

## N. Der Vorwurf der ideologischen Aufladung

### I. Einführung

Ein für die Frage der Legitimität des Grundgesetzes sehr schwerwiegender Einwand ist derjenige der ideologischen Aufladung. Küpper wähnt in der Verfassung eine *verbindliche Staatsdoktrin* in der Form der *Ethnonationalismus* zu erkennen und ist der Ansicht, dass Ungarn sich so von dem *liberal-rechtsstaatlichen Verfassungskonsens West- und Mitteleuropas verabschiede*.<sup>890</sup> Unter diesem Konsens meint er die Anforderung an die Verfassung, lediglich die Spielregeln der Politik festzuhalten und sich davor zu hüten, eine bestimmte Ideologie verbindlich festzulegen.<sup>891</sup> In einem anderen Werk spricht Küpper noch deutlicher: das Problem des Grundgesetzes sei seine *politische Einseitigkeit*, da es *nur Anhänger des rechten Spektrums* bediene, während *liberale oder linke Identifikationsangebote absichtlich fehlen*.<sup>892</sup> Im Einklang hiermit ist Tóth der Ansicht, dass das Grundgesetz wegen seines Inhalts nicht geeignet sei, die *integrative Funktion* zu erfüllen, die von modernen Verfassungen erwartet wird, da es parteiisch zugunsten des Fidesz und seiner Anhänger sei.<sup>893</sup>

Sollten diese Einwände wahr sein, könnte dies für die Frage der Legitimität des Grundgesetzes verheerende Folgen haben. Dem Erfordernis, das *Isensee* unter dem Begriff des Konsenses zusammenfasst, wäre hier nicht Genüge getan. Die von *Isensee* in diesem Zusammenhang geforderte Grundloyalität als Legitimitätsvoraussetzung könnte empfindlich gestört sein, da von Anhängern derjenigen Parteien, die die in der Verfassung verbindlich vorgeschriebene Ideologie nicht teilen, gerade diese Art der Loyalität nicht gefordert werden könnte. Diejenigen Szenarien könnten Realität werden, vor denen Locke und Montesquieu bereits lange vor der Zeit der Entstehung der Lehre vom *pouvoir constituant* gewarnt hatten. Seitens derjenigen politischen Kräfte, die sich außerhalb der festgelegten

---

890 S. Küpper, 2012, S. 14, der allerdings auch anmerkt, dass dieser Befund *nicht eindeutig* sei, da das Grundgesetz auch moderne und zukunfts offene Bestimmungen beinhalte.

891 Küpper, 2012, S. 14.

892 Küpper, Herbert, in: Küpper / Csehi / Láng (Hrsg.), 2016, S. 18.

893 Tóth, Gábor Attila: Preface, in: Tóth, Gábor Attila (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press, Budapest, 2012, S. IX.

Ideologie bewegen, kann weder *trust* noch *vertu* erwartet werden. Folgt man der hier vertretenen Auffassung der *volonté générale*, wäre auch den an diese zu stellenden Anforderungen nicht genüge getan. Das Dafürhalten für gemeinsame Ziele und Werte, das den wesentlichen Inhalt der *volonté générale* ausmacht, kann von ausgegrenzten politischen Kräften und Bürgern nicht gefordert werden.

Der auffälligste Begriff des Grundgesetzes, der hier Fragen aufwirft, ist derjenige der Nation (im Ungarischen: *nemzet*).<sup>894</sup> Bevor auf diesen detailliert eingegangen wird, muss jedoch die Präambel vorgestellt werden, da gerade diese primäre Quelle der Ideologie ist, die das Grundgesetz vermeintlich prägt. Legt man ihre Bestimmungen richtig aus, wird der Nationsbegriff verständlich. Auch der Inhalt der sonstigen, noch zu diskutierenden Bestimmungen des Grundgesetzes erschließt sich so leichter. Nach der Analyse der Präambel und der Rolle des *nemzet* soll auf einige ebenfalls sehr wichtige Inhalte eingegangen werden, die sich um Familie und Ehe, um Arbeit und soziale Fragen, um ordnungspolitische Aspekte sowie schließlich um den Gleichheitssatz drehen.

## II. Die Präambel

### 1. Die Selbstbezeichnung als Nationales Glaubensbekenntnis

Das Grundgesetz setzt mit seiner ausgeprägten Symbolik einen deutlichen Kontrast zum nüchternen, sparsamen Stil der Oktoberverfassung. Sein auffälligstes Merkmal ist die Präambel, die sich selbst als Nationales Glaubensbekenntnis (*Nemzeti Hitvallás*) bezeichnet. Dieser ungewöhnliche Name ist nicht willkürlich gewählt, sondern stellt eine sehr wichtige Grundentscheidung dar. Da er die Erinnerung an ein altes literarisch-religiöses Genre wecken will, muss im Interesse der richtigen Einordnung und Auslegung der Präambel auf dieses Genre und seine Eigenheiten eingegangen werden.

Die Bezeichnung *Hitvallás* lässt sich präzise mit *Glaubensbekenntnis* ins Deutsche übersetzen, der Verwendungszusammenhang der Begriffe

---

894 Küpper sieht in dieser *nemzet* den höchsten Wert der Verfassungsordnung, in dessen Dienst der Einzelne einschließlich der kommenden Generationen, [...] die Institutionen von Ehe und Familie [...] der Staat, seine Verfassungs- und Rechtsordnung [...] sowie die – christliche – Religion gestellt seien; Küpper, 2012, S. 56.

ist sehr ähnlich.<sup>895</sup> In beiden Sprachen werden als Glaubensbekenntnis Erklärungen bezeichnet, in denen der Erklärende seine innere religiöse Überzeugung öffentlich macht und damit auch seine Zugehörigkeit zu einer bestimmten religiösen Gruppe kundtut, sich also zu seinem Glauben bekennt.<sup>896</sup> Der Begriff wurde sowohl im Ungarischen als auch im Deutschen historisch in religiösen Zusammenhängen verwendet.<sup>897</sup>

In Ungarn gesellte sich jedoch zu dieser rein religiösen Bedeutung häufig noch ein anderer, politischer Aspekt. Seit dem 16. Jahrhundert – d.h. seit dem Beginn der Reformation – wurde das Land von „fremden“ Königen beherrscht, was zu einem nationalistischen Diskurs führte, den die Umstände der Zeit häufig in ein religiöses Gewand kleideten.<sup>898</sup> *Hörcher* zufolge sei in Kenntnis dieses Umstandes *nicht schwer nachvollziehbar*, warum auch das Grundgesetz sich dieses ursprünglich religiösen Begriffs bediene.<sup>899</sup> Allerdings ist hiergegen einzuwenden, dass eine Historisierung von derartigem Ausmaß und die Rezeption eines ausgestorbenen Genres in einer Verfassung des 21. Jahrhunderts doch sehr ungewöhnlich sind. Außerdem werden durch die bewusste Anspielung an ein Genre, das – folgt man *Hörcher* – ursprünglich nationalistische Inhalte ausdrücken sollte, die nationalistisch denkenden Ungarn, d.h. die Anhänger des Fidesz, besonders angesprochen, während das historisierende, unzeitgemäße und nationalistisch-religiöse Format progressiv denkende Bürger durchaus abschrecken kann.

Daneben ist die parallele Bezugnahme auf christliche und nationalistische Inhalte sehr problematisch, da sie seit jeher ein sehr wichtiges Ele-

895 *Hörcher* merkt zu Recht an, dass die Übersetzung ins englische mit *avowal* demgegenüber nicht ideal ist und zu Missverständnissen führen kann; s. *Hörcher, Ferenc: The National Awoval*, in: *Varga Zs., András / Patyi, András / Schanda, Balázs: The Basic (Fundamental) Law of Hungary*, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 37.

896 Auch die Verwendung der entsprechenden Verben *vall* bzw. *bekennen* erfolgt auf sehr ähnliche Weise. So lässt sich z.B. der Ausdruck *bűnösnek vallja magát* mit *sich (für) schuldig bekennen* übersetzen. *Sich (etwa zu einer Überzeugung) bekennen* heißt im Ungarischen wiederum *valaminek vallja magát*.

897 Um nur die zwei bekanntesten historischen Beispiele zu erwähnen: das Nicäno-Konstantinopolitanum (Großes Glaubensbekenntnis) heißt auf Ungarisch *Nikaia–Konstantinápolyi Hitvallás*, während das Augsburger Bekenntnis als *Augsburgi Hitvallás* übersetzt wurde. Auch die originär ungarischen Bekenntnisse verwendeten die Bezeichnung *Hitvallás*. Als Beispiel diene das 1494 zustande gekommene *Ötvárosi Hitvallás* (*Bekenntnis der Fünf Städte*), in dem sich fünf ungarische Städte zum lutherischen Glauben bekannten.

898 S. hierzu *Hörcher*, 2015, S. 37f.

899 *Hörcher*, 2015, S. 38.

ment der Rhetorik konservativer und radikal rechter Strömungen in Ungarn darstellt, die gerne den „nationsbewahrenden“ Charakter des Christentums betonen und diesen dem „Kosmopolitismus“ gegenüberstellen. Diese national-christliche Ideologie war staatstragend in der Horthy-Ära<sup>900</sup> und erwachte nach 1989/90 in rechten Kreisen schnell wieder zu neuem Leben.<sup>901</sup> Somit ist in der Selbstbezeichnung der Präambel als Nationalem Glaubensbekenntnis in erster Linie nicht ein religiöses Bekenntnis zu sehen. Solch eines hätte auch keinen Platz in einem modernen Staat. Vielmehr stellt die Namenswahl eine deutliche Stellungnahme zugunsten eines konservativ-nationalistischen Weltbildes dar. Obwohl die Selbstbezeichnung einer Präambel naturgemäß nur wenig über den normativen Inhalt der Urkunde aussagen kann, sind im Falle des Grundgesetzes in ihr eine wichtige Weichenstellung und damit auch ein Schlüssel zum Verständnis der später folgenden ideologischen Bestimmungen zu sehen.

## 2. Die Zitierung der Nationalhymne

Hörcher zufolge stellt der Stil der Präambel eine Rückbesinnung auch auf eine andere, weniger fern zurückliegende Zeit dar. In dieser diente Literatur ebenso, wie im Zeitalter der Reformation, politischen Zielen. Er

---

900 Sie findet einen deutlichen Ausdruck im Werk *Három Nemzedék* (Drei Generationen) des Historikers Gyula Szekfű von 1920, das zu den Grundlagenwerken der ungarischen Geschichtsschreibung gehört, gleichzeitig aber wegen des in ihm zum Ausdruck kommenden „gemäßigten“ Antisemitismus umstritten ist. Kis spricht wiederum kritisch von einer *christlichen Mittelschicht* als gesellschaftlicher Basis der Horthy-Zeit, die sich als Bastion gegen die zwei *natürlichen Feinde* des ungarischen Volkes sah: gegen den *internationalen Bolschewismus* und gegen das *internationale Finanzkapital*. Es muss wohl kaum darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei um Begriffe des codierten Antisemitismus handelt; s. hierzu Kis, János: Introduction: From the 1989 Constitution to the 2011 Fundamental Law, in: Tóth, Gábor Attila (Hrsg.): *Constitution for a Disunited Nation*, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 1–25 (17).

901 Als frühes modernes Beispiel sei hier auf die *Partei der Ungarischen Wahrheit und des Lebens* (*Magyar Igazság és Élet Pártja*, MIÉP) verwiesen. Diese wurde 1993 durch den aus dem MDF ausgeschlossenen früheren Schriftsteller István Csurka und anderen Abgeordneten der Landesversammlung gegründet und konnte als erste radikal rechte Partei 1998 in die Landesversammlung einziehen. Ihr Motto lautete: *weder rechts noch links: christlich und ungarisch*. Das Parteiblatt *Magyar Fórum* zeigte deutlich, wie dies zu verstehen war. Csurka und andere Autoren fielen in diesem wiederholt durch wüste antisemitische Ausfälle auf, in denen sie sich gegen die „fremdherzigen“ Juden aussprachen.

bezieht sich hier auf zwei Werke aus dem 19. Jahrhundert. Das erste ist das Gedicht *Himnusz* (Hymne) von Ferenc Kölcsey aus dem Jahr 1823, das später als Text der Nationalhymne dienen sollte, das zweite das Gedicht *Szózat* (etwa: Appell, Aufruf) von Mihály Vörösmarty aus dem Jahr 1836.<sup>902</sup> Letzteres Werk gilt als zweite Nationalhymne der Ungarn.<sup>903904</sup>

Für die Parallele zwischen der Präambel und *Himnusz* spricht der erste, der Präambel vorangestellte Satz des Grundgesetzes, der wortgleich mit dem Anfangssatz von Kölcseys Werk ist: *Gott, segne den Ungarn!* Diese Inklusion ist begrüßenswert, da die Nationalhymne, die als künstlerisch sehr wertvoll gilt, von allen Ungarn mit großem Respekt und mit Liebe gehandhabt wird,<sup>905</sup> unabhängig von ihrer politischen Einstellung. Aus rechtlicher Sicht erhielt die Hymne jedoch lange Zeit nicht die ihr gebührende Behandlung. Obwohl der Konsens sie schnell zur Nationalhymne machte, gab ihr erst die Oktoberverfassung Verfassungsrang.<sup>906</sup> Ihre Erhebung an die oberste Stelle des Grundgesetzes macht ihre Bedeutung noch deutlicher sichtbar.

Die Parallele zwischen den Gedichten und der Präambel zeigt noch ein Umstand, auf den Hörcher hinweist. Er hält die *Bestandaufnahme von Ungarns glorreicher und oft tragischer Vergangenheit*<sup>907</sup> und die *tragische Wahl zwischen Unabhängigkeit und Freiheit der Nation auf der einen und Knechtschaft und Tragödie auf der anderen Seite*<sup>908</sup> für die Kernaussage aller drei Texte. Daneben wähnt er in ihnen eine ähnliche Auffassung vom Verhältnis zwischen der Gemeinschaft der Nation und ihren individuellen

902 Hörcher, 2015, S. 41f; auch Körtvélyesi spricht von einer *Rückbesinnung auf die nationalen Bewegungen des 19. Jahrhunderts*, die durch die Zitierung der Eingangsszeilen von Himnusz zum Ausdruck gebracht wird; Körtvélyesi, Zsolt: From „We the People“ to „We the Nation“, in: Tóth, Gábor Attila (Hrsg.): *Constitution for a Disunited Nation*, Central European University Press, Budapest, 2012, S. 114.

903 Bei feierlichen Anlässen wird traditionell zum Anfang Himnusz und zum Schluss Szózat gesungen.

904 Eine sehr akkurate Übersetzung ins Englische stammt aus der Feder des Kanadiers Watson Kirkconnell, s.

[https://www.magyarulbabeiben.net/works/hu/V%C3%B6r%C3%B6smarty\\_Mih%C3%A1ly/Sz%C3%B3zat/en/2135-Appeal?tr\\_id=519](https://www.magyarulbabeiben.net/works/hu/V%C3%B6r%C3%B6smarty_Mih%C3%A1ly/Sz%C3%B3zat/en/2135-Appeal?tr_id=519) (Zugriff: 12.09.2019).

905 Auf diese wichtige identitätsstiftende Funktion von Himnusz verweist auch Schanda, s. Schanda, Balázs: *Constituent and Constitutional Entities*, in: Zs. Varga, András / Patyi, András / Schanda, Balázs: *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 57.

906 § 75. der Oktoberverfassung bestimmte schlicht: *Die Hymne der Republik Ungarn ist das Gedicht Himnusz von Ferenc Kölcsey in der Vertonung von Ferenc Erkel.*

907 Hörcher, 2015, S. 41.

908 Hörcher, 2015, S. 41.

Mitgliedern zu finden. Die Nation verlange *vollständige Treue und Hingabe von ihren Mitgliedern, die auch ihren privaten Belangen vorgeht*.<sup>909</sup>

Die Gegenüberstellung von nationalen Triumphen und Tragödien in der Präambel erinnert tatsächlich an den Inhalt der beiden Gedichte. Allerdings unterscheidet sich der heutige politische Kontext sehr stark von der Zeit von *Himnusz* und *Szózat*. In der Entstehungszeit der beiden Werke waren die wesentlichen Fragen der ungarischen Politik die überfällige Modernisierung des damals noch ständisch-feudal organisierten Ungarns sowie das Verhältnis zu den Habsburgern und die damit verbundene politische und kulturelle Selbstfindung der Nation.<sup>910</sup> Die Gratwanderung zwischen Pessimismus und Resignation auf der einen und Stolz auf die Vergangenheit und Vertrauen in die Zukunft auf der anderen Seite, die für *Himnusz* und *Szózat* typisch ist, ist den Schwierigkeiten dieses sog. *Reformzeitalters*<sup>911</sup> geschuldet. Diese Ambivalenz wirkt allerdings für das Jahr 2012 grob deplatziert. Ungarn war zu diesem Zeitpunkt bereits Mitglied der Europäischen Union und ein stabiler demokratischer Rechtsstaat, über Unabhängigkeit oder Souveränität des Landes oder über eine Selbstbehauptung zu diskutieren wäre einem Wahn gleichgekommen.

Somit fällt es schwer, in der Kontrastsetzung der Präambel und der gewollten Ähnlichkeit zu den beiden Meisterwerken eine Ehrerbietung gegenüber letzteren zu sehen. Vielmehr ist der Text einer der Versuche, die im *Programm der Nationalen Zusammenarbeit* niedergelegte Weltsicht des Fidesz im Grundgesetz zu zementieren. Viktor Orbán sprach im Vorwort des *Programms* noch von der seitens der Ungarn an ihn gestellten Erwartung, ein *neues System zu schaffen, zu stabilisieren und zu betreiben* und parallel hierzu mit dem *alten System aufzuräumen*<sup>912</sup>. In der Präambel ist dies verankert als das *Vertrauen auf die gemeinsam gestaltete Zukunft* und als der Glauben, dass die zukünftigen Generationen *Ungarn wieder groß machen* werden. Diese enge Bezugnahme auf das Programm wird in der Schlusszeile der Präambel besonders deutlich gemacht, die erklärt, dass die *Bürger Ungarns* bereit seien, die Ordnung des Landes *auf die nationale Zusammenarbeit zu gründen*.

Spätestens diese letzte Zeile macht deutlich, dass das einleitende Zitat aus *Himnusz* vor der Präambel und die folgenden Anspielungen auf den

---

909 Hörcher, 2015, S. 42.

910 S. hierzu Mezey, 2002, S. 128.

911 So bezeichnet die ungarische Geschichtsschreibung das Zeitalter von 1825 bis zum Ausbruch der Revolution 1848.

912 Programm, S. 3.

Inhalt des Werkes dazu verwendet werden, durch Schaffung einer Parallele das Weltbild des Fidesz mit dessen zentralen Versprechen der endgültigen Überwindung der Vergangenheit und des „Neubeginns“ zu legitimieren. Die Rückbesinnung auf die glorreiche alte Geschichte im Kontrast zu den Schwierigkeiten der Gegenwart und die Hoffnung auf ein neues Erstarken, also die Kernaussage von *Himnusz* und *Szózat*, werden hier für politische Zwecke verwendet, wobei in Kenntnis der ungarischen politischen Landschaft und insbesondere des Programms des Fidesz zwischen den Zeilen klar erkennbar ist, dass für die Unzulänglichkeiten die Vorgängerregierungen und allgemein linke politische Strömungen verantwortlich gemacht werden.

Dieses Spiel mit dem Klischee der nationalen Selbstbehauptung kann daneben leicht auch als eine Anspielung auf ein anderes zentrales Element der Fidesz-Rhetorik aufgefasst werden: der Narrative vom autonomen, freien ungarischen Volk, das sich gegenüber den Zentralisierungsbestrebungen der Europäischen Union behaupten muss, die zum Ziel haben, die Souveränität vor allem der zentral- und osteuropäischen Mitgliedstaaten zu unterwandern, diesen ihr „System“ und ihre Wertvorstellungen aufzuzwingen und sie auf diese Weise zu knechten.<sup>913</sup> Die Rhetorik des Fidesz nutzte von Anfang an bewusst den auch in der Präambel zum Ausdruck kommenden, den beiden Gedichten nachempfundenen Kontrast zwischen nationaler Selbstbehauptung und fremder Knechtschaft.<sup>914</sup> Die Bezugnah-

---

913 Sehr aufschlussreich ist hier die Rede Viktor Orbáns am Nationalfeiertag des 15.03.2012. Wenige Wochen vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zog er ausdrücklich Parallelen zwischen der ehemaligen kommunistischen und der neuen „Brüsseler“ Elite und stellte beide der verfassungsgebenden Gewalt des ungarischen Volkes gegenüber: *Wir schreiben unsere Verfassung selbst, wir brauchen keinen Eselsführer, und wir wollen nichts von der ungebetenen Hilfe von Fremden, die hierbei unsere Hand führen wollen. Wir kennen die Natur der unaufgeforderten Hilfe der Genossen sehr gut, und wir erkennen sie auch dann, wenn sie nicht in eine Uniform mit Schulterklappen, sondern in einen gut geschnittenen Anzug schlüpft*; s. [https://www.youtube.com/watch?v=ROUuSxbY\\_Iw](https://www.youtube.com/watch?v=ROUuSxbY_Iw) ab 8:30 (abgerufen: 10.10.2019).

914 Vgl. die erwähnte Rede: *Die Bürokraten Europas blicken auch heute mit Argwohn auf uns, weil wir sagen, dass neue Wege erforderlich sind. Wir sagen, dass nur starke Nationen Europa erneut groß machen können.* Hierbei zog Orbán Vergleiche mit der Überwindung des Feudalismus nach 1848 sowie mit dem Zusammenbruch des sozialistischen Regimes 1989/90. Diese wurden *nicht von Feudalherren und Parteisekretären abgeschafft*, und so werde auch die *Herrschaft der Spekulanten und Bürokraten* von den *von ihrer Arbeit und Ihren persönlichen Anstrengungen lebenden Bürgern Europas* besiegt werden. Diesem nur leicht codierten antisemitischen Klischee fügte Orbán noch weitere hinzu. Nur diejenige Notenbank sei



me in der Präambel auf die Vorfahren, die für das Fortbestehen unseres Landes, seine Freiheit und seine Unabhängigkeit gekämpft haben, trägt so in den Augen fast aller Ungarn diesen Stempel. Obwohl dieser Ausdruck von Stolz ein wichtiges Identifikationsmerkmal bilden und somit für die Legitimität förderlich sein könnte, wirkt er in Kenntnis seiner Rolle im Weltbild des Fidesz in den Augen der Ungarn, die Anhänger des europäischen Gedankens sind, abschreckend.

Dieses Vorgehen ist im Hinblick auf den für die Legitimität erforderlichen integrativen Inhalt höchst bedenklich. Ungarn, die die im Programm niedergelegte Weltsicht des Fidesz nicht teilen, schreckt diese Art der Vereinnahmung der obersten nationalen Symbole unweigerlich ab. Verstärkt wird dieser für andersdenkende Ungarn befremdliche Charakter der Parallele noch durch das geringe sprachliche Niveau der Präambel, das einem Vergleich mit *Himnusz* und *Szózat* in keiner Weise standhält.<sup>915</sup>

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die beiden Gedichte und die Präambel auf den ersten Blick zwar Ähnlichkeit haben, ein Vergleich aber nur unter Ausblendung wesentlicher Inhalte von *Himnusz* und *Szózat* möglich ist. Ungewöhnlich für eine Nationalhymne ist der Text von *Himnusz* ein Gebet und als solches intimer und persönlicher Natur, selbst

---

unabhängig, die die *Wirtschaft der Nation* vor *fremden Interessen* schützt, und ein *besonnener Mensch* gebe den *Schlüssel für seine Speisekammer nicht seinem Nachbarn* (ab 14:45). Gegen Ende seiner Festrede erklärte Orbán schließlich: *Die Kolonialisten des modernen Zeitalters pirschen sich mit Geduld an ihre Ziele heran. Sie lullen die ins Visier genommenen Nationen ein und zehren ihren Widerstand und ihren Lebensinstinkt langsam auf. Genau so, wie der leichtgläubige Frosch im Grad für Grad wärmer werdenden Wasser gekocht wird. Für ihn ist der Platz eng, aber er fühlt sich wohl. [...] Ihm kommt gar nicht in den Sinn, sich Sorgen zu machen. Er versteht nicht und will auch nicht verstehen, was mit ihm passiert, und wenn er erwacht, ist er bereits gekocht. So sinken einst starke und stolze Nationen ins Ausgeliefertsein. So kommen der Strang um die Hälse und der Zaum in den Mund von Millionen von Familien.* (ab 18:40). Orbán schloss, indem er erneut den angeblichen Konflikt mit der Europäischen Union betonte: *Als europäische Nation fordern wir Gleichbehandlung! Wir werden nicht zu Bürgern Europas zweiter Klasse! Es ist unsere berechnete Forderung, dass wir mit dem gleichen Maß gemessen werden wie die anderen Länder.* (ab 24:05).

- 915 Hörcher merkt hier an, dass er geneigt sei einzugestehen, dass die lyrische Kraft des Texts deutlich schwächer sei, als die der Meisterwerke *Himnusz* und *Szózat*; Hörcher, S. 42; Küpper spricht hingegen deutlicher und kritisiert die Sprache des Grundgesetzes als *künstlich archaisierend*, Küpper, 2012, S. 66. Demgegenüber gehören *Himnusz* und *Szózat* zu den wertvollsten Zeugnissen der ungarischen Sprache. Vörösmarty beherrschte diese virtuos, und der 1790 geborene Kőlcsey galt schon in jungen Jahren als hochgebildet und sprachgewandt.



dann, wenn es in der Gruppe gesprochen oder gesungen wird. Verstärkt wird dies durch die letzte Strophe, die eine Rückkehr auf die erste darstellt, jedoch nicht wie diese um Segen bittet, sondern Gott anfleht, sich des Ungarn zu *erbarmen* (*megszán*).<sup>916</sup> Die vom Moment des persönlichen Glaubens geprägte Natur des Werkes steht somit in scharfem Gegensatz zu dem Umstand, dass die Präambel in Wir-Form geschrieben ist und für sich in Anspruch nimmt, für alle Mitglieder der Nation zu sprechen. *Szózat* ist hingegen aus der Sicht eines Redners geschrieben, der zu jedem einzelnen Ungarn spricht, an dessen patriotische Gefühle appelliert und ihn zum Guten mahnt. Somit ist die Inanspruchnahme der Position des Sprechers, der für alle Mitglieder der Nation (d.h. als *pouvoir constituant*) spricht und diese Gefühle als bei allen gegeben voraussetzt, auch nicht mit dem ursprünglichen Sinn von *Szózat* vereinbar.

### 3. Die Präambel im Kontext des Grundgesetzes: Ideologie als Auslegungsmaßstab

Hörcher folgert aus der Selbstbezeichnung der Präambel, dass diese als *quasi-religiöser oder literarischer Text*, mithin als *Kunstwerk* verstanden werden und ihr Sprachgebrauch in diesem Licht ausgelegt werden solle.<sup>917</sup> Ihm ist beizupflichten, dass die Präambel *mehr Ähnlichkeit mit den Werken der ungarischen Nationaldichtung hat als mit den Präambeln von Verfassungen anderer Nationen* und deswegen *ein sprachliches Produkt ist, das eher allegorisch und rhetorisch auf natürlichere Weise seine Wirkung entfaltet denn als juristisches (Vor)Wort*.<sup>918</sup> Allerdings bereitet dies im Hinblick auf Artikel R) Abs. 3 erhebliche Schwierigkeiten. Diese Bestimmung legt die Inhalte der Präambel als verpflichtenden Auslegungsmaßstab für die Bestimmungen des Grundgesetzes fest. Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass sich bereits aus der Selbstbezeichnung der Präambel und aus der einleitenden Zitierung der Nationalhymne viele Argumente für das konservativ-nationalistische Weltbild ableiten lassen, das für den Fidesz typisch ist. Zwar haben derartige einleitende Worte allenfalls geringen normativen Gehalt, allerdings kann das in ihnen zum Ausdruck kommende Wertesystem

---

916 Dieser intime Charakter wird hervorgehoben durch die für eine Nationalhymne untypische langsame, in Moll komponierte und sehr bewegende Melodie Ferenc Erköls.

917 Hörcher, 2015, S. 41f.

918 Hörcher, 2015, S. 42.

leicht dazu führen, dass die Auslegung einer Verfassungsnorm zu einem für den Fidesz günstigeren Ergebnis führt.

### III. Der Begriff der Nation

#### 1. Einführung und Problemstellung

Der Begriff der Nation, wie ihn das Grundgesetz verwendet, zeigt allenfalls geringe Überschneidungen mit dem französischen Begriff *nation*, wie er im Rahmen der klassischen Lehre vom *pouvoir constituant* zum Ausdruck kommt. Sieyès benutzte diesen zur Benennung der Gesamtheit derjenigen Menschen, die Inhaber der verfassungsgebenden Gewalt sind, wobei er diese Gruppe bewusst den Strukturen des *Ancien Régime* mit dessen *gouvernants* gegenüberstellte. Auch wurde gezeigt, dass er den Begriff der Nation mit demjenigen des Volkes (*peuple*) synonym verwendete bzw. die Unterscheidung zumindest locker handhabte.

Diese Natürlichkeit bei der Verwendung des Begriffs der Nation ist im Falle des Grundgesetzes nicht möglich, und ihn synonym mit demjenigen des Volkes (im Ungarischen: *nép*) zu verwenden würde einen schwerwiegenden Fehler bedeuten. Grund hierfür ist, dass das Wort Nation wegen der historischen Begebenheiten in Osteuropa – so auch in Ungarn – ein politisch äußerst sensibler Begriff ist.<sup>919</sup> Ihn wie selbstverständlich mit der Nation im politischen Sinne, d.h. mit der Gesamtheit der Staatsbürger eines Staates gleichzusetzen, wie dies der Abbé Sieyès getan hat, ist hier nicht möglich. Sehr häufig wird er im politischen oder auch im öffentlich-rechtlichen Kontext verwendet, um diejenigen Menschen zu bezeichnen, die gemeinsamer ethnischer Herkunft sind und über eine gemeinsame kulturelle Identität verfügen (Nation im kulturellen Sinne).<sup>920</sup>

---

919 So auch Körtvélyesi, der noch weiter geht und den Begriff der Nation als *belasteten Begriff* (charged term) bezeichnet; Körtvélyesi, 2011, S. 111.

920 Küpper verwendet hier als dritten Begriff denjenigen der *Ethnonation* und hält das Konzept der *Kulturnation*, wie es im deutschsprachigen Raum verwendet wird, für *schwach ausgeprägt* in Ungarn, s. Küpper, S. 56. Demgegenüber verwendet Körtvélyesi die Begriffe *ethnisch* und *kulturell* als Synonyme. Auch hier soll diese weite Auslegung des Begriffs der Kulturnation verwendet werden. Deren Grundlage ist die von den Mitgliedern der Nation geteilte Annahme einer gemeinsamen Herkunft, und hierunter soll auch eine *kulturelle Zusammengehörigkeit* (cultural affinity) fallen; so auch Körtvélyesi, 2011, S. 111.

Kritiker des Grundgesetzes halten dessen Umgang mit dem Begriff der Nation für bedenklich. So spricht *Körtvélyesi* davon, dass nach dem Wahlsieg des Fidesz das Konzept der Ethnonation dasjenige der Nation in politischen Sinne verdrängt habe und beruft sich zur Begründung primär auf die Bestimmungen des Grundgesetzes.<sup>921</sup> *Küpper* wiederum bezeichnet die (Ethno-)Nation als die *ideologische Grundlage des Grundgesetzes*<sup>922</sup> und sogar als *höchsten Wert der Verfassungsordnung*<sup>923</sup>, in deren Dienst *der Einzelne einschließlich der kommenden Generationen* (Präambel, Art. I. Abs. 3 S. 2), *die Institutionen von Ehe und Familie* in Art. L) Abs. 1, *der Staat* (Präambel), *seine Verfassungs- und Rechtsordnung gemäß Art. R) Abs. 3* sowie die – *christliche – Religion* (Präambel) gestellt werden.<sup>924</sup>

Hand in Hand mit diesen Kritikpunkten gehen diejenigen Einwände, die aus diesem Konzept der Nation auf einen ausgrenzenden Inhalt des Grundgesetzes gegenüber denjenigen ungarischen Staatsbürgern schließen, die den in Ungarn vertretenen ethnischen Minderheiten angehören und somit nicht Mitglieder der ungarischen Ethnonation sind. Diese seien von dem Nationsbegriff des Grundgesetzes nicht umfasst und somit – zumindest auf symbolischer Ebene – *stärker aus dem politischen Leben ausgeschlossen* als wie dies zu Zeiten der Oktoberverfassung der Fall war.<sup>925</sup> Einige Kritiker gingen noch weiter: in der so festgelegten Gemeinschaft gebe es *keinen Platz für die nationalen Minderheiten, die auf dem Gebiet des ungarischen Staates leben*<sup>926</sup>.

Sollten diese Einwände wahr sein, hätte dies verheerende Folgen für die Legitimität des Grundgesetzes. Ein rein ethnisch-kultureller Nationsbegriff könnte dazu führen, dass die in Ungarn lebenden ethnischen Minderheiten, die unzweifelhaft zur ungarischen Nation im politischen Sinne gehören, nicht unter den Nationsbegriff des Grundgesetzes fallen und somit nicht Teil des *pouvoir constituant* sind. Daneben wirkt eine Überbetonung der Ethnonation auch auf viele Ungarn, die eher dem linken oder liberalen Spektrum angehören, abschreckend. Seitens dieser Teile der Bevölkerung könnte das Grundgesetz somit nicht mit der für seine Legitimität so wich-

921 *Körtvélyesi*, 2011, S. 112.

922 *Küpper*, 2012, S. 54.

923 *Küpper*, 2012, S. 54.

924 *Küpper*, 2012, S. 56.

925 So *Küpper*, 2012, S. 137.

926 So *Arató, András – Halmai, Gábor, Kis, János*: Opinion on the Fundamental Law of Hungary (Amicus Brief), in: *Tóth, Gábor Attila*: Constitution for a Disunited Nation, 2011, S. 460.

tigen Anerkennung rechnen, und das Ergebnis des *plébiscite de tous les jours* würde schwach ausfallen.

Neben den Inhalten des Grundgesetzes ist hier zur Verdeutlichung auch ein kurzes Eingehen auf die Vorgängerbestimmungen der Oktoberverfassung sowie auf die ungarischen Begriffe von Nation und Volk erforderlich. Schließlich soll die rechtliche Stellung der ethnischen Minderheiten vorgestellt werden, wie sie im Grundgesetz geregelt ist.

## 2. Die Begriffe Nation und Volk im ungarischen Sprachgebrauch

Die Begriffe *nemzet* und *nép* sind im ungarischen ebenso wie die Begriffe Nation und Volk im Deutschen zahlreichen Auslegungen zugänglich, obwohl die Verwendung in den beiden Sprachen nicht immer deckungsgleich ist und oft sehr unterschiedliche Assoziationen weckt.

Das Wort *nemzet* ist im Ungarischen häufig ein völlig neutraler Begriff. Bereits vor 2010 diente er z.B. zur Bezeichnung von Behörden, ohne ideologischen oder politischen Beigeschmack.<sup>927</sup> Auch in der Alltagssprache hat er meist keine politische Konnotation. Allerdings ist auffällig, dass er (nicht nur seit 2010) in der Rhetorik des Fidesz sehr häufig verwendet wird, insbesondere dann, wenn es darum geht, die Wichtigkeit bestimmter politischer Entscheidungen und Ziele zu unterstreichen.<sup>928</sup>

Auf der anderen Seite kann der Begriff *nép* im Ungarischen, falls er in einem politischen Kontext verwendet wird, Assoziationen an republikanische und generell linke Strömungen wecken. Dies trifft auch und insbesondere dann zu, wenn er zusammen mit *nemzet* verwendet wird. Am 22. November 1918 war es etwa ein *Volksbeschluss* (*néphatározat*), mit

---

927 So hieß z.B. der Inlandgeheimdienst schon zu Kádár-Zeiten Amt für Nationale Sicherheit (*Nemzetbiztonsági Hivatal*) und wurde erst 2010 in Amt für Verfassungsschutz (*Alkotmányvédelmi Hivatal*) umbenannt. Ebenfalls bis 2010 bestand die Nationale Behörde für Nachrichtenwesen (*Nemzeti Hírközlési Hatóság*). Es gibt seit 1993 auch einen Nationalen Kulturfonds (*Nemzeti Kulturális Alap*) und seit 2007 die Nationale Verkehrsbehörde (*Nemzeti Közlekedési Hatóság*).

928 In dem Programm der Nationalen Zusammenarbeit werden etwa die wichtigsten Ziele als *Angelegenheiten der Nation* (*nemzeti ügyek*) und Viktor Orbáns Vorwort als *Erklärung der Nationalen Zusammenarbeit* (*Nemzeti együttműködés nyilatkozata*) bezeichnet. Daneben fällt zuweilen auch die etwas inflationäre Verwendung des Begriffs auf. So ist etwa seit 2011 der Verkauf von Tabakwaren nur in *Nationalen Tabakgeschäften* (*Nemzeti Dohánybolt*) erlaubt. Dieser Begriff bringt die Nation unweigerlich mit dem Tabak als äußerst gesundheitsschädigender Substanz in Verbindung und wirkt deswegen geschmacklos.

dem der *Nationalrat* (*Nemzeti Tanács*) die *Volksrepublik* (*népköztársaság*) ausrief<sup>929</sup> und die Ausübung der Staatsmacht der *Volksregierung* (*népkormány*) übertrug.<sup>930</sup> Auch im Jahre 1946 gingen die Begriffe *nemzet* und *nép* Hand in Hand. Das Organ, das in diesem Jahr mittels der Kleinen Verfassung die Republik proklamierte, nannte sich Nationalversammlung (*Nemzetgyűlés*) und nahm gleichzeitig für sich in Anspruch, im Namen des Volkes zu handeln. Diese synonyme Verwendung der beiden Begriffe, die schon bei Sieyès zu finden war, hatte im Kontext von 1946 einen besonderen Gehalt. Bereits der erste Satz der Präambel der Kleinen Verfassung spricht von dem Ende der *Macht des Königs* und stellt diesem das *wiedererlangte* (sic!) Recht des Volkes gegenüber, frei über die eigene Staatsform zu bestimmen.<sup>931</sup> Auch stellte die Nationalversammlung klar, dass Quelle und Inhaber der Staatsmacht ausschließlich das ungarische Volk ist.<sup>932</sup>

Während der Begriff *nép* 1918 und 1946 im republikanisch-plebejischen Kontext verwendet wurde, stellte ihn die Verfassung von 1949 voll in den Dienst des Marxismus-Leninismus. Das Dokument mied den Begriff *nemzet* in fast auffälliger Weise und verwendete stattdessen stets *nép* oder (sehr ideologisch) *dolgozó nép* (das werktätige Volk).<sup>933</sup> Der Name des Staates war bis zur Wende 1989/90 Volksrepublik Ungarn (*Magyar Népköztársaság*),<sup>934</sup> und der Begriff *nép* war im öffentlichen Leben allgegenwärtig.<sup>935</sup> Auch heute wird er häufig verwendet, und seine Verbundenheit mit progressiven und linken Strömungen gehört nicht unbedingt der Vergangenheit an.<sup>936</sup>

Die Oktoberverfassung verwendet die Begriffe *nemzet* und *nép* sehr sparsam, was im Einklang mit dem schlichten, von politischer Symbolik fast vollständig freien Stil des Dokuments steht. Es liegt nahe, dass dies der

929 S. Volksbeschluss des Jahres 1918 (1918. évi néphatározat), Art. I.

930 Volksbeschluss des Jahres 1918, Art. III.

931 Gesetz Nr. I. aus 1946, Präambel, S. 1.

932 Gesetz Nr. I. aus 1946, § 1.

933 So z.B. als (nomineller) Inhaber der Staatsmacht in § 2. der Verfassung in ihrer Form von 1949.

934 § 1. der Verfassung in Ihrer Form von 1949.

935 So war z.B. der Name der ungarischen Streitkräfte in der sozialistischen Zeit Ungarische Volksarmee (*Magyar Néphadsereg*) statt des traditionellen, die Erinnerung an das Erbe von 1848 weckenden Namens *Honvédség*. Auch die Laienrichter in der Strafgerichtsbarkeit hießen *népi ülnökök* (Volksschöffen).

936 So heißt z.B. eine über große Tradition verfügende, seit 1877 bestehende sozialdemokratische Tageszeitung *Népszava* („Wort des Volkes“) und ein anderes, von 1956 bis 2016 bestehendes und seit 2010 ebenfalls sehr Fidesz-kritisches Tagesblatt trug den Namen *Népszabadság* („Freiheit des Volkes“).

Knappheit der Zeit und dem Zugzwang geschuldet war, in dem sich die Mitglieder des Runden Tisches befanden. Wie dargestellt wurde, blieb die Oktoberverfassung Zeit ihres Lebens in diesem Zustand. Trotzdem legt sie fest, dass Inhaber aller staatlichen Macht das Volk ist und spricht von der Volkssouveränität, wobei der Wortlaut hier etwas an die Kleine Verfassung erinnert.<sup>937</sup> Der Begriff *nemzet* fällt hingegen lediglich dort, wo die Verfassung festlegt, dass der Präsident der Republik berufen ist, die *Einheit der Nation* zu verkörpern,<sup>938</sup> wobei auf den ersten Blick nicht klar ist, ob hierunter die Nation im kulturellen oder im politischen Sinne gemeint ist. Für beide Auffassungen lassen sich Argumente finden. Für die erstere Auslegung spricht die Bestimmung über die *Übernahme von Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn*<sup>939</sup> als Aufgabe des Staates. Für die Beschränkung des *nemzet* auf die politische Nation sprechen hingegen die Stellung der Bestimmung im staatsorganisationsrechtlichen Teil der Verfassung und hier insbesondere die Tatsache, dass diese Aufgabe des Staatsoberhauptes in einem Satz mit seiner Pflicht genannt wird, *über das demokratische Funktionieren der Staatsorgane zu wachen*<sup>940</sup> – einer Pflicht, der der Präsident der Republik nur innerhalb der Landesgrenzen nachkommen kann. Auch ist eine starke Betonung der kulturellen und ethnischen Elemente gegenüber der Staatsbürgernation nur schwer vereinbar mit dem von nationaler Rhetorik fast vollständig freien Inhalt der Urkunde. Somit sprechen die besseren Argumente dafür, dass den Schöpfern der Oktoberverfassung als Adressat hier die Nation im politischen Sinne vor Augen schwebte.

### 3. Versuch der Fixierung des *pouvoir constituant*: *nép* oder *nemzet*?

Zu den am schwersten wiegenden Mängeln des Grundgesetzes gehört es, dass die Auffindung seines Schöpfers und damit die klare Benennung des *pouvoir constituant* nicht sofort möglich sind, sondern enorme Auslegungsarbeit bereiten. Tatsächlich kommen vier Akteure in Betracht: neben *nemzet* und *nép* sind dies die *Bürger Ungarns* (*Magyarország polgárai*),<sup>941</sup> sowie

---

937 S. § 2. Abs. (2) der Oktoberverfassung. Die Kleine Verfassung sprach ebenfalls davon, dass *Quelle und Inhaber der Staatsmacht ausschließlich das ungarische Volk* sei; vgl. Gesetz Nr. I. aus 1946, § 1 Abs. (1).

938 § 29. Abs. (1) Hs. 1 der Oktoberverfassung.

939 § 6 Abs. (3) der Oktoberverfassung.

940 § 29. Abs. (1) Hs. 2 der Oktoberverfassung.

941 S. hierzu den letzten Satz der Präambel.

die Abgeordneten der Landesversammlung in deren Zusammensetzung im Zeitpunkt der Verabschiedung.<sup>942</sup>

Der erste Satz des Grundgesetzes sagt:

*Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation, erklären [...] in Verantwortung für jeden Ungarn das folgende:*<sup>943</sup>

Hierauf folgt die lange Präambel, wobei allerdings ins Auge fällt, dass sich in dieser kein einziges Verb befindet, das den Willen, eine Verfassung zu schaffen, klar zum Ausdruck bringen würde. Dem noch am ehesten in Betracht kommenden Verb *erklären* (*kinyilvánít*) folgt keine Wendung, die auf eine hierauf gerichtete Absicht schließen lässt. Die anderen in der Präambel auftauchenden Verben sind noch offenkundiger ungeeignet zu diesem Zweck.<sup>944</sup> Ein auf Verfassungsgebung gerichteter Wille ist nur am Ende des Dokuments erkennbar. Der letzte Satz bestimmt:

*Wir, die Abgeordneten der am 25. April 2010 gewählten Landesversammlung, legen im Bewusstsein unserer Verantwortung vor Gott und dem Menschen und in Ausübung unserer verfassungsgebenden Gewalt Ungarns erstes einheitliches Grundgesetz gemäß dem Obigen fest.*

Somit ist erst am Ende des Dokuments eine auf Verfassungsgebung gerichtete Absicht erkennbar. Allerdings bereitet auch dieser Text Schwierigkeiten. Die Abgeordneten der Landesversammlung können entgegen der Formulierung nicht von „ihrer“ verfassungsgebenden Gewalt Gebrauch machen, da es allein das ungarische Volk ist, das als Inhaber des *pouvoir constituant* in Betracht kommt. Hilfe bereitet nur eine wohlwollende Auslegung, die unter der Wendung *gemäß den Obigen* eben nicht nur den normativen Text des Grundgesetzes, sondern auch die Präambel versteht, deren zitierte Worte von den *Mitgliedern der ungarischen Nation* sprechen, in deren Vertretung die Abgeordneten wohl zu handeln beabsichtigen.<sup>945</sup>

942 S. hierzu den ersten Satz der Schlussformel.

943 Auf die Versalschreibung der ersten sechs Worte, wie sie das Grundgesetz verwendet, soll hier verzichtet werden. Küpper spricht hier zurecht von der Erweckung eines *gekünstelten, beinahe kindischen Eindrucks*; s. Küpper, 2012, S. 70.

944 Keines dieser Verben lässt einen auf Verfassungsgebung gerichteten Willen erkennen: stolz sein (*büszkének lenni*), anerkennen (*elismern*), versprechen (*ígér*), sich verpflichten (bzw. wörtlich: Verantwortung für etwas übernehmen, *vállal*), glauben (*hisz*), respektieren (*tisztel*), bekennen (*vall*), ehren (*tiszteletben tart*), nicht anerkennen (*nem ismer el*), übereinstimmen (*egyvetért*), rechnen (*számít*), betrachten (*tekint*), bekennen (*vall*), vertrauen (*bíz*), bereitstehen (*készen áll*).

945 Hier sei angemerkt, dass diese Auslegung enorme Großzügigkeit erfordert, da durch den Rückverweis auf die Präambel das diskutierte Problem erneut



Über die Voraussetzungen der Zugehörigkeit zu dieser Nation als Inhaberin des *pouvoir constituant* äußert sich das Grundgesetz nicht explizit. Wie die Kleine Verfassung und die Oktoberverfassung verwendet es sowohl *nemzet* als auch *nép*, wobei auffällt, dass *nép* nur selten auftaucht. Die Präambel gebraucht den Begriff *nép* nur an einer Stelle in S. 4. bei der Bezugnahme auf die Beschützung und Bereicherung Europas durch die Ungarn, wobei er in diesem Kontext keinerlei politischen Gehalt erkennen lässt. Mithin könnten es auch die Angehörigen des *nemzet* sein, die den Kontinent bereichert und beschützt haben sollen.

Im normativen Teil findet sich eine wichtige Bezugnahme auf *nép* in Artikel B) Abs. (3), der besagt, dass das Volk die Quelle der öffentlichen Gewalt ist. Abs. (4) vervollständigt diese Aussage: das Volk übt diese Gewalt mittels seiner gewählten Vertreter und ausnahmsweise unmittelbar aus. Diese Bestimmungen erlauben allerdings keine Rückschlüsse auf die Zusammensetzung des *pouvoir constituant*. Unter Ausübung von öffentlicher Gewalt ist hier vielmehr ausschließlich die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung gemeint, d.h. gerade die Bestimmung der Tätigkeit der *pouvoirs constitués*. Dies macht Abs. (4) deutlich, der die zwei Möglichkeiten der Ausübung festlegt, wobei das Repräsentationsprinzip den Regelfall bildet.<sup>946</sup> Auch hieraus geht hervor, dass der *pouvoir constituant* nicht hierunter fällt. Dieser wird typischerweise repräsentativ (etwa durch die Landesversammlung) ausgeübt, kann aber keinesfalls als Regelfall der Gewaltausübung durch das Volk bezeichnet werden. Schließlich macht auch die Stellung der Art. B) Abs. (3), (4) im Normgefüge des Grundgesetzes deutlich, dass unter Gewaltausübung nicht die Ausübung des *pouvoir constituant* gemeint sein kann. Die Norm findet ihren Platz im Kapitel *Grundlegung*, welches staatsorganisationsrechtliche Fragen wie z.B. Rechtsstaatlichkeit, Demokratieprinzip, Gewaltenteilung oder staatliches Gewaltmonopol regelt,<sup>947</sup> wobei die Angabe des Inhabers des *pouvoir constituant*

---

präsent wird: es ist kein Verb erkennbar, welches eine auf Verfassungsgebung gerichtete Absicht der Nation erkennen lässt. Trotzdem ist erkennbar, dass es Absicht der für das Grundgesetz stimmenden Abgeordneten war, für die *Mitglieder der Nation* zu handeln.

946 Die Oktoberverfassung formulierte hier sehr ähnlich, wobei es zu den Verdiensten des Grundgesetzes gehört, dass es das bereits früher etablierte Verhältnis zwischen repräsentativer und unmittelbarer Demokratie auf Verfassungsebene regelt; so auch Küpper, 2012, S. 78f; s. hierzu auch Kukorelli, *István: Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Tradition und Modernisierung im ungarischen Verfassungsrecht), Századvég, Budapest, 2006, S. 103–113.

947 Vgl. Art. B) Abs. (1) bzw. Art. C) Abs. (1), (3).

typischerweise in der Präambel einer Verfassung erfolgt. Diese Beschränkung des Art. (3) steht auch in Einklang mit S. 16 der Präambel, welcher besagt, dass *Volksherrschaft (népuralom)* nur dort möglich ist, wo *der Staat seinen Bürgern dient und ihre Angelegenheiten billig und ohne Missbrauch und Parteilichkeit erledigt*. Es liegt auf der Hand, dass diese Volksherrschaft ebenfalls ausschließlich die Herrschaft über die *pouvoirs constitués* bedeutet. *Dienen* und noch mehr die *Erledigung von Angelegenheiten* setzen hier bereits konstruierte Institutionen wie etwa Behörden und damit *pouvoirs constitués* voraus, durch welche Rahmenbedingungen für die Volksherrschaft geschaffen werden.

Ist der Begriff *nép* bei dem Versuch der Fixierung des *pouvoir constituant* des Grundgesetzes wenig ergiebig, bleibt *nemzet*. Im Gegensatz zur sparsamen Verwendung von *nép* sticht ins Auge, dass der Begriff *nemzet* eine hervorgehobene Rolle spielt. Trotz der auslegungsfähigen Natur dieses Begriffs spricht sehr viel für die Richtigkeit der Annahme der Kritiker, gemäß der hierunter die Ethnonation fällt und ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zu ihr nicht (bzw. zumindest nicht nur) die ungarische Staatsangehörigkeit ist. Die Selbstbezeichnung der Präambel und die Parallelen zu *Himnusz* und *Szózat* stellen wichtige Indizien hierfür dar. Daneben beinhaltet das Dokument andere, eine eindeutige Sprache sprechende Bezugnahmen auf *nemzet*, die eine reine Staatsbürgernation als *pouvoir constituant* als Ergebnis der Auslegung kaum vertretbar machen.

In den ersten Worten der Präambel lautet die Bezeichnung der Macht, auf die der Verfassungsgeber das Grundgesetz zurückführt: *Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation*. Ist diese Formulierung für sich allein zahlreichen Auslegungen zugänglich, werden diese Möglichkeiten durch den zweiten Satzteil erheblich eingengt: die *Mitglieder* geben die im Dokument enthaltenen Erklärungen *in Verantwortung für jeden Ungarn* ab.

Dies könnte dahingehend ausgelegt werden, dass die mit *wir* gekennzeichnete Gruppe *ungarische Nation* kleiner ist, als die im zweiten Satzteil bezeichnete Gesamtheit der *Ungarn*, sodass nicht alle Menschen ungarischer Herkunft unter *wir* fallen und somit Mitglieder der ungarischen Nation sind.

Allerdings würde dies zu einem widersinnigen Ergebnis führen. Eher liegt auf der Hand, dass die Redakteure des Grundgesetzes auszudrücken beabsichtigten, dass die Mitglieder des *nemzet* als *pouvoir constituant* auch im Namen derjenigen Ungarn, d.h. derjenigen Mitglieder der Nation zu handeln beabsichtigen, denen an der Verfassungsgebung teilzunehmen verwehrt war. In dieser Auslegung ist das *wir* zu verstehen als „wir, die wir zu den Mitgliedern der ungarischen Nation gehören“, wobei nicht zwingend

ist, dass die mit *wir* gekennzeichnete Gruppe alle Mitglieder derjenigen Gruppe umfasst, die unter den Begriff der *Ungarn* im zweiten Satzteil fallen. Vielmehr kann die Gruppe *Ungarn* größer sein und sich auf die Mitglieder des *nemzet* beziehen, die außerhalb der Landesgrenzen leben. Diese Auslegung zeigt in Richtung der Nation im ethnischen Sinne als *pouvoir constituant*.

Der Wortlaut des Originals ist hier nicht eindeutig, allerdings ist dieses Verständnis mit ihm unproblematisch vereinbar.<sup>948</sup> Wird der Eingangssatz zusammen mit den restlichen Inhalten des Grundgesetzes gelesen, ist dieses inhaltliche Ergebnis fast zwingend. Den Redakteuren kam es darauf an, den Nationsbegriff auf die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn zu erstrecken, und nicht darauf, Menschen ungarischer Herkunft aus dem *nemzet* als *pouvoir constituant* auszuschließen.

Für diese Inklusion der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn in den *nemzet* spricht insbesondere Art. D). Hier ist von einer *einheitlichen ungarischen Nation* die Rede. Im Interesse des Zusammenhalts dieser *einheitlichen ungarischen Nation* verpflichtet sich der Staat, Verantwortung für das Schicksal der jenseits seiner Grenzen lebenden Ungarn zu übernehmen.<sup>949</sup>

Aus dieser Inklusion der im Ausland lebenden Ungarn in den *nemzet* folgt, dass die Staatsangehörigkeit nicht unbedingte Voraussetzung der Zugehörigkeit ist. Hieraus folgt wiederum zwingend, dass nach anderen Bindegliedern zwischen Individuum und *nemzet* gesucht werden muss. Sehr viele Bestimmungen des Grundgesetzes sprechen dafür, dass das Dokument der von *Küpper* als Ethnonation bezeichneter Konzeption folgt und dieses Bindeglied in einer gemeinsamen Kultur und ethnischen Herkunft sieht.

Für die ethnische Herkunft als das entscheidende Bindeglied sprechen auch die Inhalte, die sich auf die Nationalitäten<sup>950</sup>, d. h. auf die in Ungarn

---

948 Der Wortlaut des Originals entspricht den zwei ihrem Sinngehalt nach sehr verschiedenen Übersetzungen *wir, die Mitglieder der ungarischen Nation* und *wir, die zu den Mitgliedern der ungarischen Nation gehören* genau, da ohne den Artikel *a (die)* der Satz unvollständig wäre. Nur der Kontext lässt auf den Sinngehalt schließen.

949 Im Vergleich hierzu sprach die Oktoberverfassung schlicht von der Verantwortungsübernahme für die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und verpflichtete den Staat, deren Kontaktpflege mit dem Heimatland zu fördern. Durch den Verzicht auf die restlichen in Art. D) Abs. (1) enthaltenen Formulierungen wirkte dies schlanker und deutlich weniger ideologisch; vgl. § 6 Abs. (3) der Oktoberverfassung.

950 Im Ungarischen *nemzetiség*. Dies ist die traditionell verwendete Bezeichnung für nationale Minderheiten, die auf dem Gebiet Ungarns leben.

lebenden nationalen Minderheiten beziehen. Ebenso wie die Oktoberverfassung definiert auch das Grundgesetz den Begriff der nationalen Minderheit (*nemzetiség* bzw. *nemzeti kisebbség*) nicht. Allerdings ist die Erlangung dieses Status traditionell an gesetzlich festgelegte Voraussetzungen geknüpft, sodass nicht alle auf dem Gebiet des Staates lebenden Volksgruppen als nationale Minderheiten gelten. Hier ist insbesondere die Voraussetzung der Anwesenheit der Volksgruppe auf dem Staatsgebiet seit mindestens 100 Jahren von Interesse, die im Zeitpunkt der Verabschiedung des Grundgesetzes bereits seit langem maßgeblich war und auch durch das neue, 2011 verabschiedete einschlägige Gesetz nicht geändert wurde.<sup>951</sup>

Das Grundgesetz erweckt den Eindruck, dass trotz dieser hohen Hürde die anerkannten nationalen Minderheiten und ihre bereits seit Generationen im Land lebenden Angehörigen nicht „vollwertige“ Ungarn und somit nicht Teil des *pouvoir constituant* sein sollen. Die Präambel, die den *pouvoir constituant* durchgehend in der ersten Person Plural sprechen lässt, erklärt:

*Die mit uns lebenden Nationalitäten sind Teile der ungarischen politischen Gemeinschaft und staatsbildende Faktoren.*

Bereits die Gegenüberstellung der ersten Person Plural und der Nationalitäten lässt darauf schließen, dass letztere nicht zum *pouvoir constituant* gehören sollen. Gruppen, die zusammen mit *uns* (d.h. den Mitgliedern des ungarischen Volkes als Inhaber des *pouvoir constituant*) leben, gehören bereits begriffslogisch nicht zu der mit *wir* bezeichneten Gruppe.

An diesem Ergebnis kann auch die Formulierung nichts ändern, gemäß der die Nationalitäten *Teile der politischen Gemeinschaft und staatsbildende Faktoren* sind. Aus der Qualität als *Teil der politischen Gemeinschaft und staatsbildendem Faktor* einer Minderheit (bzw. deren Mitgliedern) lässt sich nicht auf deren Qualität als gleichberechtigtem Bestandteil des *pouvoir constituant* schließen. Dies drängt sich noch mehr auf, wenn die normativen Bestimmungen des Grundgesetzes mit denjenigen der Oktoberverfassung

---

951 Der gültige § 1. des Gesetzes Nr. CLXXIX. aus 2011 (Nek. tv.) folgt hier dem Wortlaut der in § 1. des Gesetzes Nr. LXXVII aus 1993 enthaltenen Regelung. Die entscheidenden Voraussetzungen sind eine von der Mehrheit abweichende Kultur, Sprache und Tradition sowie ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit. Heute leben Angehörige von 13 als Minderheiten anerkannten Volksgruppen in Ungarn: Bulgaren, Griechen, Kroaten, Polen, Deutsche, Armenier, Roma, Rumänen, Russinen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer; s. hierzu auch Anl. 1. Nek. tv.

verglichen werden. Art. XXIX Abs. (1) wiederholt die zitierte kurze Aussage der Präambel:

*Die in Ungarn lebenden Nationalitäten sind staatsbildende Faktoren*

Die (sonst deutlich wortkargere) Oktoberverfassung bestimmte hingegen in § 68. Abs. (1):

*Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten sind beteiligt an der Macht des Volkes: sie sind staatsbildende Faktoren.*

Es wurde gesagt, dass die Gründung bzw. Bildung eines Staates und die Verfassungsgebung zwar Überschneidungen haben, jedoch nicht identische Vorgänge sind. Hieraus folgt, dass die Eigenschaft als *staatsbildender Faktor* nicht zwingend eine Teilhabe am *pouvoir constituant* zur Folge hat. Der ungarische Wortlaut der Oktoberverfassung wirkt im Vergleich integrativer. Der Doppelpunkt zwischen den beiden Satzteilen spricht hier eine sehr deutliche Sprache. Der erste Satzteil erklärt den zweiten: die Minderheiten sind staatsbildende Faktoren, *weil* sie an der Macht des Volkes beteiligt sind.<sup>952</sup> Da in der Oktoberverfassung – wie gezeigt wurde – sehr viel für das Volk als *pouvoir constituant* spricht, liegt auch die Annahme nahe, dass die Minderheiten als Beteiligte an der verfassungsgebenden Macht des Volkes teilhaben sollen. Da der zweite Teil des § 68. Abs. (1) der Oktoberverfassung von Grundgesetz wortgetreu rezipiert wurde, drängt sich auf, dass auf die Erwähnung der Minderheiten als *Beteiligte an der Macht* des Verfassungsgebers bewusst verzichtet wurde.<sup>953</sup> Somit erschließt sich aus dem Grundgesetz nicht, in welcher Art und Weise die Minderheiten *staatsbildende Faktoren* sein sollen, da ihre Eigenschaft als *Beteiligte* nicht mehr ausdrücklich geregelt ist.

Offen herabgestuft werden die Minderheiten hingegen durch die Verwendung des Wortes *rész* (Teil) anstatt *részesek* (Beteiligte) in der Präambel.

---

952 Das ungarische Substantiv *részes* lässt sich als *Teilhaber* oder *Beteiligter* übersetzen. Hier wie dort drückt es eine enge Beziehung aus: eine Person, die *részes* ist, hat in der Regel ein aktives Beteiligungsrecht an den Belangen des Ganzen. So wird etwa die Beteiligung an einem Unternehmen als *részesedés* bezeichnet. Im Gegensatz hierzu kann *rész* (ebenso wie *Teil*) auch eine deutlich schwächere, passive Teilhaberschaft ausdrücken. Z.B. kann *rész* (im Gegensatz zu *részes*) auch einen Gegenstand als leblosen, passiven Teil eines Ganzen bezeichnen.

953 Ob dieser Verfassungsgeber nun die (wie auch immer umrissene) Nation oder das Volk ist, kann hier dahingestellt bleiben. Wichtig ist nur, dass die Minderheiten offenbar nicht beteiligt werden sollten.

Der unmittelbar hierauf folgende Satz der Präambel schafft noch größere Distanz zwischen der sprechenden ersten Person Plural und den Minderheiten:

*Wir verpflichten uns, unser Erbe, unsere einmalige Sprache, die ungarische Kultur, die Sprachen und Kulturen der Nationalitäten in Ungarn [...] zu pflegen und zu wahren.*

Hier wird der Spalt zwischen dem *wir* und den Minderheiten durch folgendes Problem vertieft: Art. XXIX. Abs. (1) S. 3. bestimmt u.a. gerade den Gebrauch der eigenen Sprache und die Pflege der eigenen Kultur als Grundrechte der Minderheiten. Gehören also Sprache und Kultur zu den besonderen Merkmalen der Minderheiten, ist klar, dass auch die ungarische Sprache Alleinstellungsmerkmal für den *pouvoir constituant* ist, der in der Präambel spricht. Ein weiteres gewichtiges Argument für die Annahme einer Nation im ethnisch-kulturellen Sinne hinter dem *wir*.

Schließlich ist auch auffallend, dass die Präambel die ungarische Sprache als *einmalig* bezeichnet. Das ungarische Original *egyedülálló* bedeutet wörtlich „alleinstehend“ und kann zwei Bedeutungen haben. Zu einem kann es auf das Ungarische als isolierte Sprache innerhalb Europas, zu anderem aber auch auf dessen „großartigen“ oder „einmaligen“ Charakter hinweisen.<sup>954</sup> Das in der Präambel zum Ausdruck kommende ausgeprägte Nationalbewusstsein legt das letztere Verständnis nahe.<sup>955</sup> So ausgelegt kann hierin leicht eine Herabwürdigung der Sprachen der Minderheiten gesehen werden, da diese ohne jegliches Attribut erwähnt werden und somit wohl nicht als *einmalig* angesehen werden.<sup>956</sup>

954 Auch Küpper verwendet in seiner Übersetzung des Grundgesetzes das Wort *einmalig*. Ihm ist beizupflichten, dass dieses beide Bedeutungen von *egyedülálló* sehr genau erfasst; Küpper, 2012, S. 199.

955 Die ungarische Sprache gehört im Gegensatz zu den meisten europäischen Sprachen nicht zur indogermanischen Sprachfamilie. Deswegen ist sie tatsächlich einmalig, alleinstehend und für Linguisten attraktiv. Allerdings passt diese wertneutrale sprachwissenschaftliche Feststellung nicht zum Rest der Präambel. Näher liegt, dass die Betonung des *Einmaligen* eine identitätsstiftende Wirkung haben soll. In den Augen der Ungarn ist ihre (unzweifelhaft besondere und interessante) Sprache ein wichtiger Bestandteil ihres nationalen Selbstverständnisses.

956 Selbstverständlich ist diese Aussage unhaltbar. Zu einem ist jede Sprache einmalig, zu anderem sind mehrere in Ungarn gesprochene Minderheitensprachen attraktiv für die Sprachforschung. Obwohl sie zur indogermanischen Familie gehören, gelten z.B. die albanische oder die armenische Sprache als exotisch und damit als einmalig, und auch das Russinische ist wegen seines umstrittenen

#### 4. Das Christentum im Dienst der Nation

Von der politischen Bedeutung des Nebeneinanders von nationalistischer Rhetorik und Bezugnahmen auf das Christentum war bereits die Rede. Zeigte die Selbstbezeichnung der Präambel in die Richtung dieser historisch wie politisch problematischen Allianz, macht ihr Inhalt noch weitere Zugeständnisse an die politische Rechte.

Unmittelbar nach der Nennung der Nation als *pouvoir constituant* spricht die Präambel davon, dass es König Stephan I. war, der den ungarischen Staat auf *feste Grundlagen gestellt* und das ungarische Vaterland zu einem *Teil des christlichen Europas* gemacht habe. Obwohl die Bezugnahme auf die Staatsgründung ein gewisses Nationalbewusstsein erkennen lässt und der gleiche Satz das Christentum erwähnt, ist die Annahme einer konservativen oder gar rechten Symbolik hier noch nicht zwingend. Fast alle Ungarn denken an Stephan I. als wahrhaftigen Staatsgründer und als mittelalterlichen „guten König“, er ist eine der historischen Figuren, die von Ungarn jeglicher politischer Einstellung als positiv wahrgenommen werden. Gerade seine Hinwendung zum „zivilisierten“ christlichen Europa und sein Eintreten gegen das „unzivilisierte“ alte heidnische Ungarn werden auch von progressiv oder sogar links denkenden Ungarn als wichtige historische Weichenstellungen wahrgenommen.

Weitaus problematischer in ihrem Symbolgehalt ist die Bestimmung, die *Stolz* darüber ausdrückt, dass die Ungarn *über Jahrhunderte hinweg in Kämpfen Europa beschützt* hätten. Der Wortlaut weckt sofort die Erinnerung an die Kämpfe gegen das Osmanische Reich und damit auch gegen den in rechten Kreisen als uneuropäisch empfundenen Islam.<sup>957958</sup> In diesem Licht wird die Aussage der Präambel über die *nationserhaltende Rolle des Christentums* verständlich: es ist nicht als intimer, persönlicher Glaube

---

Verhältnisses zur ukrainischen Sprache von besonderem Interesse für Sprachwissenschaftler.

957 Noch wichtiger als der fortwährende Kampf während der Besatzung des Landes durch die Türken (1526–1689) ist hier der Sieg des ungarischen Feldherren *János Hunyadi* über eine türkische Übermacht bei Belgrad im Jahre 1456, der den weiteren Vorstoß der Truppen des Osmanischen Reiches nach Europa für lange Zeit unmöglich machte.

958 Hier ist allerdings anzumerken, dass der radikale islamfeindliche Kurs, für den der Fidesz spätestens ab 2015 europaweit Bekanntheit erlangen sollte, bei der Verabschiedung des Grundgesetzes noch nicht Bestandteil seiner Rhetorik war. Somit ist in der zitierten Bestimmung wohl kein gezielter Antiislamismus zu sehen.



Gegenstand von Interesse, sondern vielmehr als stabilisierender ideologischer und politischer Faktor.<sup>959</sup> Noch deutlicher wird dies durch die Gegenüberstellung mit den *verschiedenen religiösen Traditionen* des Landes, denen der nächste Satz der Präambel gilt. Diese sollen lediglich als *geschätzt* gelten, wobei ihnen offenbar keine *nationserhaltende Rolle* zukommt.

Liest man dies zusammen mit der Selbstverpflichtung in der Präambel, das *Erbe*, die *einzigartige Sprache* und die *Lebensbedingungen* für spätere Generationen zu schützen, erschließt sich sofort, dass die Aussagen der Präambel nicht an Menschen „fremden“ Glaubens gerichtet sind.<sup>960</sup>

Diese Auslegung der Präambel mutete in den ersten Jahren des Grundgesetzes noch etwas gewagt an, enthielt der normative Teil doch keine Bezugnahme auf das Christentum. Dies änderte sich grundlegend mit der siebten Grundgesetzänderung, die Art. R um einen neuen Abs. (4) ergänzte. Dieser besagt nunmehr:

*Der Schutz von Ungarns Verfassungsidentität und christlicher Kultur ist die Pflicht sämtlicher Organe des Staates.*

Die gemeinsame Erwähnung der Verfassungsidentität und der christlichen Kultur als zu schützende Werte macht nunmehr eindeutig, dass der Begriff des Christentums im Grundgesetz keineswegs für innere, persönliche Überzeugungen und Werte steht. Vielmehr wird die vermeintlich christliche ungarische Kultur als Schutzschild gegen fremde Einflüsse ins Feld geführt.

Die Begründung dieser siebten Grundgesetzänderung spricht hier eine eindeutige Sprache. Der Schutz der *christlichen Kultur* sei laut der Begründung der Verfassungsänderung erforderlich wegen *Tendenzen in Europa*, die dazu führen könnten, dass sich *Europas traditionelles Profil verändert*.<sup>961</sup>

959 Diese Gedanken sind denjenigen nicht unähnlich, die im bereits diskutierten Gesetz über die Staatsgründung aus 2000 enthalten waren.

960 Diese Auslegung sollte nicht als assoziativ geprägt abgetan werden. Viktor Orbán selbst war es, der am Ende seiner Rede anlässlich des fünften Jahrestages des Inkrafttretens des Grundgesetzes sich auf die zitierten Aussagen der Präambel berief. Seine Rede beendete er mit der Aussage, dass *in Ungarn die Islamisierung von Verfassung wegen verboten* sei. War Orbáns Aussage im Jahr 2015 sicherlich von der sog. „Flüchtlingskrise“ in Europa geprägt, zeigt sie dennoch, wie leicht die Bestimmungen der Präambel in diese Richtung ausgelegt werden können. S. <https://www.youtube.com/watch?v=1Ut4SvhnoNQ>, s. ab 33:40 (Zugriff: 11.09.2019).

961 Antrag zur siebten Grundgesetzänderung in der Form, in der ihn der für Gesetzgebung zuständige Ausschuss der Landesversammlung dem Plenum am 14.06.2018 unterbreitete, Az.: T/332/11, S. 4; Hier sei angemerkt, dass das im

Die christliche Kultur sei ein *universeller Wert*, ohne den es *weder Ungarn noch Europa* gebe und dessen Bewahrung deswegen von so hervorgehobener Wichtigkeit sei, dass die Schutzpflicht des Staates im Grundgesetz Erwähnung finden müsse.<sup>962</sup> Schließlich ist ein gewichtiges Indiz für diese ideologische Verwendung des Christentums, dass die Verfassungsänderung – wie erwähnt – neben der Einführung der „Schutzpflicht“ mehrere Inhalte einführte, die die einwanderungsfeindlichen Ansichten des Fidesz in das Grundgesetz aufnahmen.<sup>963</sup>

Für diese Auslegung spricht auch Art. VII. des Grundgesetzes. Dessen Abs. (1) garantiert die Religionsfreiheit. Abs. (2) legt wiederum fest, dass Staat und Kirche voneinander getrennt wirken. Diese Bestimmungen würden im eklatanten Widerspruch zu Art. R) Abs. (4) stehen, wenn die in diesem festgelegte Schutzpflicht darauf gerichtet wäre, die innere Überzeugung von Christen oder etwa die Stellung der christlichen Kirchen zu schützen. Ist der Staat verpflichtet, sich aus Glaubensfragen herauszuhalten, kann die in Art. R) Abs. (4) festgelegte Schutzpflicht sich nur auf weltliche Angelegenheiten beziehen. Obwohl der Inhalt des Begriffs der *christlichen Kultur* nur schwer fassbar ist, spricht Art. R) Abs. (4) zusammen mit den zitierten Inhalten der Präambel eine deutliche Sprache.<sup>964</sup> Christ-

---

Original verwendete Verb *átalakul* (im Gegensatz zu *megváltozik*) eine grundlegende Änderung im Sinne einer Transformation oder Umwandlung und keine nur geringfügige Änderung ausdrückt.

962 A.a.O., S. 4f; diese zitierten Passagen sind typisch für das widersprüchliche Weltbild des Fidesz. Ist die christliche Kultur ein *universeller Wert*, muss sie inklusiv für alle sein, und „fremden“ Menschen kann der Zugang zu ihr nicht verwehrt werden. Somit kann sie auch nicht zum „Schutz“ Ungarns oder gar Europas ins Feld geführt werden. Dies zeigt klar, dass hinter der Bezugnahme auf das Christentum in Wirklichkeit ein radikal nationalistischer und fremdenfeindlicher Kurs steht.

963 S. den neu formulierten Art. XIV. Abs. (1), der eine *Besiedlung Ungarns* durch eine *fremde Bevölkerung* verbietet sowie Art. 46 Abs. (1), der neben den typischen Aufgaben der Polizei (Verhinderung und Aufklärung von Straftaten sowie Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und der Landesgrenzen) nunmehr auch ihre Teilnahme an der *Verhinderung von illegaler Einwanderung* ausdrücklich vorschreibt. Letztere Bestimmung zeigt in eklatanter Weise, dass die Verfassungsänderung ideologisch motiviert war. Da eine illegale Einwanderung zwingend zumindest gegen die öffentliche Sicherheit verstößt und meistens auch eine Straftat darstellt, läuft die neue Aufgabenzuweisung leer, ist völlig überflüssig und dient lediglich politischen Zwecken. Eingereicht wurde der Antrag auf Verfassungsänderung vom damaligen Justizminister *László Trócsányi*.

964 Ob eine rein christliche Kultur in Ungarn jemals existiert hat, ist höchst zweifelhaft. Das Judentum ist seit langem im Land präsent und prägte die Kultur entscheidend, und auch der Islam ist Ungarn nicht fremd. Daneben lässt sich

lich bedeutet in diesem Zusammenhang national, und die Schutzpflicht ist nichts anderes als Ausdruck der Ablehnung der als fremd empfundenen Kulturen. Hält man zusätzlich vor Augen, dass diese Vorschrift im Jahre 2018, also auf dem Höhepunkt des Diskurses im Zusammenhang mit Fragen der Migration eingeführt wurde, steht ihr der islamfeindliche Charakter auf der Stirn geschrieben.<sup>965</sup>

Die politische Motivation, die hinter der Einführung der Vorschrift stand, wird durch einen zusätzlichen Umstand noch deutlicher: trotz ihrer ideologischen Radikalität ist ihre praktische Bedeutung eher gering. Die Bedeutung der *Verfassungsidentität* und der *christlichen Kultur* sind ebenso schwer zu erfassen wie der genaue Inhalt der historischen Verfassung. Noch schwieriger ist zu beurteilen, wie *sämtliche Organe des Staates* diese Werte schützen sollen.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit werden diese neuen Verfassungsbestimmungen kaum Auswirkung auf die alltäglichen Prozesse der Entscheidungsfindung haben. Im weit überwiegenden Teil der Verfahren treffen Behörden ihre Entscheidungen auf der Grundlage von modernen Rechtsvorschriften,<sup>966</sup> die die Sachverhalte präzise regeln und einen genau bestimmten Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum haben. Den sehr abstrakten Begriffen der *christlichen Kultur* und der *Identität* kommt somit praktisch keine Bedeutung zu.<sup>967</sup>

So sind diese neuen Inhalte praktisch ohne normativen Inhalt. Sie sind ein Musterbeispiel für rein ideologisch motivierte Gesetzgebung. Sie bringen keinen Nutzen für die Rechtsanwendung, haben aber wegen ihres

---

„christlich“ in diesem Zusammenhang auch als Ablehnung der „linken“ oder „proletarischen“ Kunst und Kultur auslegen.

965 In den Zeiten des Zuzugs von Flüchtlingen nach Europa war der Fidesz für seine strikte Ablehnung der Aufnahme derselben europaweit bekannt. Daneben fielen sowohl die Partei als auch die ihr nahestehenden Medien durch eine radikale und oft auch aggressive islamfeindliche Rhetorik auf.

966 Hier sei darauf hingewiesen, dass die meisten verwaltungsrechtlichen Gesetze, welche Grundlage der Entscheidungsfindung für die Behörden bilden, modern und oft auch stark vom deutschen Verwaltungsrecht inspiriert sind.

967 Nicht ohne Ironie fragte die Gesellschaft für Freiheitsrechte (TASZ) ob denn *die Einwanderungsbehörde unter Berufung auf ihre Pflicht zum Schutze des Christentums Muslimen, die vor dem Krieg geflohen sind, die Aufnahme verweigere* oder ob *das Jugendamt es verhindern werde, dass ein gleichgeschlechtliches Paar ein Kind adoptiert, mit der Begründung, dass Homosexualität nicht mit der christlichen Kultur Ungarns zu vereinen sei*, s. hierzu die Veröffentlichung der TASZ Hetedik – Elemzésünk az Alaptörvény legújabb módosításáról (zum Siebten – unsere Analyse der neuesten Änderung des Grundgesetzes), <https://tasz.hu/cikkek/hetedik-elemzesunk-az-alaptorveny-legujabb-modositasarol> (Zugriff: 20.02.2020).

zumindest befremdlichen Wortlautes eine verheerende Wirkung auf die Fähigkeit der Verfassung, möglichst viele Bürger für sich zu gewinnen.<sup>968</sup>

## 5. Der Nationsbegriff als Instrument zur Ausgrenzung der politischen Linken

Die Begriffe der Nation und des Christentums, wie sie im Grundgesetz verwendet werden, sind gegenüber den zu den nationalen Minderheiten gehörenden ungarischen Staatsangehörigen wenig inklusiv und gegenüber Einwanderern „fremder“ Herkunft offen ausgrenzend. Daneben spricht auch viel dafür, dass das Dokument auch Ungarn, die das Weltbild des Fidesz ablehnen, aus der Nation ausschließen will. Dies geht insbesondere aus dem im Zuge der vierten Grundgesetzänderung eingefügten Art. U) hervor. Diese Bestimmung enthält einen umfangreichen Katalog von vermeintlichen (rechtlichen und moralischen) Schandtaten, für die die Staatspartei der Kádár-Ära, deren Vorgänger und auch deren Rechtsnachfolger verantwortlich gemacht werden.<sup>969</sup> Die Verantwortlichkeit der Rechtsnachfolger wird hierbei damit begründet, dass diese als *Erben des rechtswidrig angehäuften Vermögens* der Staatspartei auch für deren Taten herhalten müssten.<sup>970</sup> Spätestens aus dieser letzten Bestimmung geht hervor, dass die Bestimmung die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), die Ungarn von 1994 bis 1998 und danach von 2002 bis 2010 regierte, für verantwortlich erklärt<sup>971</sup>

---

968 So auch die zitierte Studie der TASZ, die allerdings etwas zurückhaltender formuliert und nicht von ideologischer, sondern von symbolischer Gesetzgebung spricht.

969 Ausdrücklich erwähnt Art. U) die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (*Magyar Szocialista Munkáspárt, MSZP*), die in Ungarn von 1956 bis 1989 Staatspartei war. Unter den Vorgängern ist hier die Ungarische Partei der Arbeitstätigen (*Magyar Dolgozók Pártja, MDP*) erwähnenswert, die von 1949 bis 1956 als Einheitspartei der stalinistischen Ära die Macht innehatte.

970 S. Art. U) Abs. (1) a.E.

971 Die MSZP entstand in Folge der Abspaltung des Reformflügels der Staatspartei auf deren letzten Parteikongress im Oktober 1989, im Laufe dessen die dem Kommunismus treu gebliebenen Politiker die marxistisch-leninistische Arbeiterpartei (*Munkáspárt*) gründeten, die bis heute als Kleinpartei besteht. Die neu gegründete MSZP erbt hierbei tatsächlich das Vermögen der Staatspartei, legte aber den antidemokratischen Sozialismus ab. Sie kann als gemäßigt linke Volkspartei beschrieben werden, die viele Ziele der modernen westeuropäischen Sozialdemokraten teilt. Sie regierte ab 1994 unter Regierungschef *Gyula Horn* und

Art. U) Abs. (1) Punkt a) macht diese „linken“ Parteien verantwortlich

*für die Aufrechterhaltung und Steuerung des unterdrückerischen Systems, für die begangenen Rechtsverletzungen und für den Verrat an der Nation.*

Art. U) Abs. (1) Punkt f) gibt den erwähnten Parteien wiederum die Schuld für

*die systematische Zerstörung der Werte der europäischen Kulturtradition*<sup>972</sup>

Indem der Zitierte Punkt a) die ehemalige Staatspartei (bzw. offenbar ihre Mitglieder) zu Verrätern an der Nation erklärt, schließt er sie aus derselben aus. Typisch für einen Verrat ist der Vertrauensbruch, mit dem der Verräter seine ehemalige Gruppe verlässt und zu einer anderen Gruppe überläuft. Da Art. U) am Ende der heutigen MSZP die Verantwortung gibt, schließt er diese zwar nur implizit, aber trotzdem erkennbar aus der Nation aus. Der zitierte Punkt f) ist hingegen ein Zugeständnis an die extreme Rechte. Der Vorwurf der vorsätzlichen „Kulturzerstörung“ durch die „Linken“ in Gegensatz zu der „erbaulichen“ und „kulturschaffenden“ Tätigkeit der „anständigen“, national denkenden Menschen ist in rechten Kreisen ein weit verbreitetes Klischee,<sup>973</sup> entbehrt aber jeglicher Grundlage in der Realität.<sup>974</sup>

---

dann ab 2002 unter den Ministerpräsidenten *Péter Medgyessy*, *Ferenc Gyurcsány* und *Gordon Bajnai*, in allen Zyklen zusammen mit der linksliberalen SZDSZ. Sie ist seit 1990 permanent in der Landesversammlung vertreten.

972 Das Wort *Zerstörung* gibt die Schwere des im ungarischen verwendeten *pusztít* nur unzureichend wieder. Im Gegensatz zum ebenfalls mit *zerstören* zu übersetzenden *rombol* ist in *pusztít* eine starke Wertung enthalten. Häufig wird das Verb dann eingesetzt, wenn es um Gewalt gegen Menschen oder gegen menschgemachte Werte geht, während das neutralere *rombol* ausschließlich Gewalt gegen Sachen beschreibt. So werden etwa auch die Ermordung der Juden durch die Nazis, andere Genozide und generell Akte von äußerster Brutalität und Primitivität meistens mit *pusztít* beschrieben.

973 Diese Darstellung der linken als „nationenfremd“ und ihre Gegenüberstellung mit den „würdigen“ christlichen Ungarn mag bei dem deutschen Leser auf Unverständnis stoßen, spricht jedoch für Ungarn eine sehr deutliche Sprache. *Kis* spricht in diesem Zusammenhang von einem *Kalten Bürgerkrieg* zwischen Rechten und Linken; s. *Kis*, in: *Tóth* (Hrsg.), S. 16f; bekannt müsste hingegen der Vorwurf in Punkt f) klingen: der linke „Kulturzerstörer“ ist ein in beiden Ländern verbreitetes Zerrbild, wobei kaum Erwähnung verdient, dass die kaum codierte Formulierung zu einer extremen antisemitischen Auslegung geradezu auffordert.

974 Vielmehr war insbesondere in den späteren Jahren der Kádár-Ära die Kulturpolitik im Vergleich zu anderen sozialistischen Staaten recht tolerant. Der Politi-

#### IV. Weitere ideologische Bestimmungen

##### 1. Allgemeines

Die hier vertretene Auslegung der Begriffe der Nation und der christlichen Kultur im Lichte der Präambel kann Küppers Aussage von der Nation als wichtigstem Begriff der Wertordnung des Grundgesetzes nur stützen. Die Nation ist nicht nur Königin des Grundgesetzes, sondern dient auch der Erfassung einer Gruppe, innerhalb der Staatsangehörige nicht ungarischen Ursprungs keine vollwertigen Mitglieder sein können und aus der andere politische Ansichten vertretende Bürger ausgeschlossen sind. Da es diese Nation ist, die Inhaberin des *pouvoir constituant* ist, ist die Legitimität des Grundgesetzes bereits aus diesem Grund mit Problemen behaftet. Vertieft werden diese Probleme noch durch zahlreiche Bestimmungen, die darauf gerichtet sind, die für die Anhänger des Fidesz wichtigen Wertentscheidungen und politischen Ansichten auf lange Frist im Grundgesetz zu zementieren. Viele dieser Entscheidungen lesen sich wie eine konsequente Übertragung der Inhalte des Programms der Nationalen Zusammenarbeit in die Sprache des normativen Verfassungsrechts. Besonders einzugehen ist hier auf den sehr eng gefassten Familienbegriff, auf die Bestimmungen im Zusammenhang mit den sozialstaatlichen Prinzipien sowie auf einige Aspekte von *law & order*.

##### 2. Ehe und Familie

Obwohl das Grundgesetz der Familie (*család*) weniger Worte als der Nation widmet, ist sie nach dieser der wichtigste Wert in dessen Werteordnung. Die Präambel und die einschlägigen normativen Bestimmungen zeigen hier erneut sehr deutlich, wie stark das Weltbild des Fidesz dem Grundgesetz seinen Stempel aufgedrückt hat.

Die Präambel beschreibt die Familie als den neben der Nation *wichtigsten Rahmen unseres Zusammenlebens*. Art. L) Abs. (1) macht die Verknüp-

---

ker György Aczél herrschte beinahe unbeschränkt über das Kulturwesen. Offen regimekritische Werke wurden zwar zensiert, allerdings hatten die Menschen Zugang nicht nur zu regimekonformen, sondern auch zu neutralen bzw. zumindest nicht offen gegen das Regime gerichteten Werken, unabhängig von der Größe ihres Geldbeutels.

fung zwischen Nation und Familie sehr deutlich und liefert daneben Definitionen des Ehe- und (indirekt) des Familienbegriffs:

*Ungarn schützt die Institution der Ehe als einer zwischen Mann und Frau aufgrund freiwilliger Entschließung zu Stande gekommenen Lebensgemeinschaft sowie die Familie als die Grundlage des Fortbestehens der Nation. Grundlagen der familiären Verbindung sind die Ehe sowie die Beziehung zwischen Eltern und Kind. Die Mutter ist eine Frau, der Vater ist ein Mann.*<sup>975</sup>

Gemäß der Definition des zweiten Satzes sind die Ehe sowie die Beziehung zwischen Eltern und Kindern unbedingte Voraussetzungen der Familie. Der Begriff der Ehe wiederum wird im ersten Satz definiert. Der sehr enge und starre Ehebegriff bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Die Anforderung des Bestehens einer Lebensgemeinschaft *zwischen Mann und Frau* schiebt der Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare und generell für Menschen, die sich nicht in das binäre Geschlechtssystem einordnen lassen bzw. solch eine Einordnung ablehnen, einen Riegel vor.

Die Entwicklungen der letzten Jahre in Europa zeigten jedoch gerade in die Richtung der Erweiterung des Ehebegriffs auf Formen des Zusammenlebens, die von der traditionellen Ehe zwischen Mann und Frau abweichen.<sup>976</sup> Die Ehe für alle ist auch in Ungarn ein politisch umstrittenes Thema. Im Jahre 2015 sprach sich zwar eine Mehrheit von 53 % gegen die Zulassung der gleichgeschlechtlichen Ehe aus, allerdings befürwortete auch eine nicht unbedeutende Minderheit von 39 % eine Öffnung.<sup>977</sup> Durch die Festlegung des engen Ehebegriffs in der Verfassung wird es zukünftigen Regierungen unmöglich gemacht, flexibel auf die sich ändernden gesellschaftlichen Anforderungen zu reagieren.

Ist der Begriff der Familie stark geprägt von dieser Ausschließung der gleichgeschlechtlichen Ehe in Art. L) Abs. (1) S. 1, wird er noch weiter

---

975 Der zweite Satz wurde 2013 durch die vierte Grundgesetzänderung zum ersten hinzugefügt. Den dritten Satz wiederum fügte 2020 die neunte Grundgesetzänderung hinzu.

976 Die Venedig-Kommission verzichtete in ihrer Meinung auf eine Stellungnahme über die Ehe für alle, zitierte jedoch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser verwies bereits 2010 darauf, dass die Tendenzen in Europa in die Richtung der Öffnung der Ehe zeigen; s. hierzu Venedig-Kommission, Pt. 48 sowie das Urteil Schalk und Kopf gegen Österreich, Pt. 105.

977 S. hierzu die Studie der Generaldirektion Kommunikation der Europäischen Kommission Special Eurobarometer 437: Discrimination in the EU in 2015.



eingeeengt durch Art. L) Abs. (1) S. 2. Der Wortlaut des Satzes legt nahe, dass die Ehe und die Beziehung zwischen Eltern und Kind kumulative Voraussetzungen der Familie sind und dass somit lediglich verheiratete heterosexuelle Paare mit Kindern den in Art. L) Abs. (1) S. 1 festgelegten staatlichen Schutz erhalten sollen.

Dieser zweite Satz wurde 2013 im Rahmen der vierten Grundgesetzänderung in das Dokument eingefügt, offenbar als Reaktion auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichts von 2012, die besagte, dass es dem Gesetzgeber wegen Art. L) Abs. (1) S. 1 nicht grundsätzlich verwehrt sei, sonstigen Formen des partnerschaftlichen Zusammenlebens eine gleichwertige Unterstützung zu gewähren. Der Staat sei mithin verpflichtet, trotz der Hervorhebung der Ehe im Verfassungstext diesen alternativen Formen von Bindungen einen gleichwertigen Schutz zu gewähren. Das Verfassungsgericht erwähnte hier ausdrücklich Paare, die Kinder erziehen, die nicht ihre gemeinsamen sind, daneben aber auch über gemeinsame Kinder gewollt oder ungewollt nicht verfügende verheiratete Paare, verwitwete Personen sowie diejenigen Menschen, die sich um andere Familienmitglieder (z.B. Geschwister oder Enkelkinder) kümmern. Es sprach von einem *weiter gefassten, dynamischeren soziologischen Familienbegriff* und nannte als Kriterien hierfür das Verfolgen von Zielen, wie sie für die traditionelle Familie typisch sind, die gegenseitige Fürsorge sowie eine langfristige emotionale und wirtschaftliche Lebensgemeinschaft.<sup>978</sup>

Anhänger des engen Ehebegriffs im Grundgesetz beriefen sich auf die Tatsache, dass die vor Inkrafttreten des Grundgesetzes gültige gesetzliche Regelung und die Praxis des Verfassungsgerichts in Ungarn die Ehe unter Gleichgeschlechtlichen nicht ermöglichten.<sup>979</sup> Allerdings ist diese Auffassung mit der erwähnten Dynamik, den die alternativen Formen des Zusammenlebens entwickelt haben und ihrer zunehmenden Akzeptanz

---

978 S. 43/2012 (XII. 20) AB határozat, hier insb. Punkt 43.

979 Siehe etwa *Schanda*, in *Schanda / Patyi / Schanda* (Hrsg.), 2015, S. 60, der sich auf die Entscheidung 14/1995. (III. 13.) AB határozat beruft. Diese lehnte neben der gleichgeschlechtlichen Ehe auch die Gleichstellung von homosexuellen mit den heterosexuellen Lebenspartnern (*élettársak*) ab, welche entsprechend den damaligen Rechtsvorschriften gewisse Vorteile genossen. Allerdings verliert *Schanda* kein Wort darüber, dass das Verfassungsgericht in dieser Entscheidung die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung für unvereinbar mit der Menschenwürde erklärt. Ebenso wenig findet bei ihm Erwähnung, dass das Gericht explizit über Tendenzen der Entkriminalisierung von Homosexualität und der Änderung des traditionellen Familienmodells im westlichen Kulturkreis sprach, s. hierzu Pt. II. Abs. 3 der Entscheidung.

kaum vereinbar, fällt doch gerade das Verfassungsgericht bereits während der letzten Jahre der Oktoberverfassung wichtige Entscheidungen im Zusammenhang mit der Gleichstellung des Zusammenlebens von gleichgeschlechtlichen Personen<sup>980</sup> und bestätigte auch im erwähnten Urteil von 2013 (also bereits nach Inkrafttreten des Grundgesetzes) diesen Kurs.<sup>981</sup>

Mögen diese engen Definitionen von Ehe und Familie verfassungsrechtlich im europäischen Vergleich vertretbar sein, wecken sie doch Zweifel hinsichtlich der Legitimität. Sie gehen Hand in Hand mit dem Nationsbegriff des Grundgesetzes, und ihr Vergleich mit dem Programm der Nationalen Zusammenarbeit zeigt klar, dass auch sie eine konsequente Übertragung des politischen Weltbilds des Fidesz in die Verfassung darstellen. Gerade die Lektüre des Programms zeigt, dass die Prämisse des Art. L) Abs. (1), gemäß der die Familie als die Grundlage des Fortbestehens der Nation – und nur bzw. zumindest primär als diese Grundlage – Schutz genießt. Küppers Aussage, dass das Grundgesetz die Familie in den *Dienst der Nation* stellt<sup>982</sup>, ist somit beizupflichten. Bereits die Anführung der Familie unter den Eckpfeilern des Systems der Nationalen Zusammenarbeit ist eine deutliche Stellungnahme. Das Vorwort ist hier ebenfalls aufschlussreich, spricht es doch davon, dass Bestrebungen des Individuums dort zu unterstützen seien, wo dies *auch für die Gemeinschaft nützlich* sei. So sei die Entscheidung zugunsten von Kindern nicht nur Freude für die Familie, sondern diene auch dem *Zuwachs der Nation*.<sup>983</sup>

Den dritten Satz von Art. L) Abs. (1) fügte die neunte Grundgesetzänderung im Jahre 2020 hinzu. Klingt er isoliert gelesen recht banal, erschließt sich die hinter der Änderung stehende Motivation schnell, wenn man ihn zusammen mit dem durch dieselbe Grundgesetzänderung neu formulierten Art. XVI. Abs. (1) liest. Diese Bestimmung besagt:

980 S. hierzu die Entscheidung 154/2008 (XII. 17.) AB határozat, die zwar die Gleichstellung der eingetragene Lebenspartnerschaft (für heterosexuelle wie für homosexuelle Paare) mit der Ehe für verfassungswidrig erklärte, allerdings auch erklärte, dass die *Schaffung des Rechtsinstituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Personen nicht verfassungswidrig* sei. Schließlich erklärte die Entscheidung 32/2010 (III. 25. AB határozat die eingetragene Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Personen für verfassungsgemäß.

981 A.A. offenbar *Schanda*, der lediglich die Entscheidung von 1995 erwähnt und daneben den Wortlaut des Art. XV) Abs. 1 S. 1 paraphrasiert; *Schanda*, S. 60.

982 So Küpper, 2012, S. 56.

983 Programm, S. 10; das im Ungarischen verwendete Verb *gyarapodás* bedeutet gleichzeitig Zuwachs im Sinne von Quantitativer Vermehrung, steht aber auch für (vorwiegend immaterielle) Bereicherung.

*Jedes Kind hat ein Recht auf denjenigen Schutz und auf diejenige Fürsorge, die für seine angemessene körperliche, geistige und sittliche Entwicklung erforderlich sind. Ungarn schützt das Recht der Kinder auf eine Identität, die ihrem jeweiligen angeborenen Geschlecht entspricht und gewährleistet eine Erziehung, die auf der Verfassungsidentität und auf der christlichen Kultur unseres Vaterlandes beruht.*

Der zweite, gleichgeschlechtliche Paare benachteiligende Satz von Art. L) Abs. (1) war bereits im Zeitpunkt seiner Einführung unzeitgemäß. Der sieben Jahre später eingefügte dritte Satz und der diesen ergänzende, neu formulierte Art. XVI. Abs. (1) gehen in ihrer ideologischen Aufladung jedoch deutlich weiter und liefern überdies eines der eklatanten Zeugnisse für die weltanschauliche Radikalisierung des Systems Orbán.

Die Begründung der neunten Grundgesetzänderung beruft sich auf die Präambel. Der in dieser zum Ausdruck gekommene Wille des Verfassungsgebers verleiht den Bestimmungen des Grundgesetzes eine gemeinsame Wertordnung und gewährleistet gleichzeitig einen Rahmen, innerhalb dessen diejenige rechtliche Regelung interpretiert werden kann und zu interpretieren ist, die die Interessen der bereits geborenen Kinder sowie die der künftigen Generationen schützt.<sup>984</sup>

Die Begründung macht keinen Hehl daraus, gegen welche vermeintliche Bedrohung dieses ideologische Bollwerk Schutz bieten soll. Sie spricht von einem *modernen Gedankensystem*, das *sämtliche traditionelle Werte, so auch die Schöpfung*<sup>985</sup> der zwei Geschlechter (Frau und Mann) relativiert und deswegen Anlass zu *wachsender Besorgnis* gibt. Die *permanente Bedrohung der natürlichen Gesetzmäßigkeiten, die sich auf die Arten und die Zusammensetzung der menschlichen Gemeinschaften beziehen* sowie der Bedeutung der mit diesen *harmonisierenden* und den Fortbestand der Gemeinschaften gewährleistenden, aus der Ordnung der Schöpfung sprießenden Begriffe, gegebenenfalls sogar die Bestrebung, diese mit einem Inhalt zu formulieren, der mit dem ursprünglichen im Gegensatz steht gaben zuvor Anlass zu zweifeln,

---

984 Vgl. die Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, Allgemeiner Teil, <https://njt.hu/jogszabaly/2020-9-K4-00> (Zugriff: 16.09.2021).

985 Das ungarische Substantiv *teremtetség* lässt sich nicht akkurat ins Deutsche übersetzen. Es ist abgeleitet aus dem Substantiv *teremtés*, welches sich sehr genau mit *Schöpfung* übersetzen lässt und eindeutig religiöse Assoziationen weckt. So wird etwa auch die Schöpfungsgeschichte des Alten Testaments im Ungarischen schlicht als *teremtés* bezeichnet. Im Einklang hiermit wird es hier als *Schöpfung* übersetzt, da das – sicherlich idiomatischer klingende – Wort *Beschaffenheit* diesen religiösen Gehalt nur unzutreffend wiedergeben würde.

ob die Interessen der künftigen Generationen, ihre Rechte und ihr Wohlstand im Einklang mit der Werteordnung des Grundgesetzes gewährleistet werden können.<sup>986</sup>

Die detaillierte Begründung zum neuen Art. XVI. Abs. (1) sagt wiederum: *Das angeborene Geschlecht ist eine Gegebenheit, die nicht geändert werden kann: die Menschen werden als Mann oder als Frau geboren. Es ist auch Teil der Menschenwürde, dass jedes Kind ein Recht auf eine Identität hat, die seinem angeborenen Geschlecht entspricht. Hierzu gehört auch, dass es einen Schutz gegen mentale oder biologische Eingriffe genießt, die gegen seine körperlich-geistige Integrität gerichtet sind.*<sup>987</sup>

Diese Formulierungen der Begründung sprechen in Kenntnis der Rhetorik des Fidesz und der ihm nahestehenden Medien im Vorfeld der neunten Grundgesetzänderung sehr klar. Während in Westeuropa und den Vereinigten Staaten die Frage der Transsexualität als neuer Aspekt der Bürgerrechte seit einigen Jahren intensiv und mit Interesse erforscht wird, sind in regierungsnahen und rechten Kreisen in Ungarn transsexuelle Menschen von Anfang an Zielscheibe von Abneigung, Hohn und Spott gewesen. Hierbei sollte insbesondere die sog. „LGBT-Propaganda“ in den Schulen (in Wirklichkeit die sexuelle Aufklärungsarbeit durch Nicht-regierungsorganisationen) als pervers und jugendgefährdend dargestellt werden, um so Ängste der Bevölkerung zu schüren.<sup>988</sup>

Die praktische Bedeutung von Art. I) Abs. (1) S. 3 wird wegen der geringen Zahl transsexueller Menschen in der Bevölkerung voraussichtlich gering sein. Umso bedenklicher ist die Vorschrift allerdings im Hinblick auf die Legitimität des Grundgesetzes. Die offen transphoben Bestimmungen auf Verfassungsebene vermögen den harten Kern der Rechten noch mehr zu radikalisieren, wirken allerdings selbst auf gemäßigte, transsexuellen Menschen neutral gegenüberstehende konservative Ungarn abschreckend.

986 Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, Allgemeiner Teil.

987 Begründung zur neunten Grundgesetzänderung, detaillierte Begründung zu Art. XVI. Abs. (1).

988 Das Gesetzspaket, das die „Gegenmaßnahmen“ gegen die „Bedrohung“ durch die „LGBT-Ideologie“ in konkreterer Form enthält, kann bei aller gebotener Mäßigung nur als menschenverachtend bezeichnet werden. Indem es die als *Propaganda* bezeichnete Aufklärung der Jugend über LGBT-Themen zusammen mit strafrechtlichen Vorschriften gegen Kindesmissbrauch behandelte, rückte das Gesetz unweigerlich LGBT-Menschen in die Nähe von Kinderschändern. Dies ist ein in rechtsextremen Kreisen weit verbreitetes Klischee, s. für Details *Varszegi, Mark*: Kein Regenbogen über Budapest – Die Rechte der LGBT-Gemeinschaft in Ungarn im Lichte der neuen Gesetzgebung, JuWissBlog Nr. 74/2021 v. 5.7.2021, <https://www.juwiss.de/74-2021/> (Zugriff: 20.09.2021).

### 3. Arbeit und sozialstaatliche Inhalte

Ebenso wie in den Bestimmungen zur Nation und zur Familie findet auch in den Inhalten des Grundgesetzes zur Arbeit und zu den sozialen Verpflichtungen des Staates das Weltbild des Fidesz einen klaren Ausdruck. Aus den Bestimmungen ergeben sich zwar soziale Pflichten des Staates gegenüber den Bürgern, allerdings werden diese derart stark von ideologischen Inhalten überschattet, dass sie auf Anhänger des herkömmlichen sozialdemokratischen europäischen Sozialstaates eher abschreckend wirken.

Wie kaum ein anderer Themenbereich zeigen die sozialen Bestimmungen, wie tief das gesamte Grundgesetz vom Gedanken des Kollektivismus durchdrungen ist. Der Anspruch des Bürgers auf soziale Fürsorge scheint ihm nicht aufgrund seiner bloßen Qualität als Mensch oder zumindest als Bürger zuzustehen, sondern aufgrund seiner Zugehörigkeit zum Kollektiv und aufgrund seiner Leistungen für dieses Kollektiv. Der Umfang der Ansprüche ist im Vergleich zur Oktoberverfassung hingegen weniger bestimmt, was durchaus zu einer Schwächung der Position des Bedürftigen führen kann. Daneben ist die ideologische Überhöhung der Bedeutung der Arbeit im Grundgesetz allgegenwärtig, wobei der Eindruck entsteht, dass nicht alle Formen der Arbeit als gleichwertig anerkannt werden. All diese Punkte sind Ausflüsse einer rechten Ideologie und stellen eine klare Ablehnung des herkömmlichen „linken“ Sozialstaatsprinzips dar.

Dieses Sozialstaatsprinzip fand auch in der Oktoberverfassung keine ausdrückliche Erwähnung, obwohl die ungarische Literatur den Begriff des Sozialstaates (*szociális állam*) schon lange kennt und diesen im Wesentlichen Deckungsgleich mit dem deutschen Pendant verwendet. Allerdings sprach die Präambel der Oktoberverfassung von der sozialen Marktwirtschaft als drittem wichtigem Staatsziel neben dem Mehrparteiensystem und der parlamentarischen Demokratie für den neu zu schaffenden Rechtsstaat. § 70/E Abs. 1. legte sogar ausdrücklich fest:

*Die Staatsbürger der Republik Ungarn haben ein Recht auf soziale Sicherheit; sie sind im Falle von Alter, Krankheit, Behinderung, Verwitwung, Verwaisung und ohne eigene Schuld eingetretene Arbeitslosigkeit zu der für ihre Existenz erforderlichen Versorgung berechtigt.*

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts baute auf diese Inhalte auf und wies klar den Weg in die Richtung eines Sozialstaates nach westeuro-

päischem Vorbild.<sup>989</sup> Auch die Landesversammlung war offenbar bestrebt, diesen vom Verfassungsgericht eingeschlagenen Weg zu beschreiten. So sprach z.B. der Beschluss zur Verfassunggebung von 1996 davon, dass die geplante Urkunde die Republik Ungarn nicht nur (wie dies bereits die Oktoberverfassung in ihrem § 2. tat) zu einem *unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat*, sondern daneben auch ausdrücklich zum Sozialstaat erklären sollte, der *sozialen Werten verpflichtet ist*.<sup>990</sup>

Das Grundgesetz hingegen spricht weder von Sozialstaat noch von sozialer Marktwirtschaft und meidet das Wort „sozial“ (*szociális*) in auffälliger Weise, obwohl es die Formulierung der Oktoberverfassung vom *unabhängigen, demokratischen Rechtsstaat* wörtlich rezipiert und an der praktisch parallelen Stelle ins Dokument aufnimmt.<sup>991</sup> Es wäre ein Leichtes gewesen, hier auch das Sozialstaatsprinzip zu integrieren. Nicht auszuschließen ist, dass durch diese Entscheidung vermieden werden soll, dem Leser das ähnlich klingende *szocialista* in Erinnerung zu rufen. Dieses Wort kann gleichermaßen für *sozialistisch* wie für einen bzw. eine *Sozialist/in* stehen. Daneben ist auch möglich, dass der Begriff der sozialen Marktwirtschaft (*szociális piacgazdaság*) auch deswegen nicht fällt, weil das Wort Markt (*piac*) in Sprachgebrauch der ungarischen Rechten oft einen pejorativen Beigeschmack hat.<sup>992</sup>

---

989 S. als frühes Beispiel 31/1990. (XII. 18.) AB határozat. Hier sprach Präsident Sólyom von der Schaffung von sozialer Sicherheit als Aufgabe des Staates. Nachdem 43/1995. (VI. 30) AB határozat bereits deutliche Worte über die staatliche Pflicht zur Gewährung eines Existenzminimums sprach, orientierte sich 32/1998. (VI. 25.) AB határozat klar am Vorbild des Bundesverfassungsgerichts und sprach von diesem Minimum als Grundvoraussetzung für die Entfaltung der Menschenwürde. Hierbei war sich das Verfassungsgericht mit der Landesversammlung einig. Diese sprach bereits 1996 in ihrem Beschluss zur Verfassunggebung nach deutschem Muster davon, dass das Recht auf soziale Sicherheit und auf menschenwürdige Lebensumstände zumindest in Form einer *staatlichen Pflichtübernahme* (d.h. einer Bestrebung) in die Urkunde aufgenommen werden sollte; vgl. hierzu die Anlage zum Beschluss, hier Punkt 7. Abs. 1 des Kapitels Menschen- und Staatsbürgerrechte (*emberi és állampolgári jogok*).

990 S. Beschluss 119/1996. (XII. 21.) Ogy. Határozat, hier Abs. 2. des Punktes *Benennung des Staates und Staatsform* (*az állam megnevezése, az államforma*) der Anlage zum Beschluss.

991 Vgl. § 2. Abs. (1) der Oktoberverfassung und Art. B) Abs. 1).

992 Diese Ansicht vertritt Küpper. Der Begriff *piac* wird in diesem verzerrten rechten Weltbild tatsächlich oft zur Beschreibung des „bösen“ „globalen“ Kapitalismus mit seiner „liberalen“ Marktwirtschaft verwendet, der die „Nationen“ vermeintlich ruiniert. Für Küppers Ansicht spricht, dass der Begriff *piac* lediglich einmal in Art. XIX. Abs. (6) auftaucht, und auch dort nur zur Beschreibung

Trotz dieses Sprachgebrauchs fehlen die für den europäischen Sozialstaat typischen Inhalte im Grundgesetz nicht vollkommen, wenngleich sie auch im Vergleich zur Oktoberverfassung nur in wenig ausgeprägter Form auftauchen. Art. XIX Abs. (1) bestimmt:

*Ungarn ist bestrebt, jedem seiner Staatsbürger soziale Sicherheit zu gewähren. Jeder ungarische Staatsbürger ist im Falle von Mutterschaft, Krankheit, Behinderung,<sup>993</sup> Verwitwung, Verwaisung und ohne eigene Schuld eingetretener Arbeitslosigkeit zu der in einem Gesetz bestimmten Unterstützung berechtigt.*

Die Vorschrift stellt einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zur Vorgängerregelung dar. Der erste Satz garantiert kein Recht auf soziale Sicherheit, sondern spricht lediglich von einer Bestrebung des Staates, solch eine Sicherheit zu gewähren. Bestimmte die Oktoberverfassung in § 70/E Abs. (1) Hs. 2 noch, dass die dort aufgezählten Lebenssituationen einen Anspruch auf diejenige Versorgung begründen, die erforderlich für die Existenz der betroffenen Person ist, überlässt Art. XIX Abs. (1) S. 2 die Festlegung der Höhe der Unterstützung vollständig dem Gesetzgeber. Es fällt sehr schwer, einen Anspruch des bedürftigen Bürgers auf eine Minimalversorgung gegenüber dem Staat dogmatisch zu begründen. Die Bestimmungen der Oktoberverfassung wirkten im Vergleich deutlich konkreter.

Sowohl § 70/E Abs. (1) Hs. 1 der Oktoberverfassung als auch Art. XIX Abs. (1) S. 1 beschränken die Berechtigung auf Unterstützung auf Fälle der Arbeitslosigkeit *ohne eigene Schuld*. Trotz des identischen Wortlautes erlangt diese Beschränkung im Gefüge der Vorschriften der beiden Verfassungen jeweils einen fundamental anderen Gehalt, insbesondere in symbolischer Hinsicht. Noch deutlicher wird dies, wenn man sich vor Augen hält, dass an einen jungen, nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme entstandenen Staat andere sozialstaatliche Anforderungen zu stel-

---

des Fernmeldemarktes und dessen staatlicher Aufsicht – also nicht, um die kapitalistischen Aspekte einer Marktwirtschaft zu beschreiben; s. Küpper, S. 84, 88. Küppers Annahme schließt jedoch nicht aus, dass der Verfassungsgeber gleichzeitig auch das ebenso wenig in sein Weltbild passende *szociális* mied. Der Begriff der sozialen Marktwirtschaft war in seinen Augen somit wohl doppelt belastet und deswegen zu vermeiden.

993 Eine Ergänzung wurde durch die vierte Verfassungsänderung vorgenommen. Neben dem für Behinderung stehenden *rokkantság* taucht nun auch *fogyatékosság* auf. Das erste steht im Ungarischen für einen körperlichen, das zweite eher für einen geistigen Mangel. Da das deutsche Wort Behinderung für beides steht, kann auf eine Doppelübersetzung verzichtet werden.



len waren als an einen Mitgliedstaat der Europäischen Union im Jahre 2012.

Im Fall der Oktoberverfassung ließ die Beschränkung eher auf eine Vorsicht der Schöpfer schließen. Der sehr bestimmte Wortlaut und die von Verfassung wegen garantierte minimale Höhe der Unterstützung hätten in Falle der Erstreckung der Berechtigung auf sämtliche Fälle von Arbeitslosigkeit leicht die Angst vor missbräuchlicher Verwendung wecken können. In Anbetracht der finanziellen Lage und der ungewissen Zukunft des Staates im Jahre 1989 wäre dies einer Leichtfertigkeit gleichgekommen.

Das Grundgesetz spricht eine andere Sprache. Die Beschränkung auf die Arbeitslosigkeit *ohne eigene Schuld* zeigt im Licht der anderen Inhalte gelesen klar, dass das Grundgesetz den Sozialstaat in der Form, in der er für die sozialdemokratische Tradition typisch ist und in der er ein wichtiges Identifikationsmerkmal für linke Ungarn darstellt, entschieden ablehnt. War im Jahre 1989 die vorsichtige Formulierung vollkommen angebracht, ist die sehr bewusste Entscheidung des Grundgesetzes drei Jahrzehnte später schlicht unentschuldigbar und stellt ein weiteres Hindernis für das Dokument dar, sich in die Gruppe der modernen westlichen Verfassungen einzureihen, für die das Sozialstaatsprinzip eine selbstverständliche inhaltliche Voraussetzung darstellt.

An diesem Verdikt vermag auch die Bestimmung der Präambel nichts zu ändern, gemäß der sich die Gemeinschaft zu der *Pflicht* bekennt, *den Gefallenen und den Armen zu helfen*.<sup>994</sup> Diese archaisierende, wenig zeitgemäße Formulierung weckt eher Assoziationen an das alte Armenrecht als Ausprägung des Ordnungsrechts als auf moderne sozialstaatliche Errungenschaften. Daneben lässt auch ihre Stellung in der Präambel an eine moralische Almosenpflicht als Ausprägung der Barmherzigkeit im Koordinatensystem der dominanten christlich-nationalen Ideologie denken.

Im starken Kontrast zum mangelhaft ausgeprägten Sozialstaatsprinzip wird die Bedeutung der Arbeit überhöht. Diese kann als der dritte wichtige Wert des Grundgesetzes neben der Nation und der Familie bezeichnet werden. Den ideologischen Grundstein hierzu legt folgende Bestimmung der Präambel:

---

994 Besonders das hier als *Gefallene* übersetzte Wort *elesettek* ist befremdlich. Es klingt sehr pathetisch, ist in der Alltagssprache selten und im juristischen Sprachgebrauch völlig ungebräuchlich. Auf keinen Fall lässt es an einen selbstbewussten Bürger denken, dessen soziale Ansprüche gegenüber dem Staat eine Selbstverständlichkeit darstellen.

*Wir bekennen, dass die Grundlage der Stärke der Gemeinschaft und der Ehre eines jeden Menschen die Arbeit und die Leistung des menschlichen Geistes sind.*

Diese Aussage weckt aus zwei Gründen Befremden. Erstens kann sie so verstanden werden, dass sie die Gleichheit aller Menschen als wohl wichtigsten Wert der europäischen Verfassungstradition relativiert. Sie beantwortet nicht die Frage, wie es sich mit der *Ehre* desjenigen verhält, der – etwa wegen physischer oder mentaler Schwäche – nicht körperlich arbeiten und auch keine gewichtigeren intellektuellen Leistungen erbringen kann.<sup>995</sup>

Das zweite Problem ergibt sich daraus, dass die Arbeit primär nicht Mittel des Vorankommens des Menschen oder Ausdruck seiner Selbstverwirklichung sein soll, sondern *Grundlage der Stärke der Gemeinschaft*. Obwohl diese Gemeinschaft nicht definiert wird und zahlreiche Auslegungen vertretbar sind, liegt es nahe, dass sie identisch mit der Nation ist. Neben der bereits erörterten Stellung der Nation an oberster Stelle des Grundgesetzes und ihrer Festlegung als wichtigstem Rahmen des Zusammenlebens sprechen auch andere Inhalte für diese Annahme, so etwa der in der Präambel zum Ausdruck kommende Wunsch, dass die künftigen Generationen mit *ihrem Talent, ihrer Ausdauer und ihrer seelischen Stärke Ungarn wieder groß machen*. Offensichtlich sind die Ungarn die Gemeinschaft, die durch die Arbeit wieder „stark“ gemacht werden soll.<sup>996</sup>

Dieser Satz der Präambel lädt somit zu düsteren Gedankenspielen ein, die allerdings nicht zwingend sind. Fast zwingendes Ergebnis ist allerdings die erwähnte Absage an das Ideal des Sozialstaates wenn man den Satz

---

995 Im Original ist dieser Einwand noch gewichtiger, da das Wort *becsület* nicht nur Ehre, sondern auch *Anstand* ausdrücken kann. So lässt sich etwa *becsületes ember* sehr präzise mit *anständiger Mensch* übersetzen. Dieser Anspruch auf Behandlung als anständiger Mensch ist hingegen – ebenso, wie die Ehre – ein Aspekt der Menschenwürde, die gemäß Art. II unverletzlich ist. Sie kann unter keinen Umständen relativiert werden.

996 Küpper spricht im Rahmen der allgemeinen stilistischen Analyse des Wortlautes davon, dass statt des eher modern klingenden Wortes *társadalom* (*Gesellschaft*) das Dokument das (ebenso wie sein deutsches Pendant leicht „rechte“ Assoziationen weckende) *közösség* (*Gemeinschaft*) verwendet wird. Auch dies spricht für die hier vertretene Gleichstellung der Gemeinschaft mit der Nation, da zur Bezeichnung der Gesamtheit der Staatsbürger als Gruppe das neutralere und weniger ideologisch klingende *társadalom* besser geeignet gewesen wäre; s. Küpper, 2012, S. 72.

zusammen mit drei normativen Bestimmungen des Grundgesetzes liest. Zunächst besagt Art. O):

*Jeder ist für sich selbst verantwortlich und ist gemäß seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten verpflichtet, zur Erfüllung der staatlichen und gemeinschaftlichen Aufgaben beizutragen.*

Art. XII Abs. (1) bestimmt:

*Jeder hat das Recht auf die freie Wahl der Arbeit und der Beschäftigung sowie auf Unternehmung. Jeder ist verpflichtet, durch eine seinen Fähigkeiten und Möglichkeiten entsprechende Arbeitsverrichtung zum Wachstum der Gemeinschaft beizutragen.*

Art. XIX Abs. (3) sagt schließlich:

*Ein Gesetz kann die Art und den Umfang der sozialen Maßnahmen auch unter Berücksichtigung der für die Gemeinschaft nützlichen Tätigkeiten der Person bestimmen, die die soziale Maßnahme in Anspruch nimmt.*

Diese Bestimmungen zeigen sich als konsequente Weiterführung des bereits in der Präambel angedeuteten Menschenbildes des Grundgesetzes, das erheblich von der Tradition abweicht, die Ehre und Würde aller Menschen unabhängig von ihrer Tätigkeit oder von ihrer sozialen Stellung für gleich hält.

Auch ist schwer vorstellbar, dass das Recht auf ein Existenzminimum als unbedingte Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenwürde, wie es das Verfassungsgericht aus den Bestimmungen der Oktoberverfassung ableitete, sich auf Grundlage der neuen Bestimmungen begründen lässt. Die Präambel und die zitierten Vorschriften legen nahe, dass der Einzelne nicht etwa wegen seines Menschseins Teilhaber an Sozialleistungen sein soll, sondern wegen seiner Eigenschaft als Teil des Kollektivs der Nation.

Der Umfang dieser Leistungen wiederum kann von seiner Arbeitsleistung, von seinen diesbezüglichen Fähigkeiten und gemäß Art. XIX Abs. (3) auch von der Nützlichkeit dieser Tätigkeit für die Gemeinschaft abhängig gemacht werden, wobei sich nicht erschließt, aufgrund welcher Kriterien diese Nützlichkeit bemessen werden soll. Dieses sich aufdrängende Bild einer hierarchisch nach Wert der Leistung des Individuums organisierten Gesellschaft steht im krassen Gegensatz zum traditionellen Bild des Sozialstaates, der gerade Gleichheit herzustellen bestrebt ist. Damit können die Bestimmungen nicht nur keine Legitimität schaffen sondern wirken selbst auf christlich-sozial denkende konservative Ungarn abschreckend.

Hieran vermag auch der Umstand nichts zu ändern, dass auch die „kommunistische“ Verfassung von 1949 und die „sozialistische“, die von 1972 bis zur Oktoberverfassung galt, die Arbeitskraft des Individuums in den Dienst des Kollektivs stellten.<sup>997</sup> Erstens lehnt der ganz überwiegende Teil der heute wahlberechtigten „linken“ Ungarn auch den Kádárismus entschieden ab, zweitens unterschieden sich beide Dokumente mit ihrer sozialistischen Rhetorik so stark vom nationalkonservativen Duktus des Grundgesetzes, dass ein Vergleich keinen Sinn macht. Auffallend ist hingegen, dass die Oktoberverfassung auf so eine Forderung gegenüber dem Individuum hinsichtlich dessen Arbeitskraft verzichtet und sich damit deutlich von den zwei sozialistischen Verfassungen wie auch vom Grundgesetz abhebt. Küppers Feststellung, gemäß der in den zitierten Bestimmungen des Grundgesetzes ein *an totalitäre Zeiten erinnerndes Arbeitsethos* anklänge, ist somit durchaus zuzustimmen.<sup>998</sup> Die Frage, ob der hierdurch eingeschlagene Weg – wie Küpper schreibt – *zurück in den Kádárismus*<sup>999</sup> führt, kann und muss hier nicht beantwortet werden. Auf jeden Fall ist die undifferenzierte Übernahme von Inhalten der undemokratischen Verfassung von 1949 bzw. von 1972 ein Kloß, der schwer im Magen liegt.

Eine für die Frage der Legitimität sehr problematische Aussage findet sich schließlich in Art. M) Abs. (1). Dieser besagt:

*Ungarns Wirtschaft beruht auf der wertschöpfenden Arbeit und der Freiheit der Unternehmung.*

Mutet die Betonung des *wertschöpfenden* Charakters der Arbeit zunächst harmlos an, spricht sie in Kenntnis der Rhetorik der extremen politischen Rechten in Ungarn eine deutliche Sprache. Das alte rechte Klischee von der „anständigen“ und somit wertschöpfenden Arbeit der Ungarn wird bedient.<sup>1000</sup> Im Umkehrschluss ist (zumindest zwischen den Zeilen) auch die

---

997 Für einen genauen Vergleich des Wortlauts aller drei Texte s. Küpper, 2012, S. 85. Die Ähnlichkeit ist hier so frappierend, dass die Annahme, dass die Redakteure des Grundgesetzes sich von den von ihnen verteuflten sozialistischen Verfassungen haben inspirieren lassen, nicht abwegig scheint.

998 So Küpper, 2012, S. 85.

999 Küpper, 2012, S. 85.

1000 So auch Küpper, der allerdings den Begriff des *ungarischen Bauern und Arbeiters* verwendet. Dieser Begriff ist sehr griffig, soll hier aber nicht verwendet werden, da er an die „stalinistische“ Verfassung von 1949 erinnert, die in § 1 Abs. (2) die Volksrepublik Ungarn als den *Staat der Arbeiter und der arbeitenden Bauern* bezeichnete. Die im Grundgesetz zum Ausdruck kommende Ideologie zeigt jedoch in die Richtung des anderen politischen Extrems; s. Küpper, 2012, S. 85.

Herabwürdigung der vermeintlich „nicht wertschaffenden“ Arbeit etwa des „Händlers“ oder „Bankiers“ erkennbar, der nur Geld bewegt und eine parasitäre Existenz führt.

Die Freiheit der Unternehmung wird sowohl in Art. M) Abs. (1) als auch in Art. XII. Abs. (1) S. 1 gewährleistet. Zusammen mit der ebenfalls in Art. XII Abs. (1) S. 1 geregelten Freiheit der Berufswahl und der Eigentumsgarantie des Art. XIII sind somit die Rahmenbedingungen für die Marktwirtschaft geschaffen,<sup>1001</sup> und Art. XVII. Abs. 1 begründet eine Pflicht der Sozialpartner zur Zusammenarbeit nach deutschem Muster.<sup>1002</sup> Obwohl diese Bestimmungen geeignet sind, eine soziale Marktwirtschaft zu begründen, fällt die Dissonanz zu den hier kritisierten ideologischen Vorschriften doch negativ auf. Daneben bilden diese rein normativen Bestimmungen allenfalls geringe identitätsstiftende Wirkung für Ungarn, die das Weltbild des Fidesz nicht teilen. Den durch die ideologische Einseitigkeit begründeten Legitimitätsmangel vermögen sie kaum aufzuwiegen.

#### 4. Ordnungspolitik und Strafrecht

Das harte Durchgreifen gegen Kriminalität als wichtiges Ziel der Politik prägt das Programm der Nationalen Zusammenarbeit sehr stark. Diese Repressive Auffassung von der Rolle von Strafe in der Gesellschaft fand auch ihren Einzug in das Grundgesetz. Art. IV. Abs. (2) legt nunmehr die Festlegung einer – so wörtlich – *wirklich lebenslang dauernden*<sup>1003</sup> Freiheitsstrafe

1001 So auch Küpper, 2012, S. 86.

1002 Hierauf verweist auch Küpper, 2012, S. 86.

1003 Küpper übersetzt hier das Adjektiv *tényleges* mit *tatsächlich* (Küpper, S. 209). Jedoch sind *tényleg* bzw. *tényleges* im Ungarischen eher Wörter der Alltagssprache, sodass *wirklich* dem Stil des Originals näherkommt. Richter und Staatsanwälte verwenden den Begriff *tenyleges életfogytiglan* in ihrer (mündlichen) Kommunikation in Berufsaltag, obwohl er ungenau ist, da er den Eindruck erweckt, dass es Arten der (lebenslänglichen oder befristeten) Freiheitsstrafe gibt, die *nicht wirklich* (*nem tényleges*) sind, was abwegig ist. Der korrekte Begriff der „wirklich (nicht: „wirklichen“) lebenslang dauernden Freiheitsstrafe“ müsste im Ungarischen *ténylegesen* (nicht: *tényleges*) *életfogytig tartó szabadságvesztés* heißen. Dieser Begriff ist allerdings wenig verbreitet. Die Redakteure übernahmen somit einen ungenauen und streng genommen inkorrekten Begriff der (juristischen) Alltagssprache in das oberste Dokument der Rechtsordnung des Landes, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hätten, durch die Verwendung einer weniger geworfen klingenden Formulierung (etwa: *a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárásával kiszabott, életfogytig tartó*

ausdrücklich fest und meint hierunter eine lebenslängliche Freiheitsstrafe ohne jegliche Möglichkeit für den Verurteilten, aus der Haft entlassen zu werden. Funktion dieser Bestimmung ist es, der in Europa wie in Ungarn verbreiteten Tendenz, diese Art des Freiheitsentzugs als unmenschliche und demütigende Art der Bestrafung aus den Rechtsordnungen zu verbannen, einen verfassungsrechtlichen Riegel vorzuschieben.<sup>1004</sup> Hierin liegt ein wichtiges Zugeständnis an die Anhänger des Fidesz. Strenge, repressive Strafen sind für diese ein wichtiger Bestandteil ihrer Wertordnung, während sie im Diskurs der linken und liberalen Parteien eher abgelehnt werden bzw. das Thema zumindest keine Hauptrolle spielt.<sup>1005</sup>

Die Aufnahme des Notwehrrechts als Vorschrift strafrechtlichen Charakters in Art. V. des Kapitels über Rechte und Pflichten wirkt ebenfalls sehr befremdlich. Die Regelung solch eines Rechts gehört normalerweise zur Domäne des Strafrechts und wird nicht auf Verfassungsebene geregelt.<sup>1006</sup> Artikel V. besagt:

---

*szabadságvesztés*) sowohl den Mitarbeitern der Justiz als auch den Bürgern einen entsprechenden Anreiz zu geben und hierdurch die saloppe Formulierung endlich aus dem Sprachgebrauch zu verbannen.

1004 *József Szájer* gab dies auch unverblümt zu; *Ablonczy*, S. 108. Zur Erinnerung sei darauf hingewiesen, dass es zu den Versprechen des Programms gehörte, diese Art des Freiheitsentzugs häufiger anzuwenden; Programm, S. 64.

1005 S. als Beispiel nur das Wahlprogramm der MSZP von 2018. Die wichtigsten Wahlversprechen in dem Themenkreis der Ordnungspolitik waren hier die Gründung einer spezialisierten Strafverfolgungsbehörde zur Bekämpfung der Korruption sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Polizei. Die gemeinsamen, 2018 veröffentlichten *12 Punkte der öffentlichen Sicherheit und der Landesverteidigung* der Oppositionsparteien sprachen eine ähnliche Sprache. Beide Dokumente sind einsehbar unter <https://mszp.hu/dokumentumok> (Zugriff: 01.10.2019).

1006 Hierüber waren sich offenbar auch die Redakteure klar: *Gergely Gulyás* versucht die Entscheidung damit zu erklären, dass dem Verfassungsgeber bestimmte, zu verschiedenen rechtsgebieten gehörende Fragen besonders wichtig waren und zieht eine Parallele zu Art. M Abs. (2), der die Gewährleistung der Voraussetzungen eines lauterer wirtschaftlichen Wettbewerbs zur Aufgabe des Staates erklärt. Allerdings ist dieser Vergleich unhaltbar. Während Art. M) Abs. 2 eine der wichtigsten Bestimmungen der gesamten Wirtschaftsverfassung darstellt, ist die Notwehr zwar wichtig, aber dennoch nur eine von zahlreichen Tatbeständen des Strafrechts, die Rechtswidrigkeit oder Schuld ausschließen. Ein gewichtiges Indiz dafür, dass hinter dieser künstlichen Überhöhung der Bedeutung der Notwehr eine politische Entscheidung und eine Ideologie stehen; vgl. hierzu *Ablonczy*, S. 110f.

*Jeder hat gemäß den Bestimmungen in einem Gesetz das Recht auf die Abwehr rechtswidriger Angriffe, die gegen seine Person beziehungsweise sein Eigentum gerichtet sind oder diese unmittelbar bedrohen.*

Obwohl der isoliert betrachtete Wortlaut auch die Auslegung zulässt, dass der Angegriffene einen Anspruch auf staatliche Hilfgewährung hat, ist dies mit der Absicht des Gesetzgebers nicht vereinbar. Es handelt sich bei dieser Bestimmung vielmehr klar um die Absicherung eines Notwehrrechts in der Verfassung.<sup>1007</sup>

Dies ist allerdings nicht nur völlig unüblich, sondern auch überflüssig. Das Recht auf Notwehr ist einer der ältesten strafrechtlichen Rechtfertigungsgründe und bewegt sich auch in Ungarn auf ausgetretenen Pfaden.<sup>1008</sup> Die Existenz des strafrechtlichen Notwehrrechts oder die Grundstrukturen dieses Rechtsinstituts waren niemals strittig, weder vor noch nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes. Auch Art. C) Abs. (3), der das Gewaltmonopol des Staates ausdrücklich festlegt, vermag nicht zu einem anderen Ergebnis zu führen. Niemand zog in Ungarn jemals die Daseinsberechtigung des Notwehrrechts wegen eines etwaigen Verstoßes gegen das Gewaltmonopol in Zweifel. Auch das Verfassungsgericht sprach zumindest implizit von einem Vorrang der Handlung der sich wehrenden Person.<sup>1009</sup>

1007 Küpper hält ebenfalls beide Auflegungen für theoretisch möglich, nimmt aber dennoch zugunsten der Verankerung des herkömmlichen Notwehrrechts Stellung; Küpper, 2012, S. 54. Auch die Redakteure erklärten, dass eindeutig dieses Recht und nicht eine etwaige Abwehrpflicht des Staates unter Art. V. fallen soll; s. hierzu Ablonczy, S. 110f.

1008 Bereits das erste ungarische Strafgesetzbuch, der sog. Csemegi-Kódex von 1878 regelte in seinem § 79 die Notwehr. Auch das diesen 1950 ablösende Strafgesetzbuch und das folgende Gesetz von 1961 kannten den Tatbestand. Das bis 2012 gültige Strafgesetzbuch von 1978 regelte die Notwehr in § 29 Abs. (1). Die Ähnlichkeit mit § 79 des Csemegi-Kódex ist Beweis für die gefestigte Rechtslage.

1009 Die Oktoberverfassung enthielt keine Bestimmungen zum Gewaltmonopol, sodass das Gericht keine Möglichkeit hatte, sich über dessen Verhältnis zum Notwehrrecht explizit zu äußern. Demgegenüber setzte sich das Gericht detailliert mit der Natur des Notwehrrechts auseinander, als es die Verfassungswidrigkeit der Todesstrafe feststellte. Hier beschrieb es die Notwehrlage – ähnlich der deutschen Literatur und Praxis – als eine *nicht willkürliche Verteidigung gegen Willkür*. Präsident Sólyom sprach von der Notwehrlage als einer Art momentanen *Rückkehr in den Naturzustand*, d.h. einer Außerkraftsetzung der Rechtsordnung für einen außergewöhnlichen Moment, in dem das Leben des Angegriffenen demjenigen des Angreifers gegenübersteht. Folgt man dieser Auffassung, ist mit diesem Gedanken von der Suspendierung der gesam-



Diese dogmatische Überflüssigkeit legt es auch im Falle von Art. V) nahe, *raison d'être* der Verfassungsbestimmung im Politischen zu suchen. Offenbar hat die neue Regelung zum Ziel, den Schlusspunkt an ein langes Kompetenzgerangel zwischen den Gerichten der Strafgerichtsbarkeit und dem Gesetzgeber zu setzen. In Anbetracht der hohen Zahl der Straftaten gegen das Vermögen plädierten vor allem rechte Parteien lange für eine Erweiterung der Grenzen des Notwehrrechts und insbesondere für die großzügigere Handhabung der präventiven Notwehr. Praktisch war hierunter die Legalisierung der automatisierten Anlagen zum Schutz von Grundstücken gemeint. Die hiermit zusammenhängenden Urteile fanden große Beachtung in den Medien, wobei das Versagen des Staates bei der Bekämpfung von Straftaten offensichtlich wurde. Daneben fand das Thema in rechten Kreisen unverhältnismäßig große Beachtung und wurde oft verzerrt dargestellt, um so Ressentiments gegen die „plündernden“ „Zigeuner“ zu schüren.<sup>1010</sup>

Trotz des gesellschaftlichen Drucks und der Kritik in der Literatur<sup>1011</sup> hielt die Rechtsprechung an ihrer gefestigten Rechtsprechung fest und

---

ten Rechtsordnung im Verteidigungsmoment der scheinbare Widerspruch zwischen der erlaubten, notfalls auch tödlichen Verteidigungshandlung des Individuums und dem Gewaltmonopol des Staates gelöst. Lehnt man sie ab, bleibt es dabei, das Notwehrrecht als seit 1878 kodifizierte und wohl seit Urzeiten bestehende Ausnahme vom Gewaltmonopol des Staates anzuerkennen. (23/1990 (X. 31.) AB Határozat).

- 1010 Traurige Bekanntheit erlangte ein sich 2008 in der Gemeinde Kesznyéten ereigneter Fall, in dem ein Landwirt sein Grundstück mit einem selbstgebauten elektrischen Zaun zu schützen versuchte. Bei einem mutmaßlichen Einbruchversuch kam ein ungarischer Roma ums Leben, und auch seine zwei Gefährten wurden beide schwer verletzt. Das Tafelgericht Debrecen hob die in erster Instanz verhängte Haftstrafe auf und hielt eine gerichtliche Verwarnung für ausreichend, wobei neben anderen mildernden Umständen das hohe Alter und die bis dahin tadellose Lebensführung des Angeschuldigten Berücksichtigung fanden. Die radikale Rechte schlachtete den Fall rücksichtslos aus und stachelte zum Rassenhass auf. Obwohl der Fall nicht rassistisch motiviert war, sprach ihre Narrative von einem „armen Onkel“ und operierte mit dem verbreiteten Klischee des „Zigeunereinbrechers“. Das milde zweitinstanzliche Urteil wurde euphorisch begrüßt und der Verurteilte fast zum Volkshelden stilisiert, wobei kaum Beachtung fand, dass ein Mensch starb und zwei andere schwer verletzt wurden.

- 1011 Székely geht hier davon aus, dass derjenige, der über einen Zaun klettert, *nichts Gutes im Schilde führen kann*. Dem ist entgegenzuhalten, dass etwa auch ein Zuflucht suchender Mensch, ein Kind oder ein seinen verlorenen Gegenstand Suchender versuchen könnte, über einen Zaun zu klettern; vgl. Székely, János: *Egy betöltésre váró joghézag* (Eine Rechtslücke, die es zu füllen gilt), *Magyar Jog*

stand dieser Art der „präventiven Notwehr“ lange ablehnend gegenüber.<sup>1012</sup> Ein fragwürdiges Zugeständnis machte schließlich die sozialliberale Koalition im Jahre 2009, indem sie in einer umfangreichen Novelle das Strafgesetzbuch deutlich verschärfte und die präventive Notwehr als neuen Rechtfertigungstatbestand einführte.<sup>1013</sup>

Diese Regelung wurde lediglich drei Jahre alt. Das 2012 verabschiedete neue Strafgesetzbuch hielt an dem Tatbestand der präventiven Notwehr fest, regelte jedoch deren Voraussetzungen komplett neu. Auffallend ist zunächst, dass die präventive Form der Notwehr in einem eigenen Paragraphen gesondert von der herkömmlichen, d.h. einen gegenwärtigen Angriff voraussetzenden Notwehr geregelt wird. Noch ungewöhnlicher mutet es an, dass § 21 die präventive Form regelt, während die herkömmliche Form unter ihr in § 22 Platz findet. Die Annahme, dass hierdurch der Gesetzgeber der Öffentlichkeit und der Rechtsprechung ein klares Signal zu senden beabsichtigte, drängt sich auf.

Dieses neue Strafgesetzbuch hilft bei der Auslegung von Art. V) ungenügend, sind beide doch reine Produkte des Fidesz und wurden in zeitlich geringem Abstand nacheinander verabschiedet. Das Grundgesetz ermutigte mit der Kreierung des ungewöhnlichen „Grundrechts auf Notwehr“ den Gesetzgeber dazu, bei der Neuregelung dieses Rechtfertigungstatbestandes Großzügigkeit walten zu lassen. Die Landesversammlung machte hiervon in selbstbewusster Weise Gebrauch. Entstanden ist eine Regelung des Notwehrrechts, in der die Weltsicht des Fidesz klar erkennbar ist.

Diese neuen einfachgesetzlichen Regeln waren nach der Novelle vorhersehbar, das Grundgesetz ebnete ihnen praktisch den Weg. Die Sympathie des Verfassungsgebers für diesen fragwürdigen Rechtfertigungsgrund ist zumindest zwischen den Zeilen erkennbar. Ein weiteres Zugeständnis an die Rechte und radikale Rechte. Art. V) weckt in Kenntnis der Geschichte

---

1994/3, S. 163–165; die Rspr. kritisierend auch *Belovics, Ervin*: A büntetendőség kizáró okok (Die die Strafbarkeit ausschließenden Gründe), HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, 2009, Budapest, S. 207.

1012 Grundlegend hierzu bereits BH 1995.685. Diese Stellungnahme des Obersten Gerichtshofes verdient volle Zustimmung: eine nur weit entfernte, latente Möglichkeit eines rechtswidrigen Angriffs vermag in Ermangelung einer Gegenwärtigkeit keine Notwehrlage zu begründen. BH 2000.97 sprach noch deutlicher. Gemäß diesem Urteil kann die Installierung eines elektrischen Zaunes den Tatbestand des (mit Eventualvorsatz begangenen) versuchten Totschlags erfüllen.

1013 Der erwähnte § 29/A des alten Btk. Die Begründung des Gesetzesentwurfs Nr. T/9554. spricht auf S. 28. explizit über die Zulassung der diskutierten „Schutzvorrichtungen“ als Grund der Einführung für die Vorschrift.

des Notwehrrechts in Ungarn somit bei allen Ungarn befremden, die die im Programm der Nationalen Zusammenarbeit vertretene repressive Auffassung der Rolle von Strafe nicht teilen.

## 5. Der Gleichheitssatz im Grundgesetz

In Bezug auf den für linke und generell für progressiv denkende Ungarn wichtigen Gleichheitssatz leidet das Grundgesetz unter erheblichen Mängeln sowohl handwerklicher als auch inhaltlicher Natur. Die wenigen Identifikationspunkte, die das Dokument im Zusammenhang mit diesem Grundsatz bietet, werden von zahlreichen Unzulänglichkeiten überschattet.

Negativ fällt ins Gewicht, dass die Redakteure die dogmatischen Mängel der Oktoberverfassung nicht behoben haben. Darüber hinaus bleibt der Schutzstatus hinsichtlich drei Bevölkerungsgruppen, deren Situation besonders prekär ist, erheblich hinter den Erwartungen zurück. Die Rede ist von den Frauen, den sexuellen Minderheiten und den ungarischen Roma. Schließlich werfen auch die bereits erörterten ideologischen Inhalte ihren Schatten über den Gleichheitssatz.

Die zentrale Bestimmung ist Art. XV):

- (1) *Vor dem Gesetz ist jeder gleich. Jeder Mensch ist rechtsfähig.*
- (2) *Ungarn gewährleistet jedem die grundlegenden Rechte ohne jeden Unterschied, insbesondere ohne Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Behinderung, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder gesellschaftlicher Abkunft, Vermögens- Geburts- oder sonstiger Lage.*
- (3) *Frauen und Männer sind gleichberechtigt.*
- (4) *Ungarn fördert die Verwirklichung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses durch besondere Maßnahmen.*
- (5) *Ungarn schützt die Familien, die Kinder, die Frauen, die Alten und diejenigen, die mit einer Behinderung leben, durch besondere Maßnahmen.*

Die Oktoberverfassung hingegen bestimmte in § 70/A:

- (1) *Die Republik Ungarn gewährleistet jeder sich auf ihrem Gebiet aufhaltenden Person die Menschenrechte und die staatsbürgerlichen Rechte ohne jeden Unterschied, insbesondere ohne Unterscheidung gemäß Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder gesellschaftlicher Abkunft, Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage.*

- (2) *Das Gesetz bestraft streng jede Unterscheidung zwischen den Menschen nach Abs. (1).*
- (3) *Die Republik Ungarn fördert die Verwirklichung der Gleichheit an Rechten durch Maßnahmen, die den Ausgleich der Ungleichheit an Chancen zum Ziel haben.*

Eine weitere wichtige Bestimmung enthielt § 66 der Oktoberverfassung:

- (1) *Die Republik Ungarn gewährleistet die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen hinsichtlich aller bürgerlichen und politischen sowie alle wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.*
- (2) *In der Republik Ungarn ist den Müttern vor und nach der Geburt des Kindes gemäß gesonderten Bestimmungen Unterstützung und Schutz zu gewähren.*
- (3) *Auch besondere Regeln gewährleisten den Schutz der Frauen und der jungen Menschen bei der Ausübung der Arbeit.*

Es fällt zunächst negativ auf, dass das Grundgesetz einen der Kardinalfehler der Oktoberverfassung nicht beheben konnte. Das Diskriminierungsverbot bezieht sich hier wie dort nur auf den Genuss der Grundrechte. Das Verfassungsgericht war von jeher bestrebt, diesen Mangel durch eine verfassungskonforme Auslegung zu beheben und leitete bereits früh aus dem in § 54 Abs. (1) der Oktoberverfassung verankerten Recht auf Menschenwürde einen allgemeinen Anspruch auf Gleichbehandlung ab, der auch in Bereichen gelten sollte, in denen die Grundrechte nicht anwendbar sind.<sup>1014</sup> Es wäre geboten gewesen, diese Gesetzeslücke durch die Aufnahme eines allgemeinen Gleichheitssatzes in den Text zu schließen, so diesen wichtigen Grundsatz auf ein solides verfassungsrechtliches Fundament zu stellen und die frühere aktivistische Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu normativem Verfassungsrecht zu machen. Aufgrund der Bedeutung des Gleichheitssatzes und gerade in Anbetracht des recht auffälligen Aktivismus des Verfassungsgerichts fällt es schwer, den Mangel auf eine Nachlässigkeit der Redakteure des Grundgesetzes zurückzuführen. Vielmehr liegt die Annahme nahe, dass hierin bewusst eine Herabstufung

---

1014 Zu diesem engen Zusammenhang mit der Menschenwürde bereits 9/1990 (IV. 25.) AB határozat Pt. IV.; Grundlegend später die Entscheidung 61/1992 (XI. 20.) AB határozat zur einkommenssteuerrechtlichen Gleichbehandlung; auf 14/1995 (III.13.) wurde bereits hingewiesen; s. hierzu Kovács, Kriszta, Equality: The Missing Link, in: Tóth, Gábor Attila (Hrsg.): Constitution for a Disunited Nation, Central European University Press; Budapest, 2012, S. 175; Küpper, 2012, S. 139f.

des Gleichheitssatzes zum Ausdruck gebracht werden sollte. Noch mehr drängt sich dieses Ergebnis auf, wenn man sich vor Augen hält, dass § 70/A Abs. (2) der Oktoberverfassung ohne Nachfolger geblieben ist. Obwohl der Wortlaut dieser Vorschrift ebenfalls misslungen war,<sup>1015</sup> ließ sie dennoch auf eine entschlossene Absicht des Verfassungsgebers schließen, der Gleichberechtigung aller Menschen als Ziel eine besondere Bedeutung beizumessen. Durch ihre ersatzlose Streichung kommt dieses Ziel deutlich weniger stark zur Geltung.

Zwiespältig ist die Erweiterung des Katalogs des § 70/A Abs. 1 der Oktoberverfassung. Während die Aufnahme von Menschen mit Behinderung sehr zu begrüßen ist, fällt es auf, dass das Verbot einer Ungleichbehandlung aufgrund der sexuellen Identität bzw. Orientierung fehlt. Gerade dieser Diskriminierungsgrund bzw. seine Bekämpfung spielten in den letzten Jahrzehnten eine herausragende Rolle, und zahlreiche europäische und internationale Dokumente setzen sich detailliert mit diesem Thema auseinander.

Dass die in Art XV. Abs. (1) enthaltenen Diskriminierungsgründe keinen geschlossenen Katalog bilden, vermag dieses Problem nicht vollständig aus der Welt zu schaffen. Der diskutierte restriktive Familienbegriff wirft hier einen langen Schatten. Wenn man Art. L) im Hinterkopf behält, ist nicht auszuschließen, dass die Redakteure bewusst auf das ausdrückliche Verbot dieses wichtigen Diskriminierungsgrundes verzichteten. Hieran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass die Oktoberverfassung ebenfalls auf die ausdrückliche Nennung dieses Diskriminierungsgrundes verzichtete. Gerade in den letzten Jahrzehnten machten Gesetzgebung und Rechtsprechung sowohl auf nationalem als auch auf supranationalem Niveau in Europa wichtige Schritte nach vorne.<sup>1016</sup> Wie gezeigt, verschloss sich auch das ungarische Verfassungsgericht dieser progressiven Tendenz nicht vollkommen.<sup>1017</sup> In Anbetracht des jungen Alters des Grundgesetzes

---

1015 Das Verb *büntet* gehört wie sein Pendant *bestrafen* fast ausschließlich zur Domäne des Strafrechts. Allerdings gehören die Mittel, mit denen gegen Benachteiligungen vorgegangen werden kann, eher zum Privatrecht (insb. zum Deliktsrecht), zum Arbeitsrecht und zum Verwaltungsrecht und weniger zum Strafrecht.

1016 S. für diese Tendenz die Urteile des EGMR *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, Nr. 33290/96 aus 1999 und *Fretté v. Frankreich*, Nr. 36515/97 aus 2002 sowie das Urteil des EuGH *Jürgen Römer v. Freie und Hansestadt Hamburg*, C-147/08 aus 2011; so auch *Kovács*, 2011, S. 181.

1017 S. bereits die erwähnte Entscheidung 14/1995 (III.13.); die Entscheidung 20/1999. (VI.25.) ging weiter und stellte ausdrücklich fest, dass die sexuelle

und der Entwicklungen der letzten Jahre ist dieser Inhalt nicht nur für die LGBT-Gemeinschaft, sondern auch für die für deren Belange Verständnis zeigenden Personen abschreckend und somit für die Legitimität des Grundgesetzes nicht förderlich.<sup>1018</sup>

Hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen wirkt zunächst positiv, dass Art. XV Abs. (3) diesen in der Praxis wichtigen Aspekt des Gleichheitssatzes ausdrücklich festhält. Allerdings ergeben sich auch hier Schwie-

---

Orientierung einen Diskriminierungsgrund darstellt, der unter das Verbot von § 70/A Abs. 1 der Oktoberverfassung fällt. Die Entscheidung erklärte einen Straftatbestand für verfassungswidrig, der die Vornahme von sexuellen Handlungen zwischen gleichgeschlechtlichen Geschwistern (nicht aber die zwischen Geschwistern unterschiedlichen Geschlechts) für strafbar erklärte. Der 1998 gewählte Richter *János Strausz* schloss sich der Mehrheit nicht an und fand nichts daran auszusetzen, dass der Gesetzgeber *im Einklang mit der allgemeinen Auffassung* (sic!) homosexuelle sexuelle Handlungen zwischen Geschwistern als *auf die Gesellschaft gesehen gefährlicher* hält als vergleichbare heterosexuelle Handlungen und somit eine *Drohung durch das Strafrecht* erforderlich macht. Er ignorierte allerdings, dass jedes Gesetz als Ausdruck des Willens des Gesetzgebers sich an der Verfassung an höherrangiger Norm messen muss und der Gesetzgeber eben nicht tun kann, was er will, selbst dann nicht, wenn die vermeintliche allgemeine Auffassung ihm Recht geben sollte. Schließlich ließ er erkennen, dass die in Frage stehenden homosexuellen Handlungen (offenbar im Gegensatz zu vergleichbaren heterosexuellen Handlungen) nicht zu den *von Verfassung wegen geschützten Freiheitsrechten des Menschen* gehören. Der bereits 1990 gewählte Richter *Tamás Lábady* schloss sich *Strausz* an. Diese nur schwer vertretbare Gegenmeinung vermochte allerdings den Trend nicht umzukehren, und die Entscheidung 37/2002. (IX. 4.) erklärte ausdrücklich, dass die Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung objektiv nicht zu rechtfertigen sei. Richter *Strausz* verfasste erneut eine Gegenmeinung, in der er die Einwilligungsfähigkeit von Jugendlichen zwischen 14 und 18 Jahren in heterosexuelle, nicht aber in homosexuelle Handlungen mit Erwachsenen für gegeben hielt und an der Ungleichbehandlung dieser zwei Konstellationen durch das Strafrecht nichts auszusetzen fand. Er sprach davon, dass die *Führung eines Sexuallebens, welches vom dem herkömmlichen und auch aus biologischer Sicht normal zu betrachtenden sexuellen Interesse und solch einer Neigung abweicht eine schwerwiegende Entscheidung und einen Entschluss erfordere, sogar gesellschaftliche Benachteiligung in Kauf zu nehmen*. *Strausz* ging somit offenbar davon aus, dass ein Mensch seine sexuelle Orientierung und Präferenz wählen könne sowie dass Homosexualität nicht „normal“ sei. Der Gegenmeinung schloss sich die KDNP- und Fidesz-nahe Richterin *Eva Tersztyánszky-Vasadi* an.

1018 Auch ist die Annahme berechtigt, dass im Falle der Aufnahme dieses Grundes in den Katalog von Art. XV. Abs. (1) die Einfügung des dritten Satzes von Art. L) Abs. (1) durch die neunte Grundgesetzänderung ein Widerspruch zwischen Art. L) Abs., (1) und Art. XV Abs. (1) entstanden wäre. S. Hierzu auch die Ausführungen zum Familien- und zum Ehebegriff.

rigkeiten. Zunächst fällt auf, dass Art. XV Abs. (4) zwar von Maßnahmen zur Verwirklichung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses spricht, allerdings nichts über den Kreis der potenziellen Adressaten sagt. Selbstverständlich steht dies Maßnahmen speziell zur Förderung von Frauen nicht entgegen, allerdings fällt auf, dass Abs. (5), der einen Schutzauftrag des Staates vorschreibt, einen Katalog enthält und hier Frauen in einem Satz mit Kindern, Senioren und Menschen mit Behinderung erwähnt, d.h. mit Bevölkerungsgruppen, die oft als schwach und ausgeliefert angesehen werden und deswegen eines besonderen Schutzes bedürfen. Zusammen mit der knappen Formulierung in Abs. (4) kann so leicht der Eindruck entstehen, dass Frauen ebenfalls als schwach gelten: sie genießen zwar Schutz, ihre Förderung und somit die Verwirklichung der in Abs. (4) geregelten Chancengleichheit sind demgegenüber aber weniger wichtig. Einen Orientierungspunkt hätte hier das deutsche Grundgesetz bieten können, das in seinem Artikel 3 Abs. (2) von der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau spricht und im selben Satz die Pflicht des Staates festlegt, auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken.

Für eine reaktionäre Auffassung der Geschlechterrollen kann weiter als Indiz gewertet werden, dass der Katalog des Art. XV. Abs. (5) auch die Familie als Adressaten von Schutzmaßnahmen erwähnt, unmittelbar vor der Frau. Dies erweckt den Eindruck, dass die Frau nicht nur als schwach gilt, sondern den Schutz primär nicht als autonome, selbstständige Person, sondern als Bestandteil der Familie, d.h. als Ehefrau und Mutter erhalten soll.

Für diese Annahme spricht auch die Nichtübernahme von § 66 der Oktoberverfassung. Die Erwähnung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als Menschenrechte der zweiten Generation in Abs. (1) brachte dort zum Ausdruck, dass den Schöpfern der Verfassung nicht nur an einer rein rechtlichen Gleichheit gelegen war, sondern daran, den Frauen die vollwertige Teilnahme am sozialen Leben zu ermöglichen und sie in die Arbeitswelt zu integrieren.<sup>1019</sup> Für den letzten Punkt spricht auch, dass § 66 Abs. (3) einen Schutzauftrag zugunsten der berufstätigen Frau begründete. Offenbar war den Schöpfern der Oktoberverfassung die

---

1019 Verdeutlicht wird dies auch dadurch, dass § 66 Abs. (1) Hs. 1 die bürgerlichen und politischen Rechte erwähnt und dass die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte als auf Teilhabe gerichtete Menschenrechte der zweiten Generation getrennt in Hs. 2 angeführt werden. Offenbar sollte hierdurch verdeutlicht werden, dass den Frauen die gleichen Anspruchs- und Teilhaberrechte zustehen wie den Männern.



Integrierung der Frauen in das Arbeitsleben so wichtig, dass dieser Punkt besondere Erwähnung neben dem in Abs. (2) niedergelegten Schutz der Mütter fand.<sup>1020</sup> Im Lichte dieser Vorgängerbestimmungen wird das Frauenbild des Grundgesetzes deutlich. Zusammen mit der diskutierten Definition der Familie und ihrer im System der Nationalen Zusammenarbeit vorgesehenen Rolle gelesen wird klar, dass dieses Frauenbild sich trotz des formell korrekten Gleichheitssatzes nahtlos in die Fidesz-Ideologie einfügt.

Schließlich stellt auch die rechtliche Behandlung der ungarischen Roma einen wichtigen Aspekt des Gleichheitssatzes dar. Obwohl diese Gruppe die größte ethnische bzw. nationale Minderheit Ungarns darstellt,<sup>1021</sup> ist ihre Ausgrenzung im gesellschaftlichen Leben allgegenwärtig. Die Roma sind häufig Zielscheibe von Rassismus. Viele von ihnen verfügen nur über eine geringe Schulbildung und lassen sich deshalb schwer in das Arbeitsleben integrieren. Auch sind die Roma überdurchschnittlich oft straffällig.<sup>1022</sup> Diese Kriterien führten zur Bildung des vor allem in rechten und rechtsextremen Kreisen verbreiteten Stereotyps des arbeitsscheuen „Zigeuners“, der vorwiegend von Diebstahl, Einbruch und anderen Vermögensdelikten lebt.<sup>1023</sup> Diesem Vorurteil steht die Realität gegenüber:

1020 Zur Wahrheit gehört allerdings, dass die Tätigkeit des Gesetzgebers auch vor 2010 oft hinter den Erwartungen zurückblieb, die der Wortlaut der Oktoberverfassung begründete. Beispielhaft sei hier auf die Gesetzesanträge T/3066 und T/3060 aus dem Jahre 2007 hingewiesen, welche verpflichtende Frauenquoten für die politischen Parteien bei der Aufstellung der Wahllisten zur Landesversammlung bzw. für den Regierungschef bei der Besetzung der Ministerposten vorsahen. Beide Anträge wurden vom liberalen Bildungsminister *Bálint Magyar* und der ebenfalls liberalen Abgeordneten *Klára Sándor* eingereicht, erreichten jedoch nicht die erforderliche Mehrheit; s. hierzu auch *Kovács*, in: *Tóth (Hrsg.)*, 2011, S. 184.

1021 Die genaue Zahl der ungarischen Roma ist nicht feststellbar. Eine Studie des ungarischen Zentralamtes für Statistik (*Központi Statisztikai Hivatal*) von 2018 spricht von knapp 900.000 Menschen. S. *Pénzes, János – Tátrai, Patrik – Pásztor, István Zoltán*: A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben (Die Veränderung der territorialen Verteilung der Roma-Bevölkerung in Ungarn in den letzten Jahrzehnten); <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2018/01/ts580101.pdf> (Zugriff: 10.10.2019).

1022 Für eine Zusammenfassung s. <http://www.nemzetisegek.hu/etnonet/romastrat.htm> (Zugriff: 10.10.2019).

1023 Der Begriff *Zigeunerkriminalität* (*cigánybűnözés*) gehört zu den häufig verwendeten Schlagwörtern der radikalen Rechten. Die Kategorie wird allerdings in den Kriminalstatistiken nicht verwendet. Als er 2008 in einer Meinungsumfrage verwendet wurde, protestierte hiergegen die nationale Interessenvertretung der Roma (*Országos Cigány Önkormányzat*) wegen des eindeutig rassistischen Charakters; vgl. "Cigánybűnözés" mint közvélemény-kutatási kérdés (Die „Zi-

die prekäre Lage der Roma ist häufig auf die weit verbreiteten Vorurteile ihnen gegenüber sowie auf ihre an Segregation erinnernde Ausgrenzung zurückzuführen.<sup>1024</sup>

Das Grundgesetz erwähnt die Minderheit der Roma an keiner Stelle ausdrücklich, was in der Literatur teilweise auf Kritik stieß.<sup>1025</sup> Allerdings ist solch eine Hervorhebung einer einzigen Minderheit keinesfalls zwingend und könnte sogar als diskriminierend aufgefasst werden, gegenüber der erwähnten Gruppe ebenso, wie gegenüber den nicht erwähnten Minderheiten. Vielmehr liefert der Wortlaut von Art. XV. Abs. 4 eine geeignete Grundlage für die als notwendig erachteten Maßnahmen. Die Realisierung der Chancengleichheit und des gesellschaftlichen Aufschlusses ist in Anbetracht der schwierigen Situation der Roma dringende Notwendigkeit. Auch ist die neue Formulierung deutlich präziser als die in § 70/A Abs. (3) der Oktoberverfassung enthaltene Vorgängerregelung. Obwohl auch diese die Chancengleichheit erwähnte, sprach sie von der *Gleichheit an Rechten* als Ziel. Dies war nicht ideal, da Ziel derartiger Maßnahmen eben nicht ausschließlich eine (evtl. nur formell bestehende) rechtliche Gleichheit sein soll, sondern vielmehr eine in der Realität bestehende gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben.

Allerdings werfen viele der bereits diskutierten ideologisch-symbolischen Inhalte einen Schatten auf den für sich gesehen neutralen Art. XV

---

geunerkriminalität“ als Thema von Meinungsumfragen), <https://www.jogiforum.hu/hirek/18478> (Zugriff: 10.10.2019). Dennoch erlebte der Begriff insbesondere nach dem Aufstieg der rechtsradikalen Jobbik in den letzten Jahren eine traurige erneute Popularität.

1024 Vgl. hierzu die Studie Az egyenlő bánásmóddal kapcsolatos jogtudatosság növekedésének mértéke – fókuszban a nők, a romák, a fogyatékos és az LMBT emberek (Das Ausmaß der Entwicklung des auf die Gleichbehandlung bezogenen Rechtsbewusstseins mit besonderem Hinblick auf Frauen, Roma, Menschen mit Behinderung und LGBT-Personen), die die Ungarische Akademie der Wissenschaften gemeinsam mit mehreren Behörden im Jahr 2011 veröffentlichte; <https://szociologia.tk.hu/az-egyenlo-banasmoddal-kapcsolat-os-jogtudatossag> (Zugriff: 16.09.2021); s. auch Nagy, *Andrea*: Diszkrimináció és kisebbségvédelem az Európai Unióban (Diskriminierung und Minderheitenschutz in der Europäischen Union); Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola, Miskolc, 2007; Tauber, *István*: A deviancia mint kisebbség, a kisebbségek devianciája (Die Devianz als Minderheit, die Devianzen der Minderheiten); in: Gönczöl, *Katalin* / Korinek, *László* / Lévai, *Miklós*: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll (Kenntnisse der Kriminologie. Kriminalität. Kriminalitätskontrolle), Corvina kiadó, Budapest, 1999; S. 296–308.

1025 Die Formulierung von Kovács legt diese Annahme zumindest nahe; vgl. Kovács, in: Tóth (Hrsg.), 2011, S. 190.

Abs. (4). Es sind keine offen antiziganistischen Bestimmungen im Text enthalten, aber dennoch ist nicht zu verleugnen, dass es die Gruppe der Roma ist, die wegen ihrer schwierigen Lage am wenigsten in das Menschen- und Weltbild des Grundgesetzes passt. Erwähnung verdient hier neben dem bereits diskutierten Recht auf Notwehr<sup>1026</sup> auch die Überbetonung der Arbeit in Art. XII. Abs. (1) bzw. von ihrem *wertschaffenden* Charakter in der Präambel sowie die Beschränkung der sozialstaatlichen Ansprüche in Art. XIX. Abs. (1) und (3). Daneben fällt auch auf, dass das Grundgesetz im Gegensatz zur Oktoberverfassung keine ausdrückliche Bestimmung über die Wahl eines Beauftragten der Landesversammlung für die Rechte der Minderheiten enthält. Art. 30 enthält lediglich die Bestimmungen über den für alle Grundrechte zuständigen Beauftragten, und Abs. (3) S. 2 legt ausdrücklich fest, dass nur einer seiner Stellvertreter für die Rechte der Nationalitäten zuständig sein soll.<sup>1027</sup>

Ob in diesen Bestimmungen ein impliziter Angriff gegen die Minderheit der Roma zu sehen ist, ist nicht eindeutig zu beantworten.<sup>1028</sup> Wegen der äußersten Schwere des Vorwurfs des Rassismus bzw. Antiziganismus ist hier Vorsicht geboten. Vielleicht ist es geglückter, davon zu sprechen, dass die Roma als wohl schwächste, am schlechtesten integrierte und am meisten ausgelieferte Gruppe der ungarischen Bevölkerung am wenigsten in die antiegalitäre, die Bedeutung der Arbeit und der Härte gegen die Kriminalität glorifizierende und dem Schwachen gegenüber wenig Empathie zeigende Ideologie passen, die hinter dem Grundgesetz steht.

Küpper ist der Ansicht, dass es zu den Stärken des Grundgesetzes gehört, dass die Redakteure die Regelung von § 70/A Abs. (3) übernahmen und so auf die Gleichstellung gerichtete positive Maßnahmen ausdrücklich

---

1026 Kovács geht in diesem Zusammenhang sehr weit und meint, die Bestimmung erinnere an die alten Gesetze der US-amerikanischen Südstaaten, welche dazu berufen waren, die Besitztümer der Farmer vor Übergriffen von dunkelhäutigen und indigenen Menschen zu schützen. Obwohl dieser Vergleich sicherlich erschreckend anmutet, ist er nicht vollkommen aus der Luft gegriffen. Die rechte Presse operierte nach dem erwähnten Vorfall in Kesznyéten mit ähnlichen Vergleichen, sodass viele ihre Anhänger bei Lektüre der Vorschrift sich an die „wehrhaften Südstaatler“ erinnert fühlen können; vgl. Kovács, in: Tóth (Hrsg.), S. 190, hier insb. Fn. 52.

1027 Im Vergleich schuf § 32/A Abs. (2) der Oktoberverfassung das Amt des Beauftragten der Landesversammlung für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten. Dieser Beauftragte war kein Stellvertreter des allgemein zuständigen Beauftragten, dessen Amt durch § 32/A Abs. (1) geschaffen wurde. Vielmehr agierte er gleichberechtigt neben diesem.

1028 So aber Kovács, in: Tóth (Hrsg.), S. 190.

zuließen.<sup>1029</sup> Dem ist im Ergebnis beizupflichten, allerdings sollte es heute als beinahe selbstverständlich gelten, dass eine derartige Regelung in eine europäische Verfassung aufgenommen wird. Unter den schwierigen Umständen des Jahres 1989 und in Anbetracht der allenfalls geringen demokratischen Erfahrungen der Schöpfer der Oktoberverfassung verdiente die Aufnahme einer derartigen Klausel eindeutig Applaus.<sup>1030</sup> Ob sie unter den Umständen des Jahres 2012 immer noch als Stärke angesehen werden kann, mag bezweifelt werden. Es liegt näher, von einer Selbstverständlichkeit zu sprechen.

Starke Zustimmung verdient die Ansicht Küppers, dass die Aufnahme der ungarischen Gebärdensprache im Zusammenhang mit der Staatssprache als Nationalsymbol zu begrüßen ist und dass sie das Bewusstsein für die Problematik der Lage von Menschen mit Behinderung schärft.<sup>1031</sup> Dieser Inhalt gehört unzweifelhaft zu den positiven Neuerungen des Grundgesetzes. Ebenfalls begrüßenswert ist, dass eine offenbar auf ein nicht durchdachtes Vorgehen der Mitglieder des Runden Tisches zurückzuführende Ungenauigkeit im Wortlaut behoben wurde: So heißt es in Art. XV Abs. (2) nunmehr *grundlegende Rechte* statt der unglücklichen Formulierung der Oktoberverfassung von den *Menschenrechten und staatsbürgerlichen Rechten*.<sup>1032</sup>

Ob diese kleinen Zugeständnisse und Neuerungen Sympathien bei denjenigen Ungarn wecken können, die die tatsächliche Realisierung der Chancengleichheit für ein wichtiges Staatsziel halten, ist zweifelhaft. Der Gleichheitssatz ist jedenfalls als Grundrecht, das für progressiv denkende Menschen besonders wichtig ist, ein Inhalt, der stark durch die ideologische Aufladung des Grundgesetzes kontaminiert wird.

---

1029 Küpper, 2012, S. 140.

1030 Der ähnliche Ziele verfolgende Art. 3 Abs. 2 S. 2 des deutschen Grundgesetzes wurde etwa erst 5 Jahre später eingefügt; s. hierzu Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1994, Teil 1, S. 3146.

1031 Küpper, 2012, S. 140.

1032 Diese Formulierung sollte offenbar eine Übersetzung der *droits de l'homme et du citoyen* sein und die Oktoberverfassung somit in die Tradition von 1789 stellen. Allerdings war sie bei wörtlicher Auslegung unvereinbar mit dem ersten Satzteil von § 70/A Abs. 1: es liegt auf der Hand, dass staatsbürgerliche Rechte nicht jeder Person zustehen können, die sich auf dem Staatsgebiet aufhält, sondern eben nur den Staatsangehörigen. Ist dieser Widerspruch leicht dadurch zu beheben, dass man in den *droits de l'homme et du citoyen* einen feststehenden Begriff sieht, warf die Formulierung dennoch unnötig Schwierigkeiten auf.

V. Staatsname, Symbole und Nationalfeiertag

Eine deutliche Stellungnahme enthält die erste normative Bestimmung des Grundgesetzes. Art. A) sagt schlicht:

*UNSER VATERLAND heißt Ungarn.*<sup>1033</sup>

Diese Bestimmung wird durch Art. B) Abs. (2) ergänzt:

*Ungarns Staatsform ist die Republik.*

Die Überschrift des Dokuments lautet:

*Ungarns Grundgesetz*

Die Oktoberverfassung enthielt keine Bestimmung, die den Staatsnamen ausdrücklich festlegte, und es gehörte zu den redaktionellen Schwächen des Dokuments, dass es den Staat an einigen Stellen als *Republik Ungarn* (*Magyar Köztársaság*), an anderen wiederum schlicht als *Ungarn* (*Magyarország*) bezeichnete. Trotzdem war erkennbar, dass die Schöpfer der Oktoberverfassung den Staatsnamen als *Republik Ungarn* festzulegen beabsichtigten. Insbesondere geht dies aus der Überschrift des Dokuments hervor, die diesem den Namen *Verfassung der Republik Ungarn* (*A Magyar Köztársaság Alkotmánya*) gab.

In der neuen Regelung im Grundgesetz – und in dem neuen Staatsnamen – liegt eine Distanzierung von linken und progressiven Werten. Wie bereits erwähnt sind sowohl die erste, in den Wirren der Asernrevolution entstandene als auch die durch die Kleine Verfassung im Jahre 1946 ins Leben gerufene zweite Republik in rechten Kreisen verpönt. Der neue Staatsname kann hier im Vergleich zur Oktoberverfassung leicht als Ablehnung dieser ehemaligen Republiken und somit als erneutes Zugeständnis an die politische Rechte gelesen werden.

Noch schwerer wiegt, dass in diesem neuen Namen eine Herabwürdigung demokratischer und rechtsstaatlicher Werte gesehen werden kann: die *république* steht nicht nur im Werk Montesquieus für den demokratischen Rechtsstaat. Vielmehr weckt der Begriff bei den meisten Leuten Assoziationen an die Werte von *liberté, égalité, fraternité*. Somit stellte 1989/90 die Wahl des Staatsnamens eine wichtige Wertentscheidung dar. Die Republik (*köztársaság*) symbolisierte gegenüber der sozialistischen Volksrepublik (*népköztársaság*) einen Neuanfang, gleichzeitig schloss die Namenswahl aber auch eine Rückbesinnung auf die Zeit des öffentlich-

---

1033 Die Versalien entsprechen dem ungarischen Original.

rechtlichen Provisoriums aus. Wie gezeigt, konnte in diesem Zeitalter weder von republikanischer Staatsform noch von republikanischen Werten gesprochen werden. Diese Distanzierung gegenüber der Ära Horthy warf das Grundgesetz 2012 über Bord.

Die Tatsache, dass Art. B) Abs. (2) die Republik weiterhin als die Staatsform angibt, vermag dies nur in geringem Ausmaß zu lindern. Diese „einfache“ Verfassungsbestimmung könnte durch eine ebenso „einfache“ Verfassungsänderung abgeschafft und somit die Staatsform geändert werden, ohne dass dies zwingend den Niedergang des gesamten Grundgesetzes zur Folge hätte. Im Falle der Oktoberverfassung wäre solch ein Vorgehen weit weniger trivial gewesen. Es liegt auf der Hand, dass nach der Änderung der Staatsform ein Dokument, das sich als *Verfassung der Republik Ungarn* bezeichnet, seinen Zweck nicht mehr erfüllen kann und somit untergeht. Obwohl die Oktoberverfassung keine Ewigkeitsgarantie kannte, wäre die Änderung der Staatsform und der hiermit verbundenen Namenswahl des Dokuments mittels einer schlichten Verfassungsänderung wohl nicht möglich gewesen. Die Oktoberverfassung sah sich als Verfassung einer Republik, also eines Landes, das sich unwiderruflich republikanischen (moderner ausgedrückt: rechtsstaatlichen und demokratischen) Werten verschrieben hat. Die Republik stellte nicht nur Wahl der Staatsform, sondern auch eine Entscheidung zugunsten einer Wertordnung dar.<sup>1034</sup>

Das Grundgesetz regelt die für die nationale Identität wichtigen Punkte zusammenhängend. Eingegangen wird auf die Hauptstadt und die Verwaltungseinheiten des Staatsgebietes, auf die Staatsangehörigkeit, die Sprache einschließlich der Gebärdensprache, auf Staatswappen, Staatsflagge und Nationalhymne, auf die nationalen Feiertage sowie auf die staatliche Währung.<sup>1035</sup> Art. F) Abs. (1) erklärt Budapest zur Hauptstadt, verzichtet aber im Gegensatz zur Oktoberverfassung auf die obligatorische Aufteilung der Stadt in Verwaltungsbezirke (*kerületek*).<sup>1036</sup>

---

1034 Dies mag als sprachliche Haarspalterei anmuten, ist aber in Wirklichkeit eine fundamentale Entscheidung des Grundgesetzes. Republik zu sein bedeutet, republikanischen Werten so unwiderruflich verbunden zu sein, dass man ohne diese schlicht aufhört zu existieren. Demgegenüber drückt die Wahl der Republik als Staatsform lediglich eine Entscheidung aus, die unter Umständen geändert werden kann, ohne dass man sein grundlegendes Wesen ändert.

1035 Zu all diesen Punkten s. Art. F) bis Art. K).

1036 Es ist nicht auszuschließen, dass sich der Fidesz hierdurch Optionen offenhalten will. Die Hauptstadt gilt traditionell als eher liberal und verfügt seit 2019 wieder über einen liberalen Oberbürgermeister. Durch die Neuaufteilung der Verwaltungsbezirke, der keine Sperre mehr entgegensteht (wie in der Oktober-

Im Gegensatz zur Oktoberverfassung erklärt das Grundgesetz in Art. H) Abs. (1) das Ungarische zur Staatssprache (*hivatalos nyelv*, wörtlich *offizielle Sprache*) und begründet in Art. H) Abs. (2) eine Pflicht des Staates zum Schutz der ungarischen Sprache.

Welche Folgen die Erklärung des Ungarischen zur Staatssprache mit sich zieht, werden die Gesetzgebung und die Verfassungspraxis klären, die allerdings wegen des Fehlens einer vergleichbaren Vorschrift in der Oktoberverfassung wenig ausgeprägt ist. Bislang war die Staatspraxis diesbezüglich nicht Gegenstand von Kritik.

Die Venedig-Kommission kritisierte in ihrer Stellungnahme diese Vorschrift. Sie war der Ansicht, dass durch den Verzicht der Erwähnung der Minderheitensprachen diese im Vergleich zum Ungarischen einen deutlich weniger ausgeprägten verfassungsrechtlichen Schutzstatus erhalten.

Obwohl auch auf diese Bestimmungen der Schatten der nationalistischen Ideologie fällt, drücken sie nicht zwingend eine ausgrenzende Absicht aus. Wie bereits erwähnt, pflegen auch viele „linke“ Ungarn ihre Sprache mit Stolz und sehen in ihr ein wichtiges Merkmal ihrer Identität. Auch der staatliche Schutzauftrag ist hier zu begrüßen, eröffnet er doch die Möglichkeit, der Verrohung der Sprache in den Medien und allgemein im öffentlichen Diskurs entgegenzuwirken.

## VI. Progressive und linke Symbole

Es war davon die Rede, dass Zugeständnisse durch die Formulierung von Werten, die für Anhänger bestimmter Strömungen wichtig sind, der Legitimität einer Verfassung nicht zwingend abträglich sind, wenn sie durch Zugeständnisse an die andere Seite aufgewogen werden. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die Zugeständnisse ungefähr die Waage halten und so keine Seite symbolisch bevorteilt wird.

Dieses für die Akzeptanz und somit für die Legitimität einer Verfassung wichtige Moment des gegenseitigen Nachgebens ist im Grundgesetz allerdings wenig ausgeprägt. Neben den erwähnten kleineren Zugeständnissen

---

verfassung) könnte sich der Fidesz Vorteile verschaffen. Diese Annahme mag zwar etwas zu kreativ erscheinen, ist aber in Anbetracht des rücksichtslosen Vorgehens des Fidesz bei der Ausarbeitung des neuen zentralen Wahlgesetzes nicht völlig abwegig: die Fidesz-Mehrheit verabschiedete das Gesetz, ohne der Opposition Einflussmöglichkeiten zu geben und zeichnete viele Wahlkreise neu. Das Ergebnis ist ein System, das großen Parteien und konservativen Kräften einen unverhältnismäßigen Vorteil verschafft.



stellt nur die Schlussformel der Urkunde ein Zugeständnis an linke und progressive Strömungen dar. Diese besagt:

*Mögen Friede, Freiheit und Übereinstimmung herrschen.*

Diese Worte übernahm das Grundgesetz aus den 12 Punkten vom 15. März 1848, die zwar für alle Ungarn einen wichtigen Identifikationspunkt darstellen, allerdings eher liberal und progressiv geprägt sind. Somit kann hierin auf den ersten Blick ein Zugeständnis an die Opposition des Fidesz gesehen werden. Verstärkt wird dies auch dadurch, dass die Formel am Ende des Grundgesetzes und somit an sehr prominenter Stelle steht: sie schließt ab, was die Präambel eingeleitet hat.

Allerdings wirkt das Zitat in Kenntnis des Aufbaus und Wortlauts der 12 Punkte aus dem Zusammenhang gerissen. Diese Worte eröffneten das Dokument von 1848 und schlossen es nicht ab. Am Ende stand vielmehr:

*Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit!*

Diese wortgetreue Übersetzung von *liberté, égalité, fraternité* mit dem abschließenden Ausrufezeichen rahmte zusammen mit der vom Grundgesetz rezipierten Einführung die konkreten Forderungen (im Wesentlichen: die Bürgerrechte und das Verhältnis zur Dynastie) ein und verlieh den 12 Punkten einen demokratisch-plebejischen Duktus, der an die wichtigen Texte der Französischen Revolution erinnerte.

Vergleicht man die konservativ-nationalistische Symbolik des Grundgesetzes und seine offene Ablehnung von linkem und sozialistischem Gedankengut mit den 12 Punkten, wirkt die Verwendung des plebejischen Zitats als Schlussformel unweigerlich unpassend. Auf die revolutionäre oder gar jakobinische *liberté, égalité, fraternité*, die das Original ergänzte und vervollständigte, wurde im Grundgesetz verzichtet. Somit vermag das aus dem Kontext gerissene *Friede, Freiheit und Übereinstimmung* allenfalls geringe symbolische Wirkung zu entfalten und mutet als Aneignung des Inhalts der Urkunde von 1848 sogar respektlos an.