki Komitee/Eötvös Károly Policy Institute/Hungarian Civil Liberties Union, Main concerns regarding the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/Mainconcernsregardingthe4thAmendmenttotheFundamentalLawofHungary13032013.pdf>, 29.6.2013.

<sup>81</sup> *Gábor Halmai / Kim Lane Scheppelle* (Hrsg.), Amicus Letter for the Venice Commission on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/amicusbriefonthefourthamendment4.pdf>, 14. 5.2013.

<sup>82</sup> Zur Kritik über die Umwandlung der rechtlichen Lage von Kirchen s. z. B. *Gábor Halmai*, Constitutionalism in Hungary: Undermining the Fundamental Law, JURIST-Forum, 12. April 2013, <http://jurist.org/forum/2013/04/gabor-halmai-hungary-churches.php>, 29. 6.2013.

die Zweideutigkeit mehrerer Bestimmungen der vierten Novelle.<sup>83</sup> Andere Anmerkungen rückten die Grundrechte in den Fokus und wiesen darauf hin, dass die Anwendung von grundrechtsimmanrenten bzw. verfassungsimmanrenten Schranken von Grundrechten mehrmals in der vierten Novelle auftaucht (z. B. bei den Rechten auf den gesetzlichen Richter, Gewissens- und Glaubensfreiheit und freie Meinungsäußerung). Diese Schranken höhlen das Grundrecht schon „innerhalb“ der Verfassung aus. Die Schlussfolgerung ist klar: Ziel der verfassungsgebenden Gewalt ist es, bestimmte Grundrechtsbereiche der verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu entziehen.<sup>84</sup> Außerdem ist zu erwähnen, dass der Schutzbereich von Grundrechten im GGU in vielen Fällen von Anfang an zu eng definiert wurde.<sup>85</sup>

Neben der inländischen Kritik wurde die vierte Novelle auch im Ausland bzw. bei den internationalen/supranationalen Organisationen reserviert aufgenommen. Schon vor der Annahme der Novelle leitete die Venedig-Kommission, die den gesamten Prozess der Verfassungssetzung in Ungarn seit 2011 beobachtet und mehrere Gutachten über deren Elemente zur Verfügung gestellt hatte, im März 2013 ein Verfahren zur Untersuchung der vierten Novelle ein.<sup>86</sup> Als Ergebnis einer detaillierten Analyse deutete die Venedig-Kommission an, dass die vierte Novelle die Mängel des Verfassungssystems Ungarns verstärke oder eben neue Probleme in das System hineinfüge. Die wichtigsten Sorgen der Kommission bezogen sich auf die Einschränkung der Rolle des Verfassungsgerichts, die Situation der Grundrechte im Allgemeinen sowie schließlich auf die Annulierung früherer Entscheidungen des UVerfG. Der Bericht über die Situation der Grundrechte des Ausschusses des Europäischen Parlaments für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (*Tavares*-Bericht) erwähnte ebenso die Problempunkte der vierten Novelle.<sup>87</sup> Auch der Generalsekretär des Europarates rief die Regierung und das Parlament Ungarns persönlich dazu auf, die Abstimmung über die vierte Novelle zu verschieben.<sup>88</sup> Nach der Verabschiedung der vierten Novelle rief die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte zum Widerruf der Novelle auf.<sup>89</sup>

<sup>83</sup> Lóránt Csík/Johanna Fröhlich, *A régiek óvatossága. Megjegyzések az Alaptörvény negyedik módosításának javaslata kapcsán* [Die Behutsamkeit der Alten. Bemerkungen im Zusammenhang mit dem Entwurf der vierten Novelle des Grundgesetzes], Pázmány Law Working Papers 1 (2013), S. 3ff.

<sup>84</sup> Imre Vörös, *Az alkotmányban korlátozott alapvető jogról és az ilyen alkotmányról. Glossza az Alaptörvény negyedik módosításához* [Über die verfassungsimmanrenten Schranken von Grundrechten und über eine solche Verfassung. Glosse über die vierte Novelle des Grundgesetzes], S. 2f, <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/vorosikkerdes.pdf>, 15. 5. 2013.

<sup>85</sup> Nóra Chronowski, *The new Hungarian Fundamental Law in the light of the European Union's normative values*, Revue Est Europa 1 numéro spéciale (2012), S. 126ff, [http://academia.edu/2561183/The\\_new\\_Hungarian\\_Fundamental\\_Law\\_in\\_the\\_light\\_of\\_the\\_European\\_Unions\\_normative\\_values](http://academia.edu/2561183/The_new_Hungarian_Fundamental_Law_in_the_light_of_the_European_Unions_normative_values), 13. 6. 2013.

<sup>86</sup> Vgl. das Gutachten der Venedig-Kommission, Punkt 1.

<sup>87</sup> Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs Report on the situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary (pursuant to the European Parliament resolution of 16 February 2012) (2012/2130(INI)) A7-0229/2013.

<sup>88</sup> Pressemitteilungen Europarat, Ungarn: Generalsekretär ruft Regierung und Parlament auf, Abstimmung über Verfassungsänderungen zu verschieben, <http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/press/newsroom?ppid=newsroom&newsroomarticleId=1365046&newsroomgroupId=10226&newsroomtabs=newsroom-topnews&page.offset=0>, 29. 6. 2013.

<sup>89</sup> Navi Pillay, Hungary must revoke worrying constitutional changes, <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13464&LangID=E>, 29. 6. 2013.

b) Der Normenkontrollantrag des Grundrechtsbeauftragten gegen die vierte Novelle

Der Grundrechtsbeauftragte initiierte ein Normenkontrollverfahren<sup>90</sup> gegen die vierte Novelle aus verfahrensrechtlichen Gründen und beantragte die Annulierung der vierten Novelle wegen öffentlich-rechtlicher Ungültigkeit. Obwohl das Verfassungsänderungsverfahren den Vorschriften der Geschäftsordnung der Landesversammlung entsprach, beanstandete er die Gültigkeit des Verfahrens aufgrund eines Verstoßes gegen das Prinzip der demokratischen Rechtsstaatlichkeit,<sup>91</sup> da seiner Meinung nach in einem weiteren Sinne die öffentlich-rechtliche Gültigkeit auch das Erfordernis der inneren Widerspruchsfreiheit und Kohärenz bzw. der Einheit der Verfassung beinhaltete.

Das UVerfG lehnte den Antrag in der Entscheidung 12/2013 ab. In der Begründung stellte das UVerfG fest, dass verfahrensrechtliche Vorschriften im Verfassungsänderungsprozess eingehalten wurden und daher kein Grund für eine Annulierung bestehe. Vom Standpunkt des UVerfG hätte die Untersuchung eines Verstoßes gegen das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit schon eine inhaltliche Kontrolle der Verfassungsnovelle verwirklicht, wobei das UVerfG sich immer von einer materiellen Prüfung des Verfassungs- bzw. Verfassungsänderungstexts bewusst distanziert hat. Obwohl sich der Grundrechtsbeauftragte auf formelle Gründe berufen hat, richtete sich sein Antrag in Wirklichkeit auf eine materielle Prüfung der vierten Novelle. Obwohl das UVerfG die vermuteten Widersprüche zwischen den Bestimmungen des GGU nicht untersuchte, hielt es sich die Möglichkeit der kohärenten Interpretation des GGU offen.

Eine der der Entscheidung beigefügten abweichenden Meinungen<sup>92</sup> befasste sich mit dem Problem der Differenzierung zwischen verfassungsgebender und verfassungsändernde Gewalt. Der Verfassungsrichter argumentierte, dass die verfassungsändernde Gewalt sowohl verfahrensrechtlich als auch materiell – durch die geltende Verfassung – begrenzt sei. Eine andere abweichende Meinung<sup>93</sup> hob die innere Kohärenz des GGU hervor und betonte, dass das GGU nur dann als Basis für das Rechtssystem dienen könne, wenn es keine inkohärenten Bestimmungen enthält. Eventuelle Widersprüche seien primär durch Interpretation zu beseitigen; wenn dies jedoch nicht möglich ist, sei das UVerfG befugt, verfassungsändernde Bestimmungen zu annulieren. Solange das – das Prinzip der Gewaltentrennung inkorporierende – GGU das UVerfG als höchstes Organ des Schutzes des GGU bestimmt und ihm damit das Monopol einer verbindlichen Verfassungsinterpretation einräumt, dürfe eine Verfassungsänderung dieses Prinzip nicht durchbrechen. Die verfassungsändernde Gewalt könne natürlich auch die Gewaltentrennungsklausel aufheben, was allerdings eine implizite Annulierung von zwei Jahrzehnten von Verfassungsgerichtsbarkeit bedeuten würde. Mit der vierten Novelle nähert sich das GGU dieser Lösung an, da sie mehrere Bestimmungen in das GGU inkorporiert, die früher vom UVerfG annuliert wurden. Diese annullierenden Entscheidungen hätten jedoch auch die als verfassungsgebende Gewalt handelnde Landesversammlung gebunden.

<sup>90</sup> Aufgrund des Art. 24 Abs. 5 lit. b GGU.

<sup>91</sup> Art. B) Abs. 1 GGU.

<sup>92</sup> S. die abweichende Meinung von Verfassungsrichter *András Bragyova*.

<sup>93</sup> S. die abweichende Meinung von Verfassungsrichter *László Kiss*.

## IV. Ein Leben nach der vierten Novelle

### 1. Kardinalgesetze

Am 26. Juni 2013 verabschiedete die Landesversammlung das Regelungspaket über die Änderung einzelner Gesetze im Zusammenhang mit der vierten Novelle des Grundgesetzes.<sup>94</sup> Zusätzlich wurde am selben Tag eine Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung und Tätigkeit der Religionsgemeinschaften im Zusammenhang mit der vierten Novelle des Grundgesetzes<sup>95</sup> angenommen.

Der Familienbegriff, die Beschränkung des Wahlkampfes, die Sanktionierung von Hassreden, die Regierungsaufsicht über die Hochschulen, die „Schollenbindung“, die Sanktionierung des Aufenthalts auf öffentlichen Plätzen sowie schließlich die Außerkraftsetzung von Verfassungsgerichtsentscheidungen<sup>96</sup> wurden in den Kardinalgesetzen entweder (noch) nicht näher ausführbar oder nur als technische Änderungen eingefügt. Einschränkungen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle erhielten eine Detailregelung, die inhaltlich allerdings nichts Neues mit sich bringt.

Die Regelung auf kardinalgesetzlicher Ebene gewann eigentlich in zwei Bereichen eine substantielle Bedeutung. Erstens fiel das Gerichtsbenennungsrecht des Präsidenten des Landesgerichtsamtes aus der kardinalgesetzlichen Regelung im vollen Umfang weg. Damit deutete der Gesetzgeber an, dass er auf die Kritik mit einer Umformung des Konzepts der Lösung des Problems der unausgeglichenen Fallbelastung reagiere. Zweitens wurde die Anerkennung der religiösen Gemeinschaften als ein zweistufiger Prozess geregelt. Die Bezeichnung „Kirche“ können ab jetzt sowohl die sog. „eingetragene Kirchen“ (die vom Parlament anerkannt wurden) als auch „Organisationen mit einer religiösen Tätigkeit“ führen. Organisationen mit einer religiösen Tätigkeit werden vom sog. Hauptstädtschen Gerichtsstuhl als Vereine registriert, wobei eingetragene Kirchen immer noch vom Parlament per Gesetz anerkannt werden. Die Gesetzesänderung eröffnet jedoch den Weg für effektive Rechtsmittel gegen die ablehnende Entscheidung des Parlaments. Die Überprüfung des Beschlusses wird vom Verfassungsgericht im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit ausgeführt.<sup>97</sup>

### 2. Fünfte Novelle bereits in der Vorbereitung

Am 14. Juni 2013 wurde der Entwurf einer bereits fünften Novelle von der Regierung in das Parlament eingebracht.<sup>98</sup> Die wahrscheinlich wichtigste Bestimmung des Entwurfes ist die volle Außerkraftsetzung des Gerichtsbenennungsrechts des Präsidenten des Landesgerichtsamtes. Bei der Verabschiedung einer fünften Novelle – die eine ziemlich ho-

<sup>94</sup> Parlamentsdrucksache T/10750/31, <http://www.parlament.hu/irom39/10750/10750-0031.pdf>.  
Bei Endfassung der Studie noch nicht verkündet.

<sup>95</sup> Parlamentsdrucksache T/10593/21, <http://www.parlament.hu/irom39/10593/10593-0021.pdf>.  
Bei Endfassung der Studie noch nicht verkündet.

<sup>96</sup> In seiner Entscheidung 13/2013 stellt das UVerfG jedoch fest, dass die Berufung auf frühere Entscheidungen auch nach der vierten Novelle möglich sei, dies aber nur dann, wenn Bestimmungen des GGU mit Vorschriften der VRU identisch sind, oder wenn im bestimmten Fall keine Hindernisse der Anwendung von früheren Leitsätzen erkennbar sind. Diese Aussage stellt einen eindeutigen Rücktritt im Verhältnis zu der Entscheidung 22/2012 dar.

<sup>97</sup> Die Änderung des Gesetzes über die Rechtsstellung und Tätigkeit der Religionsgemeinschaften im Zusammenhang mit der vierten Novelle des Grundgesetzes wurde vom Präsidenten der Republik am 2. 6.2013 ans Parlament für eine weitere Überlegung zurückgewiesen.

<sup>98</sup> Parlamentsdrucksache T/11545, <http://www.parlament.hu/irom39/11545/11545.pdf>.

he Wahrscheinlichkeit hat – wird Artikel 24 Absatz 4 dann ein guter „Kandidat“ für die Bestimmung des GGU mit der kürzesten Geltungsdauer sein.

## V. Fazit

Durch die Tatsache, dass die Regierungsparteien über eine Zweidrittelmehrheit im ungarischen Parlament verfügten, haben sie einen großen Handlungsspielraum. Politische Vorgänge, die ihren Anfang bereits in den Jahren 1989/1990 haben, hätten mit der Verabschiedung der letzten neuen Verfassung im ehemaligen Ostblock vollendet sein können. Die Parlamentsmehrheit hat diese Gelegenheit allerdings in einer widersprüchlichen Art und nur teilweise ergriffen. Obwohl die verfassungsgebende Gewalt mit der Ideologie der sozialistischen Vergangenheit brechen wollte, hat sie vieles in das Grundgesetz – jedoch unter einer neuen ethnonationalistischen Ideologie und mit der Betonung des Kollektivismus bzw. mit Einschränkungen der Rechte des Individuums – übernommen.<sup>99</sup> Dieser Vorgang wurde mit den nachfolgenden Grundgesetznovellen noch verstärkt. Die Änderungen haben sowohl inhaltlich als auch formell – durch ihre Häufigkeit – die Verfassungsstruktur erodiert und dadurch auch die Legitimität des GGU in Frage gestellt.

Sorgen um die bisher letzte – vierte – Novelle treten im Zusammenhang mit mehreren Aspekten auf:

- die Ausnutzung der verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit im Parlament für alltagspolitische Zwecke,
- die systematische Einengung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts und die daraus folgende Umformung des Systems der Gewaltenteilung durch die Relativierung der gegenseitigen Kontrolle der Gewalten,
- die Einschränkung von Grundrechten (z. B. freie Meinungäußerung, Recht auf einen gesetzlich bestimmten Richter), Außerachtlassung von Prinzipien (z. B. Verjährungsgrundsätze) und die bis hin zur Diskrimination reichende Ignorierung der gesellschaftlichen Realität (z. B. Familienbegriff).

Die Überlegungen über Verfassungsnovellen werfen die Frage auf, ob nicht auch das ungarische GGU eine dem deutschen Grundgesetz ähnliche Ewigkeitsklausel oder wenigstens eine hierarchische Differenzierung der einzelnen Normen des GGU bräuchte, um der verfassungsändernden Gewalt Grenzen zu setzen. Ein Aspekt einer solchen Differenzierung könnte der umgekehrte Grundsatz des „lex generalis derogat legi speciali“ sein. Dadurch könnten Widersprüche innerhalb des GGU mit Berufung auf Grundsätze wie Rechtsstaatlichkeit oder Menschenwürde aufgehoben werden.<sup>100</sup>

Das UverfG selbst hat sich so geäußert, dass „das einmal erreichte Niveau der Rechtsstaatlichkeit nur in Ausnahmefällen – wenn es für den Schutz von Grundrechten mit Rücksicht auf Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit und unter Achtung des Weisensgehaltes dieser Rechte – herabgesetzt werden dürfe.“<sup>101</sup> Die Verankerung solcher Bestimmungen in der Verfassung, die vom Verfassungsgericht bereits einmal annulliert wurden, kann eine gravierende Verletzung von Grundrechten zur Folge haben. Das UverfG kann nämlich in solchen Fällen seine grundrechtsschützende Rolle nicht erfüllen.<sup>102</sup>

<sup>99</sup> Küpper, Fn. 16, S. 195.

<sup>100</sup> Vörös, Fn. 84, S. 5.

<sup>101</sup> 61/2011, 290, 322.

<sup>102</sup> (ABH 61/2011, 290, 323.)

Im Hinblick auf diese Konsequenzen kann man für die Zukunft nur hoffen, dass die verfassungsändernde Gewalt Ungarns im Zusammenhang mit kommenden Verfassungsänderungen die zur Wahrung der demokratischen Rechtsstaatlichkeit unentbehrliche Stabilität zur Geltung bringt.