

(abgeänderter Wortlaut)¹¹⁷⁸, Nr. 48 über die Herstellung eines internationalen Gegenseitigkeitsverhältnisses für die Wahrung der Rechte in der Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung¹¹⁷⁹, Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik¹¹⁸⁰, Nr. 159 über die berufliche Rehabilitation und die Beschäftigung der Behinderten¹¹⁸¹, Nr. 161 über die betriebsärztlichen Dienste¹¹⁸², Nr. 163 über die soziale Betreuung der Seeleute auf See und im Hafen¹¹⁸³, Nr. 164 über den Gesundheitsschutz und die medizinische Betreuung der Seeleute¹¹⁸⁴, Nr. 165 über die Soziale Sicherheit der Seeleute (Neufassung)¹¹⁸⁵, und Nr. 183 über den Mutterschutz (Neufassung)¹¹⁸⁶.

1.3. Verfassungsrecht

1.3.1. Vorbemerkung

Angesichts des Ziels der Untersuchung können keine umfassenden Erläuterungen über das Wesen des Verfassungsrechts angefertigt werden. Hier folgt eine kurze Darstellung des Begriffes, die als Ausgangspunkt für die Bestimmung der in der Untersuchung zu ermittelnden Einflussfaktoren dient.

Das Verfassungsrecht kann im formellen Sinne, aber auch im materiellen Sinne verstanden werden. Dem formellen Verfassungsrecht entsprechen die Regelungen, die in der Verfassungsurkunde¹¹⁸⁷ bzw. im Verfassungsgesetz erfasst worden sind. Das Verfassungsgesetz besitzt eine „erhöhte formelle Gesetzeskraft“¹¹⁸⁸ und gilt als höchste Rechtsnorm.¹¹⁸⁹ Im materiellen Sinne bedeutet Verfassungsrecht die „rechtliche

1178 1935:XXII.tv. OT.1935/13 (X.26.).

1179 1937:XXIV.tv. OT.1997/16 (X.12.).

1180 2000:LXII.tv. MK.2000/59 (VI.17.).

1181 1985:9.tvr. MK.1985/25 (VI.22.).

1182 1988:13.tvr. MK-1988/20 (V.12.).

1183 2000:LXXVI.tv. MK.2000/59 (VI.17.).

1184 2000:LXXVII.tv. MK.2000/59 (VI.17.).

1185 2000:LXXVIII.tv. MK.2000/59 (VI.17.).

1186 2004:CXI.tv. MK.2004/179 (XII.27.).

1187 Früher wurden Herrschaftsverträge geschlossen, die als Vorläufer der modernen Verfassungen dienten. Auch in diese Kategorie gehört die Goldene Bulle (*Aranybulla*) von Ungarn. Vgl. Zweiter Hauptteil 1.3.2.1.; Scheuner, in: *Görres-Gesellschaft*, Staatslexikon, Bd.8, 1963, Sp.117-127. Derselbe Artikel ist auch hier zu finden: Scheuner, in: *Listl/Rüfner*, Staatstheorie und Staatsrecht, 1978, S.171; Hoffmann, Recht-Politik-Verfassung, 1986, S.261-295; Oestreich, in: *Vierhaus*, Herrschaftsverträge, Wahlkapitulationen, Fundamentalgesetze, 1977, S.45-67.

1188 Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 1914, S.534.

1189 Vgl. den Begriff von Kelsen: „Die Verfassung stellt die positivrechtlich höchste Stufe dar. Die Verfassung kann durch Wege der Gewohnheit, oder (...) durch einen Gesetzgebungsakt erzeugt werden.“ Diese Bestimmung wirft auch die Problematik der schriftlichen Verfassung auf. Die meisten Staaten verfügen über eine schriftliche Verfassung und als Ausnahme gelten die Staaten (z.B. Großbritannien, Israel), die kein kodifiziertes Verfassungsgesetz besitzen. Kelsen, Reine Rechtslehre, 2000, S.228; vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1, 1984, S.106-107.

Grundordnung des Staates“.¹¹⁹⁰ Es umfasst inhaltlich Grundprinzipien bezüglich der organisatorischen Grundordnung des Staates, vermittelt Werte, die sich in Grundrechten konkretisieren und die Schranken der staatlichen Macht zum Ausdruck bringen. Die Verfassungsrechtsnormen beschreiben demnach Rechtsverhältnisse zwischen Staatsorganen und Rechtsverhältnisse des Staates zu seinen Bürgern.¹¹⁹¹ Wie weit sich allerdings das materielle Verfassungsrecht erstreckt, ist umstritten.¹¹⁹²

1.3.2. Verfassungsrecht in Ungarn

1.3.2.1. Die Verfassung von Ungarn in historischer Sicht

Ungarn hatte bis zum Ende des zweiten Weltkrieges – außer der Verfassung der 133-tägigen Räterepublik im Jahr 1919¹¹⁹³ – keine schriftliche Verfassung, sondern nur eine sog. historische Verfassung.¹¹⁹⁴ Es galten gewohnheitsrechtliche Regeln und deren Kodifizierungen, wie die Lehre der Heiligen Krone (*Szent Korona elmélete*)¹¹⁹⁵, die Goldene Bulle (*Aranybulla*)¹¹⁹⁶, das Dreierbuch (*Tripartitum*, *Hármaskönyv*)¹¹⁹⁷ und ein-

1190 Kágyi, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, 1945, S.9.

1191 Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1., 1984, S.106-107; Maurer, Staatsrecht I, 2007, S.11-13; Degenhart, Staatsrecht I, 2010, S.5.

1192 Das Problem besteht darin, dass die Grenze zwischen der konkretisierenden materiellen Gesetzgebung und der eigenständigen Rechtssetzung fließend ist. Vgl. Krüger, DÖV – Die öffentliche Verwaltung 1976, 613-618; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd.1., 1984, S.108.

1193 Vgl. Mezey, in: Mezey, A magyar alkotmány- és jogtörténet forrásai, 1998, S.575-577; Gönczi, in: Giaro, Modernisierung durch Transfer zwischen den Weltkriegen, 2007, S.75; Küpper, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.23.

1194 Vgl. Kilenyi, in: Kilenyi/Hajas, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.35; Takács, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.59-60.

1195 Die Lehre der Heiligen Krone ist eine Staatsidee, die besagt, dass der Träger der öffentlichen Gewalt die Heilige Krone ist. Das Volk (die Adligen) übereignete die Macht – durch die Krone – an den König, wodurch wiederum alle unter die Hoheit des Königs fielen. Die Adligen bildeten mit dem König eine organische Einheit, die von der Heiligen Krone repräsentiert wurde. Die Krone galt als Quelle aller Rechte. Vgl. Kovács, in: Csizmadia, Magyar állam- és jogtörténet, 1978, S.107-108; Takács, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.55-56. Küpper, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.14.

1196 Die Goldene Bulle (1222) hat die gewohnheitsrechtlich anerkannten Rechte der Adligen festgehalten. Vgl. 1222:XXXI.tc.; Beér/Csizmadia, Történelmünk a jogalkotás tükrében, 1966, S.87-94; Béli, in: Mezey, A magyar állam- és jogtörténet forrásai, 1998, S.58-59; Mezey, in: Mezey, Magyar alkotmánytörténet, 2003, S.58-59.

1197 Das Dreierbuch (1514) kodifizierte das ungarische Gewohnheitsrecht. Zwar kam es als Gesetz nicht zu Stande - da die Anbringung des Siegels und die Versendung fehlte -, dennoch wurde es in der Praxis angewandt. Vgl. Kovács, in: Csizmadia, Magyar állam- és jogtörténet, 1978, S.146-151; Bónis, in: Gazda, Weböczy István Tripartitum, 1990, S.X-XIII.

zelne Gesetze zum Staatsrecht¹¹⁹⁸, die die Staatsorganisation und politische Rechte betrafen.¹¹⁹⁹

Nach dem zweiten Weltkrieg erfolgte eine formelle Demokratisierung des Staates, hinter deren Fassaden erlangten die Kommunisten aber durch die sog. Salomitaktik Stück für Stück die Macht.¹²⁰⁰ Das Gesetz, das die Staatsform, das Staatsoberhaupt und die Grundrechte regelte, wurde als provisorische Verfassung betrachtet.¹²⁰¹

Im Jahr 1949 wurde schließlich die Verfassung der Volksrepublik Ungarn¹²⁰² erlassen, welche heute noch – nach einer Vielzahl von grundlegenden Modifizierungen – in Kraft ist. Die folgende Darstellung der Verfassungsentwicklung umfasst die Entstehung der schriftlichen Verfassung und deren wichtigste Änderungen, die schließlich zur Ausformung des heutigen demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsgesetzes führten.

1.3.2.1.1. Die Verfassung in der sozialistischen Ära

Nachdem die Kommunisten die Macht ergriffen hatten, wurde die Verfassung der Volksrepublik Ungarn verabschiedet. Obwohl die Präambel noch von einem Fortschritt auf (volks-)demokratischem Wege sprach, lässt das erstrebte Ziel des Sozialismus keine Zweifel an den anstehenden Veränderungen im staatlichen Leben offen. Die Verfassung war praktisch eine Übernahme der sowjetischen Verfassung aus dem Jahr 1936.¹²⁰³ Am Anfang des Gesetzes standen Bestimmungen zur staatlichen Souveränität und gesellschaftlichen Ordnung. Danach sei die Volksrepublik Ungarn der Staat der Arbeiter und der werktätigen Bauern, und alle Macht gehöre dem werktätigen Volk.¹²⁰⁴ Die Souveränität stamme nicht vom Volk, sondern von der arbeitenden Klasse des Volkes. Auf diesen Teil folgten staatsorganisatorische Regeln, die auf den ersten Blick mit demokratischen Prinzipien übereinstimmten, genauer betrachtet wiesen sie aber schwerwiegende Defizite auf. Als höchstes Staatsorgan wurde das Parlament bestimmt, das mindestens zwei Mal jährlich einberufen werden sollte.¹²⁰⁵ Realität war aber, dass der mit der kommunistischen Partei (MSZMP) verflochtene Präsidialrat das Parlament ü-

1198 Z.B. 1848:III.tc. über die Schaffung eines unabhängigen ungarischen verantwortlichen Ministeriums, 1848:V.tc. über das Wahlrecht, 1848:XVIII.tc. über die Pressefreiheit.

1199 Vgl. *Trócsányi*, in: FS für *Szabó*, 1996, S.168. Die „Verfassung“ wurde nicht nach formellen sondern nach inhaltlichen Kriterien bestimmt, da die Verfassungsprinzipien und die grundlegenden Gesetze zusammen als ungarische Verfassung betrachtet wurden. Vgl. *Harmathy*, *Bírói gyakorlat – Alkotmány*, *Magyar Jog* 2004/11, S.643-644.

1200 Zur „Sowjetisation“ Ungarns: *Romsics*, *Magyarország története a XX. században*, 2005, S.271-333.

1201 Vgl. 1946:I.tv. Dieses Gesetz kann aber maximal im formellen Sinne als Verfassung verstanden werden, da es nur die Fragen der Staatsform, des Staatsoberhauptes und die Anerkennung der Grundrechte regelte. Vgl. *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, *Fejezetek az alkotmányjog köréből*, 2005, S.36; *Takács*, in: *Kukorelli*, *Alkotmánytan I.*, 2007, S.60.

1202 1949:XX.tv. MK.1949/174 (VIII.20.).

1203 Vgl. *Czucz*, in: FS für *Zacher*, 1998, S.125; *Brunner*, in: *Brunner/Meissner*, *Verfassungen der kommunistischen Staaten*, 1979, S.10; *Horváth*, in: *Mezey*, *Magyar alkotmánytörténet*, 2003, S.468.

1204 1949:XX.tv. 1-9.§, MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972; vgl. *Küpper*, *Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs*, 2007, S.29-31.

1205 1949:XX.tv. 10-12.§, MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972.

berwiegend vertrat. Der Präsidialrat verabschiedete während seiner Tätigkeit spezielle Verordnungen, die über Gesetzeskraft verfügten. Die Regierung entsprach dem Ministerrat, der nach sowjetischem Muster der politischen Führung der kommunistischen Partei unterstand.¹²⁰⁶ Ein weiteres Problem stellte die Tatsache dar, dass die Verfassung die Unabhängigkeit der Gerichte zwar deklarierte, diesbezüglich jedoch keine Garantien schuf.¹²⁰⁷ Die örtlichen Organe der Staatsverwaltung waren die Räte, die über keine Autonomie verfügten, sondern in die Hierarchie eingegliedert waren. Dementsprechend stellten sie keine autonomen Körperschaften der Selbstverwaltung dar.¹²⁰⁸ Nach dem Staatsorganisationsteil folgte ein Grundrechtskatalog¹²⁰⁹, der den Titel „Rechte und Pflichten der Staatsbürger“ trug. Der Katalog beinhaltete sowohl Freiheitsrechte als auch soziale Rechte. Die sozialen Rechte waren jedoch wichtiger und führten den Grundrechtskatalog an. Sie wurden als subjektive Rechte formuliert. Zudem schrieb die Verfassung vor, wie sie gewährt werden sollten.¹²¹⁰ Diese Rechte hatten aber ausschließlich politische Zwecke, da sie nicht erfolgreich durchgesetzt werden konnten. Das war der Grund dafür, dass die reale Verfassung mit der normativen Verfassung nicht übereinstimmte.¹²¹¹

Die wichtigste Änderung der Verfassung erfolgte im Jahr 1972 mit einer umfassenden Verfassungsnovelle.¹²¹² Der Grund dafür war, dass die sozialistischen Staaten die sog. Brežnev-Verfassung umgesetzt hatten.¹²¹³ Die Verfassung beinhaltete immer noch den Hinweis auf den Weg der demokratischen Entwicklung, stellte gleichzeitig fest, dass die Volksrepublik Ungarn ein sozialistischer Staat sei, in dem das werktätige Volk die Macht besitze.¹²¹⁴ Die Rolle des Parlaments, des Präsidialrats und des Ministerrats

1206 Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Meissner*, Verfassungen der kommunistischen Staaten, 1979, S.477; *Romsics*, Magyarország története a XX. században, 2005, S.338-339; *Takács*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.61; 1949:XX.tv. 20-21.§, MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972.

1207 1949:XX.tv. 41.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972.

1208 Vgl. 1949:XX.tv. 31.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972.

1209 Man kann einen wichtigen Unterschied zu den westlichen Verfassungen im Aufbau erkennen. In den westlichen Verfassungen stehen zuerst die Grundrechte und danach die Vorschriften der Staatsinstitutionen. Vgl. das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23.5.1949, BGBl S.1.; die koordinierte Verfassung Belgiens, Staatsblad/Moniteur Belge vom 17.2.1994; Verfassung der Republik Griechenland, Verfassung des Großherzogtums Luxemburg vom 17.10.1968, Verfassung des Königreiches der Niederlande, Verfassung der Republik Portugal; Verfassung des Königreiches Spanien usw.

1210 1949:XX.tv. 45-58.§, MK.1949/174 (VIII.20.), Fassung bis 25.4.1972.

1211 *Horváth* beschreibt diese Situation – in freier Übersetzung – folgendermaßen: Ein trauriger Zug der ungarischen Verfassungsentwicklung ist, dass der Staat gerade dann seine Verfassungsmäßigkeit verlor, als seine schriftliche Verfassung entstanden war. Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Meissner*, Verfassungen der kommunistischen Staaten, 1979, S.478; *Horváth*, in: *Mezey*, Magyar alkotmánytörténet, 2003, S.468.

1212 1972:I.tv, MK.1972/32 (IV. 26.).

1213 *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.31-34; Vgl. *Péteri*, Jogállamiság és alkotmány: eszméletörténeti kérdések, Állam- és Jogtudomány 1994/3-4, S.215.

1214 Vgl.1972:I.tv. Präambel, 1-3.§, MK.1972/32 (IV. 26.); im Gegensatz zum sowjetischen Muster nahm Ungarn den Namen „Ungarische Sozialistische Republik“ nicht an. Dies wurde damit begrün-

hatte sich wenig geändert, nur wenige Korrekturen wurden vorgenommen. Der Verfassungstext bezüglich der örtlichen Räte beinhaltete keine grundsätzlichen Änderungen, dagegen konnte es als Fortschritt bezeichnet werden, dass das Wahlgesetz¹²¹⁵ Mehrfachkandidaturen ermöglichte. Damit wurde die Selbständigkeit der örtlichen Räte wesentlich erhöht. Der Grundrechtskatalog wurde jetzt als „Grundlegende Rechte und Pflichten der Staatsbürger“ bezeichnet, und damit der Grundrechtscharakter auch in der Bezeichnung verstärkt. Die Verfassung beinhaltete zum ersten Mal eine Regelung, wonach die Volksrepublik Ungarn die Menschenrechte respektiere. Die Freiheitsrechte wurden erweitert und nicht als Leistungsrechte definiert. Dennoch kann man nicht behaupten, dass diese Grundrechte auch in der Wirklichkeit Geltung erlangten.¹²¹⁶

Ab den 80er Jahren begann die Entwicklung, die zum Bruch mit dem sozialistischen System führte. Im Jahr 1983 wurde ein Verfassungsrechtsrat (*Alkotmányjogi Tanács*) ins Leben gerufen, dessen Aufgabe die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze war.¹²¹⁷ Da die Mitglieder des Verfassungsrechtsrats Abgeordnete waren, konnte er unter den gegebenen politischen Verhältnissen seine Aufgabe jedoch nicht erfüllen.¹²¹⁸ Eine wesentlich wichtigere Rolle spielte das Gesetz über die Rechtssetzung, dass dem Präsidialrat die Befugnis aberkannte, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu verabschieden. Dadurch gewannen das Parlament und das formelle Gesetz ihre wesentlichen Rollen in der Gesetzgebung wieder und die Parlamentarisierung des Staates wurde eingeleitet.¹²¹⁹ Es folgte eine Gesetzgebungsperiode, in der viele Grundrechtsgesetze erlassen worden sind und wodurch die Legalität der Geschehnisse der Wende sichergestellt worden ist.¹²²⁰ Mit der Gewährung des Vereinigungsrechts entstand die Möglichkeit der Gründung von weiteren oppositionell ausgerichteten Parteien. Der aktive Einfluss der neuen Parteien wurde durch neue Reformgesetze gesichert, mit denen das Misstrauensvotum eingeführt¹²²¹ und das Wahlrecht liberalisiert¹²²² worden ist.¹²²³ Im Juni fingen die Verhandlungen am sog. Nationalen Runden Tisch an, an dem neben der sozialistischen Partei MSZMP, die Opposition und als dritte Seite die (zivil-)gesellschaftlichen Organisationen vertreten waren. Der Runde Tisch bereitete den Systemwechsel vor, war

det, dass Ungarn eine höhere Stufe noch nicht erreicht habe, also der Sozialismus noch nicht vollständig sei. Vgl. *Brunner*, JÖR, 1981, S.280.

1215 1966:III.tv., MK.1966/71 (XI. 18.); 1971:I.tv., MK.1972/32 (IV. 26.).

1216 Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Meissner*, Verfassungen der kommunistischen Staaten, 1979, S.479; *Halmi*, A vélemény szabadság alkotmányos szabályozása, *Acta Humana*, 1995, N°18-19, S.131-132; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.37; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.33.

1217 1984:I.tv., MK.1984/18 (IV.26.).

1218 Vgl. *Spuller*, Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn, 1998, S.8-9.

1219 Vgl. *Takács*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.62.

1220 Vgl. 1989:II.tv., MK.1989/5 (I.24) über das Vereinigungsrecht; 1989:III.tv., MK.1989/5 (I.24) über das Versammlungsrecht; 1989:VII.tv., MK.1989/22 (IV.12.) über den Streik; 1989:XVII.tv., MK.1989/39 (VI.15.) über das Referendum und die Volksinitiative.

1221 1989:VIII.tv., MK.1989/33 (V.26).

1222 1989:XI.tv., MK.1989/33 (V.26).

1223 *Takács*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.64-65; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.35-36.

aber keine verfassungsgebende Gewalt. Er arbeitete die Gesetzestexte aus, die zur ersten freien Wahl nötig waren. Diese Texte dienten dann als Vorlage für das Parlament und wurden ohne grundlegende Änderungen als Gesetze verabschiedet. Eine neue Verfassung entstand jedoch nicht, nur ein Verfassungsänderungsgesetz (Verfassungsnovelle) wurde verabschiedet, da die neue Verfassung von dem frei gewählten Parlament erlassen werden sollte.¹²²⁴ Diese Verfassungsnovelle¹²²⁵ trat am 23. Oktober 1989¹²²⁶ in Kraft. An demselben Tag wurde vom Präsidenten des Parlaments feierlich die Republik Ungarn ausgerufen. Dieser Tag, an dem der Rechtsstaat geboren wurde, dient als offizielles Datum des Systemwechsels.¹²²⁷

1.3.2.1.2. Die Verfassung nach dem Systemwechsel

Die Verfassungsnovelle änderte also die Staatsform in Republik und erklärte Ungarn zum Rechtsstaat. Eine Reihe von neuen Organen wurde geschaffen, wie das Verfassungsgericht¹²²⁸, der Ombudsmann¹²²⁹, der Rechnungshof¹²³⁰, die allesamt als Behüter des Rechtsstaates gelten. Der Präsidialrat wurde abgeschafft und die Institution des Staatspräsidenten gegründet. Wichtiges Element war, dass die Parteienfreiheit garantiert wurde und die unmittelbare Ausübung öffentlicher Gewalt durch eine Partei verboten wurde. Neben diesen verfassungsrechtlichen Entwicklungen blieben einige Merkmale des alten Systems erhalten, wie der als Wert bezeichnete demokratische Sozialismus¹²³¹, oder die Planung als Faktor der Wirtschaftspolitik.¹²³² Die Verfassungsänderung stellte also auch inhaltlich einen Übergang vom alten auf das neue System dar.

Die ersten Wahlen nach dem Systemwechsel fanden am 25. März/8. April 1990 statt, in denen das Ungarische Demokratische Forum (MDF)¹²³³ die Mehrheit erlangte. Die Verfassungsänderung wurde noch im selben Jahr mit der zweiten Verfassungsnovelle¹²³⁴ fortgesetzt und die Artikel, die an das alte System erinnerten, wurden entfernt.

1224 Die Verfassungsänderung deklariert in der Präambel ihren vorübergehenden Charakter. 1949:XX.tv. Präambel, MK.1949/174 (VIII.20.); *Bunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.15-16; *Trócsányi*, in: FS für *Szabó*, 1996, S.174-175; *Kulcsár*, Systemwechsel in Ungarn 1988-1990, 1997, S.226-250; *Hiller*, Neue Verfassung für Ungarn?, ROW 1998/2, S.74; *Balogh*, Ungarn im Wandel, 1999, S.38-39; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.38.

1225 1989:XXXI.tv., MK.1989/74 (X.23.).

1226 Der 23. Oktober hat eine symbolische Bedeutung, da der Volksaufstand im Jahr 1956 an diesem Tag begann.

1227 Vgl. *Balogh*, Ungarn im Wandel, 1999, S.40; *Hiller*, Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtssprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, 2003, S.45; *Kukorelli*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.67.

1228 1999:XXXI.tv. 17.§, MK.1989/74 (X.23.); 1949:XX.tv. 32/A.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1229 1999:XXXI.tv. 18.§, MK.1989/74 (X.23.); 1949:XX.tv. 32/B.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1230 1999:XXXI.tv. 19.§, MK.1989/74 (X.23.); 1949:XX.tv. 32/C.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1231 1999:XXXI.tv. 2.§, MK.1989/74 (X.23.); 1949:XX.tv. 2.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1232 1999:XXXI.tv. 2.§, MK.1989/74 (X.23.); 1949:XX.tv. 9.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1233 Zu dieser Partei: *Balogh*, Ungarn im Wandel, 1999, S.46-47; *Körösenyi/Tóth/Török*, A magyar politikai rendszer, 2003, S.177-181.

1234 1990:XL.tv., MK.1990/59 (VI.25.).

Weitere Änderungen betrafen die verfassungsrechtliche Position der Regierung, den Status des Präsidenten, und die sog. Zwei-Drittel-Gesetze. Im Regierungssystem wurden die Kanzlerdemokratie und das konstruktive Misstrauensvotum eingeführt. Da die für die Reformarbeiten notwendige Großkoalition nicht zustande kam, wurde eine außergewöhnlich stabile exekutive Macht geschaffen.¹²³⁵ Neben der stabilen Regierung wurde durch die Zwei-Drittel-Gesetze auch die Macht der Opposition gestärkt. Die Zwei-Drittel-Gesetze sind an einem Abstimmungsquorum von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gebunden.¹²³⁶ Der Kreis dieser Gesetze wurde relativ weit bestimmt, was oft die Gesetzgebung beim Erlass notwendiger Gesetze hinderte. Die auf diese Weise zustande kommenden Gesetze haben den gleichen Rang wie die, die eine einfache Mehrheit benötigen.¹²³⁷ Nach der zweiten Verfassungsnovelle kam das sog. Selbstverwaltungs-Gesetzespaket, welche das von den Verfassungsnovellen nicht reformierte Rätssystem abschaffte. Die ersten Kommunalwahlen fanden am 30.September/14.Oktober statt.

Nach den zweiten Parlamentswahlen im Jahr 1994 haben die regierenden Parteien (MSZP-SZDSZ) es sich als höchstes Ziel gesetzt, dem Staat eine neue Verfassung zu geben.¹²³⁸ Die Koalition verfügte über die zur Verfassungsänderung benötigte Zwei-Drittel Mehrheit, sie entschied sich aber, die Opposition einzubeziehen. Die neue Verfassung sollte durch ein besonderes Verfahren, das eine Vier Fünftel Mehrheit aller Abgeordneten vorschrieb, verabschiedet werden.¹²³⁹ Dies wurde jedoch auf diese Legislaturperiode befristet. Im Jahr 1995 wurde ein Verfassungsvorbereitungsausschuss einbe-

1235 *Sólyom* betrachtet die Übernahme des deutschen Rechts hinsichtlich der Rechtsstellung des Ministerpräsidenten als wenig gelungen, da dabei die Tatsache außer Acht gelassen worden sei, dass Ungarn kein Bundesstaat sei, womit die erheblich größere Machtkonzentration zu erklären sei. Vgl. *Sólyom*, Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, Osteuroparecht, 2000/3-4, S.232.

1236 Gleichzeitig wurde das sog. Gesetz mit Verfassungskraft (*alkotmányerejű törvény*) abgeschafft, das im Jahr 1989 - als Rückkehr zur historischen Auffassung der Verfassung - eingeführt wurde. Durch Gesetze mit Verfassungskraft wurden die wichtigsten verfassungsrechtlichen Fragen, wie die Staatsorgane und die Grundrechte detailliert geregelt. Sie spiegelten also eine materielle Auffassung der Verfassung wieder. Gleichzeitig knüpfte das Gesetz mit Verfassungskraft aber auch an formelle Kriterien an, nämlich ein Abstimmungsquorum von einer Zwei-Drittel-Mehrheit der gewählten Abgeordneten. Dadurch wurde das inhaltliche Herangehen durch eine formelle Komponente ergänzt. In der Bestimmung der Grenzen des Gesetzes mit Verfassungskraft verbargen sich jedoch Schwierigkeiten (vor allem bei den Gesetzen über Grundrechte). Aus diesem Grund wurde das Gesetz mit Verfassungskraft nach kurzer Zeit wieder abgeschafft. Die neue Regelung beinhaltet zwar Zwei-Drittel-Gesetze, sie sind jedoch an ein Abstimmungsquorum der *anwesenden* Abgeordneten gebunden und umfassen die Grundrechte nicht. Ein Problem stellt natürlich dar, dass Regelungen, die als Gesetze mit Verfassungskraft verabschiedet hätten werden sollen (wie z.B. das Gesetz über die Gesetzgebung), auf eine (einfach) gesetzliche Regelung herabgestuft wurden und deswegen keinen Platz in der Verfassung bekamen. Vgl. 1989:XXXI.tv.10.§, MK. 1989/74 (X. 23.); 1990:XL.1-25.§, MK. 1990/59 (VI. 25.); *Harmathy, Bírói gyakorlat – Alkotmány, Magyar Jog*, 2004/11, S.644.

1237 Vgl. *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.40; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.39.

1238 Vgl. *Hiller*, Neue Verfassung für Ungarn?, ROW 1998/2, S.75.

1239 1949:XX.tv. 24.§ (5), MK.1949/174 (VIII.20.).

rufen, in dem alle Parlamentsfraktionen gleichermaßen vertreten waren. Anhand der Ergebnisse des Ausschusses fasste das Parlament in einem Parlamentsbeschluss¹²⁴⁰ eine Konzeption zur Verfassungsgebung zusammen.¹²⁴¹ In dem Beschluss wurde der Verfassungsvorbereitungsausschuss beauftragt, den Verfassungstext – anhand der Prinzipien des Konzepts – vorzubereiten und dem Parlament vorzulegen. Der politische Konsens zwischen den Parteien brach jedoch¹²⁴² und die neue Verfassung wurde erneut nicht verabschiedet. Es folgten weitere Verfassungsänderungen, die die Institution des Referendums und der Volksinitiative bzw. das Justizwesen trafen.¹²⁴³

Während der dritten Legislaturperiode (1998-2002) nahm das Parlament nur zwei kleine Verfassungsänderungen¹²⁴⁴ im Zusammenhang mit dem Nato-Beitritt des Landes vor. Die Regierung der Jungen Demokraten (FIDESZ) hatte sich nicht das Ziel gesetzt, eine neue Verfassung zu schaffen.

Das vierte Parlament schuf die Verfassungsänderungen, die wegen des Beitritts zur Europäischen Union nötig waren. Im Jahr 2004 wurde zudem die Wehrpflicht durch eine Verfassungsänderung abgeschafft.

Nach den Wahlen im Jahr 2006 blieb die Sozialistische Partei (MSZP) in der Koalition mit dem Bündnis der Freien Demokraten (SZDSZ) an der Macht. Auch diese Regierung ist mit den Verfassungsänderungen zurückhaltend geblieben, es wurden nur kleinere, die exekutive Macht betreffende Verfassungsänderungen vorgenommen.

Wie es sich erkennen lässt, wurde während und kurz nach dem Systemwechsel die neue Verfassung als Krone der demokratischen Wende betrachtet. Es fehlte aber durchgehend an politischem Konsens. In den Jahren 2008-2010 wurde es um diese Frage sehr still. Der Gedanke einer neuen Verfassung war nicht mehr aktuell und andere – wirtschaftliche – Probleme mussten gelöst werden.

Dieser Tendenz änderte sich im Jahr 2010, als die neue FIDESZ-Regierung ihre Zwei-Drittel-Mehrheit nutzte, um eine neue Verfassung zu verabschieden. Der Parlamentsbeschluss über die Leitlinien der Verfassungsgebung wurde am 9. März 2011 verkündet.¹²⁴⁵ Der Entwurf der neuen Verfassung wurde ohne breite wissenschaftliche und gesellschaftliche Diskussion am 14. März eingereicht und nach einem schnellen Gesetzgebungsverfahren am 18. April vom Parlament verabschiedet.¹²⁴⁶ Die neue Verfas-

1240 119/1996. (XII.21) Ogy. Hat., MK.1996/115 (XII.21.).

1241 *Czúcz* befasste sich mit der Möglichkeit des mehrstufigen verfassungsrechtlichen Schutzes der sozialen Rechte anlässlich der Diskussion über die neue Verfassung Ungarns. Vgl. *Czúcz*, FS für *Zacher*, 1998, S.123-136.

1242 Die Opposition hatte allerdings keinen speziellen Einwand gegen den Text des Verfassungsentwurfes. Sie gönnte der Regierung den Triumph einer neuen Verfassung kurz vor den Wahlen nicht. Vgl. *Arato*, Parliamentary Constitution Making in Hungary, EECR, 1995/4, S.45-51; *Arato*, The Constitution-Making Endgame in Hungary, EECR, 1996/4, S.31-39; *Hiller*, Neue Verfassung für Ungarn?, ROW 1998/2, S.76; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.113-114.

1243 1997:LIX.tv., MK.1997/63 (VII.15.).

1244 2000:XCI.tv.1-7.§, MK.2000/65 (VI.24.), 2001:XLII.tv. 1-3.§, MK.2001/75 (VII.3.).

1245 9/2011. (III.9.) Ogy.hat. MK.2011/24 (III.9.).

1246 T/2627 törvényjavaslat, http://www.parlament.hu/internet/plsql/ogy_irom.irom_adat?p_ckl=39&p_

sung Ungarns wurde am 25. April im Amtsblatt veröffentlicht und tritt am 1.1.2012 in Kraft.¹²⁴⁷

Durch die Verabschiedung der neuen Verfassung wurde einer langen wissenschaftlichen Diskussion über die Notwendigkeit eines neuen Grundgesetzes ein Ende gesetzt. Obwohl durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts bereits viele Problemfälle gelöst wurden und dadurch eine größere Stabilität der alten Verfassung erreicht wurde,¹²⁴⁸ sind durch die neu ausgearbeitete Verfassung sozialistische Überbleibsel in der Struktur und an einigen Stellen im Text weggefallen.¹²⁴⁹

1.3.2.2. Staatsziele in der ungarischen Verfassung

Über Inhalt und Begriff der Staatsziele herrscht sowohl in der ungarischen Literatur als auch in der Rechtsprechung Einigkeit. Demnach sind Staatsziele in der Verfassung dokumentierte, allgemeine staatspolitische Zielsätze. Staatsziele sichern keine subjektiven Rechte, sie sind nicht einklagbar.¹²⁵⁰ Wer über diesen Begriff hinaus das Wesen der Staatsziele erforschen möchte, stößt jedoch schnell an die Grenzen der ungarischen Verfassungsrechtsdogmatik. Die objektive Seite der staatlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Staatsziele wurde in der ungarischen Literatur nicht genau erörtert. Auch die Abgrenzung zu den sozialen Rechten ist verschwommen, da bei beiden Kategorien das subjektive Recht fehlt und der Staat nur objektivrechtlich verpflichtet wird. *Balogh* wagt diese Unterscheidung zu den sozialen Grundrechten und argumentiert damit, dass „Staatsziele dem Staat mehr Freiheit hinsichtlich der Begründung und der Abschaffung von subjektiven Rechten gewähren. Die Abschaffung von solchen subjektiven Rechten muss natürlich verfassungsrechtliche Voraussetzungen erfüllen“. Der Staat darf demnach subjektive Rechte frei begründen und abschaffen.¹²⁵¹ *Kilényi* bestreitet sogar die normative Kraft der Staatsziele. Er stellt fest, dass die „Durchsetzung der Staatsziele nur durch politische und nicht durch rechtliche Mittel erzwingbar ist“.¹²⁵² Diese Aussage

izon=2627, (Stand : 20.10.2011).

1247 Magyarország Alaptörvénye, MK.2011/43 (IV.25.). Die neue Verfassung trägt keine, in Ungarn übliche Gesetzesnummer, sondern wurde als Grundgesetz Ungarns benannt. Ein kurzer Überblick über das Grundgesetz folgt im Vierten Hauptteil.

1248 Vgl. *Kukorelli*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan, 2007, S.77; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.114; vgl. Verfassungsgerichtsentscheidungen 32/1991. (VI.6.) AB hat., MK. 1991/61 (VI. 6.); 9/1992. (I.30.) AB hat., MK.1992/11 (I. 30.); 10/1992. (II.25.) AB hat., 1992/19 (II. 25.); 11/1992 (III.5.) AB hat., 1992/23 (III. 5.); 33/1993. (V.28.) AB hat, MK.1993/68 (V. 28.); 64/1993. (XII.22.) AB hat., MK.1993/184 (XII. 22.).

1249 Wie z.B. die Position der Grundrechte am Ende der Verfassung, wodurch der Staat in der Beziehung zwischen Staat und Bürger in den Vordergrund tritt oder die Höchststrangigkeit des Parlaments. *Sári*, Alapjogok, 2004, S.31; *Jakab/Hollán*, Die dogmatische Hinterlassenschaft des Sozialismus im heutigen Recht: Das Beispiel Ungarn, JÖR, Bd.46, 2005, S.28-33; *Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs, 2007, S.41.

1250 Vgl. *Balogh*, Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás, Fundamentum 1999/2, S.34; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.46; 28/1994. (V.20.) AB hat., III.2., MK. 1994/55 (V. 20.).

1251 *Balogh*, Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás, Fundamentum 1999/2, S.34.

1252 *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.46.

stellt die normative Kraft, die Verbindlichkeit von Teilen der als höchste Norm geltenden Verfassung in Frage. Als Lösung kommt die folgende Überlegung in Betracht. Staatsziele verpflichten den Staat (hauptsächlich den Gesetzgeber) nur in der Hinsicht, dass er ein bestimmtes Ziel verfolgen muss.¹²⁵³ Die bestehende objektiv-rechtliche Wirkung der Staatsziele erfordert jedoch nicht die unmittelbare Begründung von subjektiven Rechten, wie es bei den sozialen Rechten der Fall ist.¹²⁵⁴ Daraus folgt, dass nur mittels Normenkontrolle die Staatsziele geltend gemacht werden könnten. In der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts findet man eine Reihe von Entscheidungen, in denen die Verfassungswidrigkeit einer Norm in Verbindung mit einem Staatsziel festgestellt wurde. Als allgemeine Regel gilt aber, dass die Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift im Bezug auf Staatsziele nur in dem Fall festgestellt werden kann, wenn sie „begriffliche und offensichtliche“ Gegensätze gegenüber dem Staatsziel beinhaltet.¹²⁵⁵

Die Verfassung gliedert die Staatsziele nicht eindeutig. Sie sind in den Allgemeinen Bestimmungen erfasst, die aber auch andere Normtypen beinhalten.¹²⁵⁶ Staatsziele lassen sich überwiegend an der Formulierung, wie z.B. „trägt besondere Sorge“, „schützt“, „Sorgt ... für“ oder „fördert“ erkennen. Demnach „empfindet die Republik Ungarn Verantwortung für das Schicksal der außerhalb ihrer Grenzen lebenden Ungaren und fördert die Verbesserung ihrer Beziehung zu Ungarn.“¹²⁵⁷ „Die Republik Ungarn erkennt die Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs an und unterstützt diesen“.¹²⁵⁸ Im Weiteren „erkennt Ungarn die Selbständigkeit der Genossenschaften an“¹²⁵⁹, „schützt die Institution der Ehe und die Familie“¹²⁶⁰, „trägt besondere Sorge für die Existenzsicherheit, Bildung und Erziehung der Jugend und schützt die Interessen der Jugend“¹²⁶¹ und „sorgt durch ausgedehnte soziale Maßnahmen für die Bedürftigen“.¹²⁶²

1253 Vgl. *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S.377.

1254 Vgl. Zweiter Hauptteil: 1.3.2.3.1.; Vgl. auch bei *Sommermann*, der die „Recht auf...“-Formulierung von Staatszielen als Subjektivierungsauftrag sieht – *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S.418-419.

1255 818/B/1997. AB hat, ABH 1998/2 (II.28) Vgl.33/1993. (V.28.) AB hat, MK.1993/68 (V.28.); 30/1997 (IV.29.) AB hat, MK.1997/37 (IV.29.); 5/2004. (III.2.) AB hat, MK.2004/23 (III.2.); 54/2004. (XII.13.) AB hat, MK.2004/189 (XII.13.).

1256 wie sog. Verfassungsprinzipien (*alkotmányos alapelvek*): Rechtsstaatsprinzip § 2. (1) Verf., Verfassungsrechte (*alkotmányos jogok*) z.B. Recht auf Erbschaft § 14 Verf., aber auch echte Grundrechte wie das Recht auf Unternehmen § 9 (2) Verf. und das Recht auf Eigentum § 13 Verf. Die Unterscheidung der Staatsziele und Grundrechte geschah – auch anhand des deutschen Beispiels – erst in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts. Vgl. *Sólyom*, Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, Osteuroparecht, 2000/3-4, S.236; *Hiller*, Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, 2001, S.50-52. Die Frage bleibt jedoch offen, in welcher Beziehung Staatsziele und die sog. Verfassungsprinzipien zueinander stehen.

1257 1949:XX.tv. 6.§ (3), MK.1949/174 (VIII.20.).

1258 1949:XX.tv. 9.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.).

1259 1949:XX.tv. 12.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1260 1949:XX.tv. 15.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1261 1949:XX.tv. 16.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1262 1949:XX.tv. 17.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

Eine spezielle Regelung stellt „das Recht auf gesunde Umwelt“ dar, das der letzte Artikel der Allgemeinen Bestimmungen ist. Nach dem Verfassungstext „erkennt die Republik Ungarn das Recht eines jeden auf eine gesunde Umwelt an und bringt es zur Geltung.“¹²⁶³ Es stellt sich die Frage, ob dieses Recht ein echtes Grundrecht ist, oder nur eine als Recht verkleidete Staatszielbestimmung. Ein Problem stellt der ungenaue Inhalt dieses „Rechtes“ dar, da die gesunde Umwelt als Grundrecht dritter Generation gilt. Das Verfassungsgericht löste das Problem damit, dass es die Grundrechtsqualität des Rechts auf gesunde Umwelt anerkannte, jedoch feststellte, dass es kein subjektives Recht sei, sondern einen sog. „selbstständig gewordenen Institutionsschutz“ (im deutschen Recht: Einrichtungsgarantie¹²⁶⁴) verkörpere.¹²⁶⁵

1.3.2.3. Grundrechte in Ungarn

1.3.2.3.1. Begriff der Grundrechte

Als Grundrechte¹²⁶⁶ werden als solche hauptsächlich¹²⁶⁷ in der Verfassung festgelegte subjektive Rechte bestimmt, die einerseits aus dem allgemeinen menschlichen Dasein entspringen (Menschenrechte), andererseits an die die politische Gesellschaft bildenden Menschen anknüpfen (Bürgerrechte).¹²⁶⁸ Menschenrechte werden unabhängig

1263 1949:XX.tv. 18.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1264 Schmitt, Verfassungsrechtliche Aufsätze, 1958, S.140-173; Pieroth/Schlink, Grundrechte, 2010, S.24.

1265 Vgl.28/1994. (V.20.) AB hat, MK.1994/55 (V.20.); 48/1998. (XI.23) AB hat, MK.1998/105 (XI.23.); 11/2005. (IV.5.) AB hat, MK.2005/44 (IV.5.); Chronowski/Zeller, in: Drinóczi, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.558-559, 564-567.

1266 Der Ausdruck „Grundrechte“ (*alapjogok*) wird in der ungarischen Literatur und in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts vorwiegend benutzt, es herrscht jedoch keine Einigkeit. Die Verfassung selbst benutzt das Wort „grundlegende Rechte“ (*alapvető jogok*); dort ist auch der Begriff „Verfassungsrechte“ (*alkotmányos jogok*) zu finden. Nach der Auffassung von Ádám kann die Bezeichnung Grundrechte durchaus die Kategorien Menschenrechte, Staatsbürgerrechte, wesentliche und grundlegende Rechte umfassen. Vgl. Ádám, Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól, Jogtudományi Közlöny, 1993/11, S.410; Kukorelli, Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése, Magyar Közigazgatás, 1994/8, S.452-453; Sári, Alapjogok, 2004, S.29-31,33; Kállai, A közjog alapjai, 2005, S.93.

1267 Grundrechte müssen nicht ausschließlich in der Verfassung bestimmt sein. Grundrechte können aus internationalen Verträgen stammen oder von dem Verfassungsgericht abgeleitet werden. Zudem werden Inhalte der Grundrechte (sog. Teilbefugnisse = *részjogosítványok*) in Gesetzen konkretisiert. Vgl. 1949:XX.tv.8.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.); Sári, Alapjogok, 2004, S.33; Chronowski/Drinóczi/Petrétei/Zeller, in: Drinóczi, Magyar alkotmányjog III.,2006, S.18-20.

1268 Vgl. Kilényi, in:Kilényi/Hajas, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.41; Kállai, A közjog alapjai, 2005, S.98. Ein Unterschied in der Herkunft der Menschenrechte und Bürgerrechte lässt sich feststellen. Menschenrechte stammen hauptsächlich aus dem internationalen Recht, demgegenüber Bürgerrechte eher die Entwicklung des Verfassungsrechts darstellt. Vgl. Kovács/Szabó, in: Kovács/Szabó, Az emberi jogok dokumentumokban, 1976, S.9.

von der Nationalität und Staatsbürgerschaft jedem garantiert. Durch Bürgerrechte sichern dagegen Staaten bestimmte Rechte für die eigenen Staatsbürger.¹²⁶⁹

Grundrechte haben zwei Dimensionen. In erster Linie schützen sie vor dem Eingriff des Staates in das Privatleben des Individuums und ermöglichen eine freie Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und an politischen Prozessen. Zweitens beinhalten Grundrechte staatliche Verpflichtungen, die – in positiven staatlichen Leistungen konkretisiert – dazu beitragen, dass diese Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben ermöglicht wird.

Grundrechte unterscheiden sich – nach der Meinung von *Balogh*¹²⁷⁰ – auch hinsichtlich des subjektiven Rechts, das sie gewähren. Einerseits gibt es die klassischen Grundrechte (Freiheitsrechte), bei denen unmittelbar durch die Verfassung die subjektiven Rechte des Einzelnen entstehen. Zu der anderen Gruppe der Grundrechte gehören hauptsächlich die sozialen Rechte, die nur mittelbar durch die Verfassung Geltung erlangen. Um die Geltung dieser Grundrechte zu sichern, muss der Staat (der Gesetzgeber) das subjektive Recht erst begründen.¹²⁷¹ Neben der subjektiven Seite haben Grundrechte auch eine objektive Seite, die über die subjektiven Rechte hinaus weitere staatliche Verpflichtungen beinhaltet, die vom Verfassungsgericht als Pflicht des objektiven Institutionsschutzes (*objektív intézményvédelmi kötelezettség*) bezeichnet wird.¹²⁷²

1.3.2.3.2. Einteilung und Quellen der Grundrechte

Hinsichtlich der Einteilung der Grundrechte folgt die ungarische Literatur hauptsächlich der Aufteilung in Generationen anhand ihrer Entstehungsgeschichte.¹²⁷³ In die ers-

1269 *Földesi*, Az emberi jogok univerzalitása és az állampolgári jogok partikularitása, *Fundamentum* 1998/4, S.16-24; *Sári*, Alapjogok, 2004, S.30-31; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.41.

1270 Vgl. *Balogh*, Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás, *Fundamentum* 1999/2, S.34.

1271 *Balogh* nennt sie sekundäre subjektive Rechte. Vgl. auch die sog. Satellitenrechte bei *Tomuschat*. *Tomuschat*, The Right to Work, in: *Rosas/Helgesen*, Human Rights in a Changing East – West Perspective, 1990, S.195; *Kardos*, A szociális jogok kikényszerítésének lehetőségei, *Esély* 1996/6, S.21.

1272 Die Ähnlichkeit zur deutschen Einrichtungsgarantie ist kein Zufall. Der ungarische Institutionsschutz wurde – unter anderem Namen – vom deutschen Recht übernommen. *Sólyom*, Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, *Osteuroparecht*, 2000/3-4, S.233. Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.53-54.

1273 Vgl. *Szigeti/Polt/Bócz/Ádám/Bánáti*, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?, *Fundamentum*, 1999/1, Beitrag von *Polt*, S.54; *Ferge/Szikinger/Bihari*, Szociális jogok-szociális biztonság, *Fundamentum* 2000/3, Beitrag von *Szikinger*, S.56-57; *Halmai/Tóth*, in: *Halmai/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.81-89; *Menyhárt*, A szociális jogok alkotmányos megítélése, különös tekintettel a társadalombiztosításra, *Magyar Jog*, 2004/8, S.470-471; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.43-45; *Kállai*, A közjog alapjai, 2005, S.96; *Csink*, in: *Csink/Rixer*, Alkotmányjog és közigazgatási jog, 2006, S.3-4; 37/1992. (VI.10.) AB hat., MK. 1992/59 (VI. 10.); 677/B/1995. AB hat., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>, (Stand: 10.2.2011); 334/B/2000. AB hat., III.5., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>, (Stand: 10.2.2011).

te Generation der Grundrechte gehören die sog. klassischen Freiheitsrechte, deren Ursprung in den englischen, französischen und amerikanischen Revolutionen im 17.-18. Jahrhundert liegt.¹²⁷⁴ Sie schützen einerseits vor Eingriffen der staatlichen Macht mit dem Ziel, dass der Einzelne sein Leben frei gestalten kann. Andererseits sichern sie politische Rechte, die die Teilnahme an staatlichen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Die politischen Teilnahmerechte sind typischerweise Bürgerrechte, da sie an die Mitgliedschaft in einer bestimmten politischen Gesellschaft anknüpft. In diese Gruppe gehören z.B. die Freiheit der Person, das Recht auf körperliche Unversehrtheit, Schutz des Eigentums, Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit.¹²⁷⁵ Die Grundrechte der ersten Generation haben hauptsächlich einen negativen Inhalt, demzufolge wird vom Staat ein Unterlassen gefordert. Andererseits kann die Geltung dieser Grundrechte auch nicht ohne eine gewisse staatliche Aktivität (z.B. durch Gerichte, die die Grundrechte schützen) gewährleistet werden.¹²⁷⁶ Die zweite Generation der Grundrechte entstand im 20. Jhd. Der Staat realisierte, dass die Mechanismen der kapitalistischen Wirtschaft bestimmte Gruppen der Gesellschaft nicht vor Armut schützen können. Die anfänglich sporadischen Maßnahmen des Staates begründeten im Verlaufe der Zeit ein Recht gegenüber dem Staat. So entstanden wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, die hauptsächlich¹²⁷⁷ ein aktives Tun, nämlich die Organisation von bestimmten staatlichen Leistungen bzw. Leistungssystemen fordern.¹²⁷⁸ Die dritte Generation bilden Grundrechte, die als Antwort auf die Globalisierung entstanden sind, wie z.B. das Recht auf Frieden, das Recht auf eine unversehrte Umwelt. Sie verkörpern Werte, die durch

1274 Vgl. *Hubatsch*, Die englischen Freiheitsrechte, 1962, S.16-29; *Schröder*, in: *Birtsch*, Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, 1981, S.75-95; *Blickle*, Von der Leibeigenschaft in die Freiheit, in: *Birtsch*, Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, 1981, S.25-40; *Levy*, Origins of the Bill of Rights, 1999, S.1-43.

1275 *Locke* bestimmte drei Grundrechte: das Recht auf Leben, das Recht auf Freiheit und das Recht auf Eigentum. Aus diesen Rechten lassen sich die modernen speziellen Grundrechte ableiten. Vgl. *Halmai/Tóth*, in: *Halmai/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.81.

1276 Vgl. *Sári*, A szociális jogok és a szociális állam, Jogtudományi Közlöny, 1997/5, S.218; *Halmai/Tóth*, in: *Halmai/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.84; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.41-42; *Kukorelli*, Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, 2006, S.17.

1277 Auch in der Gruppe der sozialen Rechte gibt es Freiheitsrechte, die einen negativen Inhalt haben. Dazu gehört z.B. das selbständig gewordene Recht auf Vereinigungsfreiheit, das die Gründung von Gewerkschaften sichert. Als „echte“ soziale Rechte werden aber die positiven Rechte verstanden, die eine staatliche Maßnahme bzw. Leistung begründen. Vgl. *Sári*, A szociális jogok és a szociális állam, Jogtudományi Közlöny, 1997/5, S.218; *Kardos*, A gazdasági, szociális és kulturális jogok néhány sajátossága, Magyar Tudomány, 2003/10, S.1279.

1278 Vgl. *Péteri*, in: *Katonáné Soltész*, Emberi jogok hazánkban, 1988, S.44; *Sári*, A szociális jogok és a szociális állam, Jogtudományi Közlöny, 1997/5, S.217; *Halmai/Tóth*, in: *Halmai/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.81-90; *Sári*, Alapjogok, 2004, S.37; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.43-44; *Kukorelli*, Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, 2006, S.17-18. In der deutschen Literatur wird der Begriff „Teilhaberechte“ verwendet, welcher aber in Ungarn nicht geläufig ist. Vgl. *Korinek*, in: *Katholische Sozialakademie Österreichs*, Die sozialen Grundrechte, 1971, S.9-23; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, S.131.

den Zusammenschluss der Nationen verwirklicht werden können.¹²⁷⁹ Obwohl diese Einteilung der Grundrechte in Ungarn üblich ist und auf den ersten Blick umfassend erscheint, verbergen sich jedoch einige Probleme darin. Einerseits lassen sich politische Teilnahmerechte, die an die Staatsbürgerschaft anknüpfen (wie allgemeines Wahlrecht, Recht zur Selbstverwaltung usw.) nicht eindeutig einteilen. Inhaltlich würden sie in die Grundrechte der ersten Generation gehören, entstanden sind sie jedoch erst im 20. Jhd. Andererseits sind die Grundrechte der dritten Generation inhaltlich nicht eindeutig und ihre Grundrechtsqualität wird sogar bestritten.¹²⁸⁰

Grundrechte werden auch nach ihrer Wertordnung gruppiert.¹²⁸¹ Das Verfassungsgericht schuf eine Grundlage dafür, da es in seiner Rechtsprechung das Recht auf Leben und Menschenwürde an erste Stelle setzte.¹²⁸² Gleich danach folgt die Meinungsfreiheit, die als sog. Mutterrecht anderer Freiheitsrechte (sog. Kommunikationsrechte) betrachtet wird.¹²⁸³ Eine solche Rangordnung kann jedoch nicht hinsichtlich aller Grundrechte aufgestellt werden, insofern ist sie für eine umfassende Einteilung nicht geeignet.

Sári weist auf die Aufteilung in individuelle und kollektive Grundrechte hin. Im Mittelpunkt dieser Klassifikation steht, in welcher Form das Recht ausgeübt wird. Diese Untersuchung konzentriert sich auf die individuellen Rechte, deswegen hat diese Einteilung im Weiteren keine Relevanz.¹²⁸⁴

Die Einteilung der Grundrechte kann auch anhand ihrer Quellen erfolgen. Die wichtigste Quelle der Grundrechte ist die Verfassung, die die allgemeine Anerkennung der Grundrechte folgendermaßen beinhaltet: „Die Republik Ungarn erkennt die unantastbaren und unveräußerlichen Grundrechte des Menschen an, deren Achtung und Schutz die erstrangige Pflicht des Staates ist.“¹²⁸⁵ Die einzelnen Grundrechte werden dem Staatsorganisationsteil folgend in Kapitel 12 der Verfassung geregelt. Diese Vorschriften werden in Gesetzen konkretisiert, die aber den Kern, den wesentlichen Inhalt des Grundrechtes nicht einschränken dürfen.¹²⁸⁶ Als dritte Quelle der Grundrechte gelten die Entscheidungen des Verfassungsgerichts. § 8 (1) Verf. lässt es zu, dass das Verfassungsgericht andere Grundrechte aus der Verfassung ableitet.¹²⁸⁷ Zuletzt gehören zu

1279 Vgl. *Halmi/Tóth*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.87-89; *Vasak*, in: *Swinarski*, Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge, FS für Pictet, 1984, S.837-845; 28/1994.(V.20.) AB hat., III.2., MK.1994/55 (V. 20.).

1280 Vgl. *Halmi/Tóth*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.88; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.44.

1281 Vgl. *Sári*, Alapjogok, 2004, S.40.

1282 Vgl. *Horváth*, Az élethez való jog, Acta Humana 1995,Nº18-19, S.40-42; *Balogh*, Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás, Fundamentum, 1999/2, S.28.

1283 Vgl. *Sári*, Alapjogok, 2004, S.40; *Halmi*, A vélemény szabadság alkotmányos szabályozása, Acta Humana, 1995, Nº18-19, S.134; Vgl.30/1992. (V.26.) AB hat., MK.1992/53 (V.26.).

1284 Vgl. *Szabó*, Az emberi jogok, 1978, S.53; *Kulcsár*, A kulturális jogok és a demokratikus biztonság Európában, Acta Humana 1996, Nº22-23, S.90-91; *Sári*, Alapjogok, 2004, S.40-41.

1285 1949:XX.tv. 8.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1286 1949:XX.tv. 8.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.); vgl. Schranken der Grundrechte Zweiter Hauptteil: 1.3.2.3.4.

1287 Vgl. *Balogh*, in: KJK-KERSZÖV, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.210.

den Quellen der Grundrechte auch internationale Verträge, deren Verhältnis zum nationalen Rechts bereits erörtert wurde.¹²⁸⁸

1.3.2.3.3. Grundrechtsträger

Grundrechtsträger sind im ungarischen Recht hauptsächlich natürliche Personen, die – anknüpfend an die oben geschilderte Unterteilung in Menschenrechte und Bürgerrechte – einerseits alle Menschen umfassen, andererseits aber teilweise nur als ungarische Staatsbürger zu verstehen sind. Mit dem EU-Beitritt wurde ein spezieller Status für EU-Bürger geschaffen. Diese haben sowohl aktives als auch passives Kommunal- und Europawahlrecht, wenn sie auf dem Gebiet der Republik Ungarn angemeldet sind. Kommunalwahlrecht haben auch Asylberechtigte, Einwanderer, die im Staatsgebiet der Republik Ungarn dauerhaft leben und am Tag der Wahlen sich dort aufhalten.¹²⁸⁹

Gemäß den Entscheidungen des Verfassungsgerichts können auch juristische Personen des Privatrechts Grundrechtsträger sein, wenn die Natur des jeweiligen Grundrechts dies ermöglicht.¹²⁹⁰ In dieser Untersuchung werden die juristischen Personen in dieser Hinsicht nicht weiter behandelt, da bezüglich des Systems der sozialen Sicherheit das Individuum, die natürliche Person im Mittelpunkt steht.

1.3.2.3.4. Schranken der Grundrechte

Von den Grundrechten, welche die Gewährung der Freiheit der Bürger (und der anderen Grundrechtsträger) gegenüber dem Staat gewährleisten, sind die wenigsten absolute – und damit schrankenlose – Rechte. Zu den schrankenlosen Rechten gehören das Recht auf Leben, das Recht auf Menschenwürde¹²⁹¹ und bestimmte strafrechtliche und prozessuale Grundrechte.¹²⁹² Außerhalb dieses kleinen Kreises der uneinschränkbaren Grundrechte besteht die Möglichkeit der Einschränkung.

Da sich die Verfassung bezüglich der Bestimmung der Grundrechte auf das Wesentliche konzentriert, werden die Grundrechte in Gesetzen konkretisiert. Diese Vorschriften dürfen jedoch den Kern, den wesentlichen Inhalt des Grundrechtes nicht einschränken.¹²⁹³ Die ungarische Verfassung beinhaltet eine Generalklausel in Form eines einfachen Gesetzesvorbehalts und stellt diesem nur bei bestimmten einzelnen Grundrechtsvorschriften eine formelle Hürde auf. Gemäß dem einfachen Gesetzesvorbehalt werden die Regelungen bezüglich der Grundrechte und Grundpflichten durch Parlamentsgesetze bestimmt.¹²⁹⁴ Demnach kann der Gesetzgeber keine entsprechende Ermächtigung an

1288 Vgl. Zweiter Hauptteil: 1.2.2.

1289 Vgl. 1949:XX.tv. 70.§ (2)-(5), MK.1949/174 (VIII.20.).

1290 21/1990. (X.4.) AB hat, MK.1990/98 (X. 4.); *Sonnevend*, Eigentumsschutz und Sozialversicherung, 2008, S.164.

1291 Das ungarische Verfassungsgericht betrachtet diese zwei Rechte unzertrennlich. Vgl. 23/1990. (X.31.) AB hat., V.2., MK.1990/107 (X. 31.).

1292 *Halmai/Tóth*, in: *Halmai/Tóth*, *Emberi jogok*, 2003, S.110-112.

1293 1949:XX.tv. 8.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.).

1294 1949:XX.tv. 8.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.).

die Verwaltung geben. Es können nur im Fall eines mittelbaren und weiten Zusammenhangs mit den Grundrechten Einschränkungen in Verordnungen verfasst werden.¹²⁹⁵ Eine formelle Hürde für den Gesetzesvorbehalt findet sich bei bestimmten politischen Grundrechten, bei denen die Konkretisierung bzw. Einschränkung des Grundrechts durch Zwei-Drittel-Gesetze¹²⁹⁶ erfolgen muss.¹²⁹⁷ Als verfahrensrechtliche Garantie im Fall der Grundrechtseinschränkung gilt das Rechtsstaatsprinzip.¹²⁹⁸ Gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts ist die Rechtssicherheit ein fester Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit.¹²⁹⁹

Das Verfassungsgericht prüft, ob der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts auch inhaltlich gerechtfertigt ist. Das Verfassungsgericht erkennt ihn als legitimen Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechtes an, wenn er mit Bezugnahme auf in Menschenrechtskonventionen fundierte Gemeininteresse-Klauseln geschieht.¹³⁰⁰

Das ungarische Verfassungsgericht entwickelte – anhand des deutschen Vorbilds¹³⁰¹ – ein Verfahren¹³⁰², in dem die Erforderlichkeit und die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes in den Schutzbereich des Grundrechtes geprüft wird. Demnach „darf der Staat ein Grundrecht in dem Fall einschränken, dass der Schutz oder die Geltung eines anderen Grundrechts oder einer anderen Freiheit bzw. anderer verfassungsrechtlicher Werte auf andere Weise nicht erreicht werden kann. Zur Verfassungsmäßigkeit des Eingriffes ist die Wahrung der Verhältnismäßigkeit der Einschränkung notwendig. Demnach müssen die Wichtigkeit des angestrebten Ziels und das Gewicht des in diesem Interesse erfolgten Eingriffes miteinander in einem angemessenen Verhältnis stehen. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, bei Einschränkung eines Grundrechts das mildeste Mittel anzu-

1295 64/1991. (XII.17.) AB hat., C.2., MK.1991/139 (XII. 17.).

1296 Zwei-Drittel-Gesetze sind mit einem Quorum von zwei Dritteln der anwesenden - und nicht der gewählten, wie es vor der Verfassungsänderung im Jahr 1990 der Fall war - Abgeordneten zu verabschieden. Dieses Zwei-Drittel-Quorum drückt keine Wertentscheidung über die Grundrechte aus. Die Zuordnung der Rechte lag an den politischen Machtverhältnissen zwischen Opposition und Regierung während des Systemwechsels. Vgl. *Balogh*, in: KJK-KERSZÖV, *Az Alkotmány magyarázata*, 2003, S.206-211; *Sári/Somody*, *Alapjogok*, 2008, S.36-37.

1297 Vgl. 4/1993. (II.12.) AB hat., MK.1993/15 (II.12.); *Balogh*, in: KJK-KERSZÖV, *Az Alkotmány magyarázata*, 2003, S.211.

1298 1949:XX.tv. 2.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1299 Vgl. 26/1992. (IV.30.) AB hat, MK.1992/44 (IV.30.); 28/1992 (IV.30.) AB hat, MK.1992/44 (IV.30.); 30/2000. (X.11.) AB hat, MK.2000/101 (X.11.); 7/2001. (III.14.) AB hat, MK.2001/30 (III.14.).

1300 Vgl. 20/1990. (X.4.) AB hat, 1990/98 (X.4.); 30/1992. (V.26.) AB hat, MK.1992/53 (V.26.); 14/2000.(V.12.) AB hat, MK.2000/46 (V.12.); 56/1994. (XI.10.) AB hat, MK.1994/111 (XI.10); 20/1997. (III.19.) AB hat, MK.1997/24 (III.19.).

1301 *Sólyom*, *Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit*, Osteuroparecht, 2000/3-4, S.231-233.

1302 Der Test basiert auf einer Sondermeinung des Verfassungsrichters László Sólyom, der die Aufmerksamkeit darauf richtete, dass bei der Einschränkung eines Grundrechts neben dem Ziel des Eingriffes auch die Unvermeidbarkeit und die Verhältnismäßigkeit geprüft werden müsse. Vgl. 2/1990. (II.18.) AB hat; *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn*, 1995, S.54-55; *Takács*, in: *Halmai*, *A megtalált Alkotmány?*, 2000, S.107-108.

wenden, welches für das Erreichen des Ziels noch geeignet ist.“¹³⁰³ Dementsprechend erfolgt die Prüfung des Eingriffes – in den meisten Fällen – in zwei Schritten. Im ersten Schritt wird untersucht, ob der Schutz eines anderen Grundrechts oder anderer verfassungsrechtlicher Werte den Eingriff rechtfertigt. Zweitens wird geprüft, ob der Gesetzgeber das für das Erreichen des Ziels mildeste geeignete Mittel gewählt hat und ferner, ob die Wichtigkeit des Ziels und der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts in angemessenem Verhältnis stehen.¹³⁰⁴

Einen speziellen Fall der Grundrechtsbeschränkung stellt der Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechtes im Ausnahmezustand, im Notstand oder in bestimmten Gefahrensituationen dar. Unter diesen Umständen dürfen Grundrechte, mit der Ausnahme von Grundrechten, welche in der Verfassung explizit als solche genannt werden, eingeschränkt und sogar aufgehoben werden. Diese Ausnahmeregel ist breiter gefasst als die der absoluten Grundrechte, hierher gehören unter anderem das Recht auf Leben und Menschenwürde, das Recht auf Freiheit und persönliche Sicherheit, die Rechtsfähigkeit des Menschen, strafrechtliche Prozessualrechte (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*), Gedanken-, Gewissens- und Glaubensfreiheit und das Recht des Kindes auf Schutz und sogar das Recht auf soziale Sicherheit.¹³⁰⁵

1.3.2.4. Institutionen der Durchsetzung und Schutz der Verfassung

Für die Durchsetzung der Verfassung ist in erster Linie die Gesetzgebung zuständig, die verpflichtet ist, Gesetze im Einklang mit der Verfassung zu verabschieden. Die Gesetzgebung wird jedoch von weiteren staatlichen Organen kontrolliert, wodurch der demokratische Verfassungsschutz verwirklicht wird. Diese Organe, die auch als „Wächter der Verfassung“ gelten, üben Kontroll- und Gleichgewichtsfunktionen aus und werden klar von Institutionen getrennt, welche politische Grundentscheidungen fällen bzw. diese durchsetzen. Demnach gehören aus ungarischer Sicht das Parlament und die Regierung nicht zu den „Wächtern der Verfassung“ und werden nicht als Institutionen des Verfassungsschutzes verstanden, obwohl sie selbstverständlich eine große Rolle bei der Durchsetzung der Grundrechte spielen.¹³⁰⁶ Als höchstes Organ wacht das Verfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit der Normen. Neben dem Verfassungsgericht haben auch die normalen Gerichte eine wichtige Rolle. Sie sind verpflichtet, die verfassungsrechtliche Ordnung und die Rechte der Bürger zu hüten. Drittens wurde nach der Wende auch in Ungarn die Institution des Ombudsmanns übernommen. Die Ombudsmänner untersuchen die Einhaltung der Grundrechte innerhalb der Verwaltung und leiten bestimmte Verfahren im Fall einer Grundrechtsverletzung.

1303 879/B/1992. AB hat.; Vgl. *Halmay/Tóth*, in: *Halmay/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.130.

1304 Vgl. *Halmay/Tóth*, in: *Halmay/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.130.

1305 1949:XX.tv. 8.§ (4); zu den Ausnahmen gehören 54-56.§, 57.§ (2)-(4), 60.§, 66-69.§, 70/E.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1306 Vgl. *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, Kinek a feladata az Alkotmány közvetlen alkalmazása?, *Fundamentum* 1998/4., Beitrag von *Takács*, S.52.

Im Einklang mit dem Ziel und dem methodischen Ansatz dieser Untersuchung wird an dieser Stelle auch ein kurzer Überblick über den Gesetzgebungsprozesses gegeben. Darauf folgend werden die wichtigsten Vorschriften der sog. Wächter der Verfassung in Bezug auf den Verfassungs- und Grundrechtsschutz erörtert.

1.3.2.4.1. Gesetzgebungsprozess

Das höchste Organ der Staatsmacht und der Volksvertretung der Republik Ungarn ist das Parlament, das gemäß § 19 (3) Buchstabe b) Verf. Gesetze erlässt.¹³⁰⁷ Der Gesetzgebungsprozess hat jedoch neben der parlamentarischen auch eine außerparlamentarische Phase.¹³⁰⁸ Die außerparlamentarische Phase beinhaltet die Anfertigung eines fünfjährigen Gesetzgebungsprogramms und die Vorbereitung des Gesetzesentwurfes.¹³⁰⁹ Die Hauptverantwortung für den ganzen Gesetzgebungsprozess liegt beim Justizminister, der für die Einheitlichkeit des Rechtssystems und den Einklang des Gesetzesentwurfes mit der Rechtsordnung sorgt.¹³¹⁰ In dieser ersten Phase werden auch Interessengruppen (wie z.B. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) eingeschaltet, was die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Gesetzgebungsprozess sichert.¹³¹¹ Diese erste Phase liefert keine sicheren Anhaltspunkte für verfassungsrechtliche und internationalrechtliche Einflüsse, da der Gesetzesentwurf sich noch im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen befindet.

Gemäß § 25 (1) Verf. besitzen der Präsident, die Regierung, jeder Parlamentsausschuss und jeder Abgeordnete das Initiativrecht.¹³¹² Die Gesetzesentwürfe müssen mit Begründung versehen beim Präsidenten des Parlaments eingereicht werden.¹³¹³ Der Präsident des Parlaments leitet den Entwurf an die Parlamentsausschüsse weiter und weist einem Ausschuss den Entwurf zu (*kijelölt bizottság*).¹³¹⁴ Parlamentsausschüsse spielen nicht nur bei den Gesetzesinitiativen, sondern auch im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses eine entscheidende Rolle. Jeder Ausschuss kann die eingereichten Gesetzesentwürfe begutachten. Für diejenigen Ausschüsse, denen der Entwurf vom Präsidenten des Parlaments zugewiesen wurde, besteht die Pflicht, zu den Gesetzesentwürfen und den Änderungsvorschlägen der Abgeordneten Stellung zu nehmen.¹³¹⁵ Die Stellungnahmen der Parlamentsausschüsse werden in der Plenar-Sitzung vorgetragen.

1307 1949:XX.tv. 19.§ (1)-(3), 25.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1308 Vgl. *Kukorelli*, in: *Kukorelli*, Alkotmányjog I., 2007, S.352; *Petrétei*, A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában, Budapest, 1998; *Rózsás*, in: *Rózsás/Chronowski*, Alkotmányjog és közigazgatási jog, 2005, S.286-289.

1309 1987:IX.tv, 21-22.§, MK.1987/65 (XII. 29.).

1310 1987:IX.tv, 24.§, MK.1987/65 (XII. 29.).

1311 Vgl. *Kukorelli*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.352; 1987:IX.tv, 27-32.§, MK.1987/65 (XII. 29.).

1312 1949:XX.tv. 25.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.); 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 85.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1313 1987:IX.tv, 40.§ (1), MK.1987/65 (XII. 29.); 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 98.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1314 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 98.§ (2), MK.1994/96 (IX. 30.).

1315 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 19.§ (2) h), 29-30, 79.§, 95.§, 102.§ (5), MK.1994/96 (IX. 30.).

Im ungarischen Parlamentssystem spielt der Parlamentsausschuss für Verfassungsweisen, Gesetzesvorbereitung und Justizwesen eine besondere Rolle. Er ist oft an der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfes beteiligt und hat auch eine Verfassungsschutzfunktion, da er bis zur Endabstimmung Änderungsvorschläge, die für Kohärenz sorgen sollen, einreichen kann. Da die Parlamentsausschüsse immer mehr Gewicht im Gesetzgebungsprozess erhalten, werden sie auch kleine Gesetzgebung genannt.¹³¹⁶ Dies äußert sich auch darin, dass nur über solche Änderungsvorschläge von Abgeordneten in der Plenar-Sitzung abgestimmt werden muss, welche mindestens ein Drittel der Abgeordnetenstimmen in einem der zugewiesenen Ausschüsse bekommen haben.¹³¹⁷ Diese wichtige Rolle der Parlamentsausschüsse begründet den methodischen Ansatz, die Ausschussprotokolle bei der Einflussmessung einzubeziehen.

In der Plenar-Sitzung wird der Gesetzesentwurf in zwei Lesungen, in der sog. allgemeinen Debatte (*általános vita*) und in der sog. Detaildebatte (*részletes vita*), vorgetragen.¹³¹⁸ In der allgemeinen Debatte werden die Notwendigkeit, die leitenden Prinzipien, die Begründung und das Konzept des Gesetzesentwurfes geklärt. Nach dem Abschluss der allgemeinen Debatte entscheidet das Parlament darüber, ob der Entwurf zur Detaildebatte freigegeben wird.¹³¹⁹ In der Detaildebatte werden ausschließlich die Änderungsvorschläge zum Gesetzesentwurf diskutiert. Der Detaildebatte folgt die Abstimmung über die einzelnen Änderungsvorschläge.¹³²⁰ Frühestens fünf Tage danach muss eine Endabstimmung (*zárószavazás*) über den ganzen Gesetzesentwurf gehalten werden.¹³²¹

Abweichende Regeln gelten, wenn das Gesetz im sog. außerordentlichen Verfahren verabschiedet wird.¹³²² Das außerordentliche Verfahren kann von denjenigen beantragt werden, die über ein Initiativrecht verfügen. Das Parlament entscheidet darüber mit einem Quorum von vier Fünfteln der anwesenden Abgeordneten.¹³²³ Nach der Entscheidung des Parlaments bestimmt der Präsident des Parlaments den Ausschuss, welcher die Debatte über den Gesetzesentwurf durchführt. Nach der Beendung der Debatte in dem Ausschuss muss der Gesetzesentwurf in die Tagesordnung des Parlaments aufgenommen

1316 Kukorelli, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.354.

1317 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 106.§ (1) b), MK.1994/96 (IX. 30.) Eine Ausnahme besteht in dem Fall gemäß 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 106.§ (1) d), (2), MK.1994/96 (IX. 30.).

1318 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 100.§ (1), MK.1994/96 (IX. 30.).

1319 Vgl. 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 100-104.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1320 Vgl. 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 105-106.§ (7), MK.1994/96 (IX. 30.).

1321 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 106.§ (8)-(9), MK.1994/96 (IX. 30.); Wenn die von dem Parlament angenommenen Änderungsvorschläge mit der Verfassung, mit anderen Gesetzen oder mit sich selbst unvereinbar sind, und diesbezüglich ein Änderungsvorschlag eingereicht wurde, muss vor der Endabstimmung die sog. Enddebatte (*záróvita*) eröffnet werden. 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 107.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1322 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 124-128.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1323 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 125.§ (1), MK.1994/96 (IX. 30.).

men werden. Das Parlament behandelt das Gesetz in einer einzigen gemeinsamen Lesung nach einem strengen Protokoll¹³²⁴ und entscheidet gleich danach.¹³²⁵

Das Gesetz wird von dem Präsidenten des Parlaments unterzeichnet und von dem Präsidenten der Republik Ungarn verkündet.¹³²⁶

1.3.2.4.2. Verfassungsgericht

Das ungarische Verfassungsgericht wurde im Jahr 1989 ins Leben gerufen.¹³²⁷ Nach der jahrzehntenlangen Diktatur wurde das sog. deutsch-österreichische Modell gewählt, wodurch eine stärkere Kontrolle der Regierung und des Parlaments erreicht werden konnte.¹³²⁸

Die Verfassung beinhaltet nur eine Rahmenregelung bezüglich des Verfassungsgerichts, dessen Organisation und Tätigkeit wird in einem Parlamentsgesetz geregelt.¹³²⁹ Das Gesetz über das Verfassungsgericht schreibt vor, dass die Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts vom Parlament in einem weiteren Gesetz erlassen werden soll. Ein entsprechendes Gesetz liegt jedoch nicht vor, da der ausgearbeitete Gesetzesentwurf nicht verabschiedet worden ist. Aus diesem Grund geht das Verfassungsgericht bis heute anhand seiner internen provisorischen Geschäftsordnung vor.¹³³⁰

Das Verfassungsgericht besteht aus 15 Mitgliedern, welche für zwölf Jahre vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit gewählt werden.¹³³¹ Gemäß der letzten grundlegenden Gesetzesänderung werden die Verfassungsrichterkandidaten von einem Nominierungsausschuss festgelegt. Im Ausschuss wird jedoch nicht jeder Parlamentsfraktion je durch einen Abgeordneten vertreten, wie es vor der Gesetzesänderung der Fall war. Die Zusammensetzung des Ausschusses spiegelt nun die Kräfteverhältnisse der Parlamentsfraktionen wieder. Dadurch sind politische Einflüsse bei der Wahl der Ver-

1324 Dem Exposé des Initiators folgen die Stellungnahme des Parlamentsausschusses und jeweils ein Beitrag der Parlamentsfraktionen. Vgl. 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 128.§ (2) (3), MK.1994/96 (IX. 30.).

1325 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 128.§ (3), MK.1994/96 (IX. 30.).

1326 1949:XX.tv. 25.§ (3), 26.§, MK.1949/174 (VIII.20.); 1987:XI.tv.14.§, MK.1987/65 (XII. 29.); 46/1994. (IX.30.) OGY hat. 108-111.§, MK.1994/96 (IX. 30.).

1327 1989:XXXI.tv. 17.§, MK.1989/74 (X.23.), 1989:XXXII.tv., MK.1989/77 (X.30.).

1328 Vgl. *Spuller*, Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn, 1998, S.10; *Sólyom*, Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, Osteuroparecht, 2000/3-4, S.230-231; *Halmi*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.197; *Nußberger*, Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Länder, Osteuroparecht, 2004/3, S.222; *Kukorelli*, Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban, 2006, S.128-132.

1329 Vgl. *Kukorelli*, in: *Kukorelli*, Alkotmánytan I., 2007, S.449. Die gesetzliche Regelung war allerdings als „Gesetz mit Verfassungskraft“ geplant. Die Rechtsquelle Gesetz mit Verfassungskraft wurde jedoch später mit der Verfassungsänderung im Jahr 1990 abgeschafft. 1990:XL.tv.14.§, MK.1990/59 (VI.25.); Vgl. Fn. 1236; Kritische Bemerkungen dazu Vgl. *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, Kinek a feladata az Alkotmány közvetlen alkalmazása?, Fundamentum 1998/4., Beitrag von *Holló*, S.45.

1330 3/2001. (XII.3.) Tü. Hat., Präambel, ABH 2001/12.

1331 1949:XX.tv. 32/A.§ (5), MK.1949/174 (VIII.20.); 1989:XXXII.tv. 8.§ (3), MK.1989/77 (X.30.).

fassungsrichter nicht mehr auszuschließen.¹³³² Zumindest untersagen strenge Inkompatibilitätsregelungen die Mitgliedschaft in einer Partei und das Ausüben anderweitiger politischen Tätigkeiten.¹³³³ Darüber hinaus dürfen Verfassungsrichter kein anderweitiges staatliches, kommunales, gesellschaftliches oder wirtschaftliches Amt bzw. Mandat ausüben. Mit der richterlichen Tätigkeit ist nur eine Beschäftigung als Wissenschaftler, Künstler, Professor, Lektor, Redakteur bzw. eine urheberrechtlich geschützte Tätigkeit vereinbar.¹³³⁴ Verfassungsrichter genießen die gleiche Immunität und Indemnität wie Abgeordnete.¹³³⁵

Das Verfassungsgericht trifft seine Entscheidungen entweder als Plenum oder in Kammern. Das Plenum befasst sich mit Normkontrollverfahren bezüglich Parlamentsgesetzen¹³³⁶, mit der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit internationaler Normen und mit der Verfassungsauslegung. Das Plenum trifft auch organisatorische Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Mandat der Verfassungsrichter.¹³³⁷ Die Kammern bestehen aus drei Richtern und entscheiden im Normenkontrollverfahren hinsichtlich unterer Rechtsvorschriften, im Organstreit und im Fall der Verfassungsbeschwerden.¹³³⁸ Die Entscheidungen werden ohne Beweisaufnahme und hauptsächlich mit Stimmenmehrheit getroffen. Den Richtern besteht die Möglichkeit, eine Sondermeinung oder eine Parallelbegründung zu verfassen. Für die Rechtsentwicklung wichtige Entscheidungen werden im Amtsblatt mit den eventuellen Sondermeinungen und Parallelbegründungen veröffentlicht.¹³³⁹ Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts sind verbindlich und unanfechtbar.¹³⁴⁰

Die gesetzliche Regelung¹³⁴¹ bestimmt sieben verschiedene Verfahren, die für eine weite Kompetenz des Verfassungsgerichts sorgen. Die sog. vorherige Prüfung der Verfassungswidrigkeit (*az alkotmányellenesség előzetes vizsgálata*) bietet eine Möglichkeit zur abstrakten Normenkontrolle während des Gesetzgebungsprozesses. Dementsprechend kann der Präsident vor der Unterzeichnung eines Gesetzes beim Verfassungsgericht die Prüfung dessen Verfassungsmäßigkeit beantragen.¹³⁴² Genauso sind das Par-

1332 1949:XX.tv. 32/A.§ (5), MK.1949/174 (VIII.20.).

1333 1949:XX.tv. 32/A.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1334 1989:XXXII.tv. 9.§, MK.1989/77 (X.30.).

1335 1989:XXXII.tv. 14.§, MK.1989/77 (X.30.).

1336 Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts wurde im November 2010 eingeschränkt. Gemäß der Verfassungsänderung darf das Verfassungsgericht das Haushaltsgesetz, das Durchführungsgesetz zum Haushaltsgesetz, Gesetze über zentrale Steuern, Gebühren, Beiträge und Zölle nur dann einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung unterziehen, wenn der Antrag, als Grund der Verfassungswidrigkeit nur den Verstoß gegen das Recht auf Leben und Menschenwürde, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, die Gewissens- Religions- und Meinungsfreiheit oder die Rechte im Zusammenhang mit der ungarischen Staatsbürgerschaft gemäß § 69 Verf. benannte. 1949:XX.tv. 32/A.§ (2) (3), MK.1949/174 (VIII.20.); Änderungsgesetz: 2010:XXIX.tv. 1.§, MK.2010/177 (XI.19.).

1337 1989:XXXII.tv. 30.§, MK.1989/77 (X.30.); 3/2001. (XII.3.) Tü. Hat. 17.§, ABH 2001/12.

1338 1989:XXXII.tv. 31.§ (1), MK.1989/77 (X.30.); 3/2001. (XII.3.) Tü. Hat. 18-19.§, ABH 2001/12.

1339 3/2001. (XII.3.) Tü. Hat. 45-46.§, ABH 2001/12.

1340 1989:XXXII.tv. 27.§ (1)(2), MK.1989/77 (X.30.).

1341 1989:XXXII.tv. 34-51.§, MK.1989/77 (X.30.).

1342 1989:XXXII.tv. 35.§, MK.1989/77 (X.30.).

lament, der Präsident und die Regierung befugt, ein Normenkontrollverfahren anzustringen, in dem internationale Verträge noch vor deren Abschluss auf ihre Verfassungsmäßigkeit geprüft werden.¹³⁴³ Letztlich kann das Parlament sogar die Prüfung seiner Geschäftsordnung beantragen.¹³⁴⁴ Diese Form der Verfassungsmäßigkeitsprüfung wird jedoch selten beantragt.¹³⁴⁵

Das zweite Verfahren wird als nachträgliche Prüfung der Verfassungswidrigkeit (*az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata*) bezeichnet. Dabei handelt es sich auch hier einerseits um eine abstrakte Normenkontrolle, die auf die Prüfung eines bereits verabschiedeten, gültigen Gesetzes oder eines anderweitigen normativen Hoheitsaktes¹³⁴⁶ gerichtet ist.¹³⁴⁷ Die Verfassung – und damit alle Verfassungsänderungen, die in Form von Gesetzen verabschiedet werden – unterliegen jedoch nicht der Verfassungswidrigkeitsprüfung. Die abstrakte Normenkontrolle kann jedermann, auch ohne Beteiligung an einem damit verbundenen Rechtsstreit und ohne Eigeninteresse beantragen (*actio popularis*, Popularklage).¹³⁴⁸ Diese ungewöhnlich weite Bestimmung der Antragsteller ist damit zu erklären, dass das Transformationsland Ungarn dadurch seine Bürger an dem verfassungsrechtlichen Wechsel beteiligen wollte.¹³⁴⁹ Der Antragsteller ist verpflichtet, die Für-Nichtig-Erklärung des Gesetzes (oder von Teilen des Gesetzes) zu beantragen. Das Verfassungsgericht kann dies *ex nunc*¹³⁵⁰, *ex tunc*¹³⁵¹ oder *pro futuro*¹³⁵² tun.¹³⁵³ Bei Vorschriften, die auf mehrere Arten ausgelegt werden können, muss das Verfassungsgericht das sog. lebendige Recht (*élő jog*) bei der Auslegung zugrunde legen, also den Norminhalt, der in der Rechtsanwendung Geltung erlangt hat.¹³⁵⁴ Wenn in der

1343 1989:XXXII.tv. 36.§, MK.1989/77 (X.30.).

1344 1989:XXXII.tv. 34.§, MK.1989/77 (X.30.).

1345 Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.19; *Kis*, in: *Halmai*, *A megalált Alkotmány?*, 2000, S.86; *Halmai*, in: *Halmai/Tóth*, *Emberi jogok*, 2003, S.203-205.

1346 Zu normativen Hoheitsakten (*állami irányítás egyéb jogi eszköze*) gehören z.B. Beschlüsse und Anweisungen des Parlaments, des Präsidenten, der Regierung und der Regierungsausschüsse, welche die Ausübung der eigenen Aufgaben bzw. der Aufgaben der untergeordneten Organe betreffen. Entscheidend für die Normenkontrolle ist deren Inhalt. Vgl. 1987:XI.tv. 46-56.§, MK. 1987/65 (XII. 29.); *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.26; *Papp*, in: *Kukorelli*, *Alkotmánytan I.*, 2007, S.456.

1347 In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts dominiert die nachträgliche Normenkontrolle. *Brunner* beschreibt dies folgendermaßen: „...[sie] ist das tägliche Brot des Verfassungsgerichts an dem es allmählich zu ersticken droht.“ *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.30-34.

1348 Vgl. 1989:XXXII.tv. 21.§ (2), MK.1989/77 (X.30.).

1349 Vgl. *Halmai*, in: *Halmai/Tóth*, *Emberi jogok*, 2003, S.207.

1350 Vgl. 20/1995. (III.28.) AB hat., MK.1995/25 (III.28.); 59/1998. (XII.11.) AB hat., MK. 21/2007 (III.29.) AB hat., MK 2007/37 (III.29.).

1351 Vgl. 1/1995. (II.8.) AB hat., MK.1995/10 (II.8.); 10/2001. (IV.12.) AB hat., MK.2001/43 (IV.12.)

1352 Vgl. 47/2001. (XI.22.) AB hat., MK.2001/132 (XI.22.).

1353 1989:XXXII.tv. 42.§ (1), 43.§, MK.1989/77 (X.30.); Vgl. *Holló*, in: *KJK-KERSZÖV*, *Az Alkotmány magyarázata*, 2003, S.401; *Csink*, in: *Csink/Rixer*, *Alkotmányjog és közigazgatási jog*, 2006, S.136.

1354 Vgl. 34/1992 (VI.1.) AB hat., MK.1992/55 (VI.1.).

Rechtsanwendung keine einheitliche Auslegung der Rechtsnorm entwickelt wurde, ist das Verfassungsgericht für die Bestimmung des Inhalts der Norm nicht zuständig. Grund dafür ist, dass dies zum Aufgabenkreis des Obersten Gerichtshofes gehört.¹³⁵⁵ Das Verfassungsgericht ist ausschließlich für die Auslegung der Verfassung zuständig.¹³⁵⁶ Um die Rechtssicherheit zu wahren und eine Gesetzeslücke zu vermeiden, verfasst das Verfassungsgericht in diesen Fällen – anstatt die entsprechenden Vorschriften für nichtig zu erklären – das sog. Verfassungsmäßigkeitserfordernis (*alkotmányos követelmény*).¹³⁵⁷ Durch dieses Erfordernis wird ein Rahmen für den verfassungsmäßigen Inhalt der Norm bestimmt. Adressat des verfassungsrechtlichen Erfordernisses kann der Gesetzgeber, aber auch der Rechtsanwender sein. Dementsprechend bestimmt das Verfassungsgericht entweder die Richtung (den Kern) des Gesetzes, das vom Parlament erlassen werden muss, oder gibt den Bereich der verfassungskonformen Auslegungen der Norm an.¹³⁵⁸

Das Verfahren der nachträglichen Prüfung der Verfassungswidrigkeit umfasst andererseits auch eine konkrete Normenkontrolle, bei der ein Richter eine Normkontrolle beim Verfassungsgericht mit der Begründung beantragt, dass er bei der Entscheidung des konkreten Falles ein seines Erachtens verfassungswidriges Gesetz anwenden müsse (Normenkontrolle durch Richterantrag). Das Verfahren vor dem ordentlichen Gericht wird während des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht unterbrochen.¹³⁵⁹ Es ist wichtig zu bemerken, dass in diesen Fällen die Beantragung der konkreten Normenkontrolle eine Pflicht, und nicht nur eine Möglichkeit des Gerichts ist.¹³⁶⁰

In dem dritten Verfahren wird ein Verstoß gegen das Völkerrecht geprüft (*a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata*).¹³⁶¹ Diese spezielle Zuständigkeit des Verfassungsgerichts sorgt dafür, dass die nationalen Normen nicht nur der Verfassung, sondern auch internationalen Verpflichtungen entsprechen. Die Antragsteller sind auch hier weit bestimmt. Das Verfahren kann vom Parlament, vom ständigen Ausschuss des Parlaments, von jedem Abgeordneten, vom Präsidenten, von der Regierung und deren Mitgliedern, vom Präsidenten des Staatlichen Rechnungshofes, vom Präsidenten des Obersten Gerichtshofs und vom Obersten Staatsanwalt beantragt werden. Darüber hinaus kann das Verfahren auch von Amts wegen eingeleitet werden.¹³⁶² Wie es bereits bei der Beschreibung des Verhältnisses des internationalen Rechts zum nationalen Recht erörtert wurde¹³⁶³, erklärt das Verfassungsgericht die nationale Norm für nichtig oder ord-

1355 57/1991. (XI.8.) AB hat., MK.1991/123 (XI.8.); Balogh, in: Holló/Balogh, Az értelmezett Alkotmány, 2005, S.510-514.

1356 1989:XXXII.tv. 1.§ g), MK.1989/77 (X.30.); 57/1991. (XI.8.) AB hat., MK.1991/123 (XI.8.).

1357 Vgl. 1/1995. (II.8.) AB hat., MK.1995/ (II.8.); Papp, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.454-455; Balogh, in: Holló/Balogh, Az értelmezett Alkotmány, 2005, S.515-519.

1358 Vgl. 38/1993 (VI.11.) AB hat., MK.1993/75 (VI.11.); 1/1995. (II.8.) AB hat., MK.1995/10 (II.8.); Balogh, in: Holló/Balogh, Az értelmezett Alkotmány, 2005, S.515-519.

1359 1989:XXXII.tv. 38.§ (1), MK.1989/77 (X.30.).

1360 Vgl. Sonnevend, Az alapjogi bíráskodás és korlátai, Fundamentum 1998/4, S.82.

1361 1989:XXXII.tv. 44-47.§ (1), MK.1989/77 (X.30.).

1362 1989:XXXII.tv. 21.§ (3), 44.§, MK.1989/77 (X.30.).

1363 Vgl. Zeiter Hauptteil 1.2.2.2.

net die Auflösung der Kollision durch die zuständige Person oder das Organ an.¹³⁶⁴ Wenn die Verfassungswidrigkeit darin besteht, dass die Gesetzgebungsorgane ihre Pflichten dadurch verletzen, dass sie die der internationalen Norm entsprechende nationale Norm nicht verabschieden, stellt das Verfassungsgericht die Rechtswidrigkeit fest und ordnet die Verabschiedung des bestimmten Gesetzes an.¹³⁶⁵

Das vierte Verfahren stellt die sog. Verfassungsbeschwerde (*alkotmányjogi panasz*) dar, die als konkrete Normenkontrolle, aber auch als Rechtsmittel fungiert.¹³⁶⁶ Gemäß dem Gesetz über das Verfassungsgericht kann jeder eine Verfassungsbeschwerde einreichen, der sich in seinen von der Verfassung garantierten Rechten verletzt sieht, wenn dies durch die verfassungswidrige Anwendung eines Gesetzes geschah und die Rechtswege bereits erschöpft sind.¹³⁶⁷ Die Beschwerde kann innerhalb von 60 Tagen nach der Zustellung der rechtskräftigen Gerichtsentscheidung eingereicht werden. Wegen zweier wichtiger Merkmalen wird diese Beschwerde jedoch nicht als eine „echte“ Verfassungsbeschwerde betrachtet.¹³⁶⁸ Erstens ist für die Begründetheit der Beschwerde die bloße Grundrechtsverletzung nicht ausreichend. Die Grundrechtsverletzung muss durch Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes geschehen. Daraus folgt, dass in dem Fall, dass nicht das Gesetz, sondern die Anwendung des Gesetzes verfassungswidrig war, die Verfassungsbeschwerde nicht beantragt werden kann. Zweitens ermöglicht das ungarische Rechtssystem diese Individualbeschwerde nur dann, wenn andere Rechtswege nicht oder nicht mehr vorhanden sind.¹³⁶⁹ Wenn das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der angewandten Rechtsnorm feststellt, wird die Rechtsnorm pro futuro nichtig. Wenn ein besonders wichtiges Interesse des Antragstellers es begründet, verbietet das Verfassungsgericht die Anwendung der Norm bezüglich des konkreten Verfahrens.¹³⁷⁰ Die Tätigkeit des Verfassungsgerichts konzentriert sich also auf die verfassungswidrige Norm, für die Überprüfung bzw. die Revision der gerichtlichen Entscheidung ist es jedoch nicht zuständig.¹³⁷¹

1364 1989:XXXII.tv. 46.§, MK.1989/77 (X.30.).

1365 1989:XXXII.tv. 47.§, MK.1989/77 (X.30.).

1366 Vgl. 32/1990. (XII.22.) AB hat., MK.1990/130 (XII.22.); Balogh, in: Holló /Balogh, Az értelmzett Alkotmány, 2005, S.523-536.

1367 1989:XXXII.tv. 48.§, MK.1989/77 (X.30.); in Ungarn kann demnach der Einzelne zwei verschiedene Verfahren vor dem Verfassungsgericht einleiten: die Verfassungsbeschwerde und die Popularklage. Dies ist in Europa sehr selten, wie Nußberger es formuliert: „damit steht Ungarn fast allein in Europa“. Vgl. Nußberger, Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Osteuroparecht, 2004/3, S.223.

1368 Vgl. Papp, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.459.

1369 Vgl. Majtényi/Holló/Lomnici/Takács, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?, Fundamentum 1998/4, Beitrag von Takács, S.55-56; Papp, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.459-461.

1370 Vgl. 32/1990. (XII.22.) AB hat., MK.1990/130 (XII.22.)

1371 Vgl. 78/D/1993. AB végz., ABH 1994/3 (III.31.); 1313/D/1993 AB végz. ABH 1994/3 (III.31.); 277/D/1995 AB végz., ABH 2001/10 (X.31.) Brunner vertritt sogar die Meinung, dass diese unechte Verfassungsbeschwerde funktionslos sei, da die gleichen Ergebnisse auf viel einfacherem Wege durch die Popularklage erreicht werden könnten. Brunner, in: Brunner/Sólyom, Verfassungsge-

Eine verfassungswidrige Situation kann nicht nur durch ein verfassungswidriges Gesetz entstehen, sondern auch in Fällen, in denen der Gesetzgeber seinen gesetzgeberischen Pflichten nicht nachkommt und das nötige Gesetz nicht verabschiedet wird. In diesen Fällen kann die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen (*mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása*) von jedem beantragt werden. Das Verfassungsgericht kann auch von Amts wegen tätig werden. Wenn ein Unterlassen festgestellt wird, muss der Gesetzgeber seiner Gesetzgebungspflicht innerhalb einer vom Verfassungsgericht bestimmten Frist nachkommen.¹³⁷² Gemäß den Entscheidungen des Verfassungsgerichts muss nicht immer ein Gesetz, das die Verabschiedung einer bestimmten Regelung vorschreibt, vorliegen, um die Verfassungswidrigkeit durch Unterlassung zu verwirklichen. Es reicht aus, wenn aus der Verfassung abgeleitet werden kann, dass für die Geltung eines Grundrechts eine Norm verabschiedet werden muss.¹³⁷³

Ähnlich wie das deutsche Bundesverfassungsgericht kann auch das ungarische Verfassungsgericht Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen beheben (*hatalasköri összeütközés megszüntetése*). Da Ungarn kein föderaler Staat ist, konzentrieren sich die Streitigkeiten aber auf solche zwischen staatlichen Behörden, zwischen Selbstverwaltungen oder zwischen staatlichem Organ und Selbstverwaltung.¹³⁷⁴

Das letzte Verfahren ermöglicht dem Verfassungsgericht die Auslegung der Verfassung (*az alkotmány rendelkezéseinek értelmezése*).¹³⁷⁵ Dieses Verfahren bezieht sich auf die abstrakte Verfassungausslegung, da das Verfassungsgericht bei jeder seiner Entscheidungen die Verfassung fallbezogen, also konkret, auslegt. Es besteht jedoch bei der abstrakten Verfassungausslegung die Gefahr, dass das Verfassungsgericht – wegen der unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten einer Norm – in aktualpolitische Angelegenheiten verwickelt wird.¹³⁷⁶ Aus diesem Grund hat das Verfassungsgericht seine Zuständigkeit hinsichtlich der abstrakten Verfassungausslegung eingeschränkt. Dementsprechend lehnt es alle Auslegungsanträge ab, die nicht an eine konkrete öffentlich-rechtliche Problematik anknüpfen und deshalb uferlos sind. Die Abstraktheit der Auslegung liegt dabei nur darin, dass kein konkreter Fall bzw. keine konkrete Norm zur verfassungsrechtlichen Prüfung vorliegt.¹³⁷⁷ Das Verfahren zur Auslegung der Verfassung kann vom Parlament, vom Ausschuss des Parlaments, vom Präsidenten, von der Regierung und deren Mitgliedern, vom Präsidenten des Staatlichen Rechnungshofes, vom

richtbarkeit in Ungarn, 1995, S.34-35. Vgl. *Sólyom*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.61-62.

1372 1989:XXXII.tv. 49.§, MK.1989/77 (X.30.).

1373 Vgl. 22/1990. (X.16.) AB hat., MK.1990/102 (X.16.); 37/1992. (VI.10.) AB hat., MK.1992/59 (VI.10.).

1374 1989:XXXII.tv. 50.§, MK.1989/77 (X.30.).

1375 1989:XXXII.tv. 51.§, MK.1989/77 (X.30.).

1376 Vgl. *Balogh*, in: *Holló /Balogh*, *Az értelmezett Alkotmány*, 2005, S.557. Vgl.57/1991. (XI.8.) AB hat., IV.1., MK.1991/123 (XI. 8.).

1377 31/1990. (XII.18.) AB hat., MK.1990/128 (XII.16); 25/1995 (V.10.) AB végz., MK.1995/ (V.10.); 62/1997. (XII.5.) AB végz., MK.1997/108 (XII.5.).

Präsidenten des Obersten Gerichtshofes und vom Obersten Staatsanwalt beantragt werden.¹³⁷⁸

Neben den zuvor genannten Verfahrensarten bestimmt die Verfassung weitere Aufgaben des Verfassungsgerichts, wie z.B. die Feststellung der Verantwortlichkeit des Präsidenten¹³⁷⁹ oder die Stellungnahme im Gesetzlichkeitsaufsichtsverfahren gegen die kommunale Selbstverwaltung.¹³⁸⁰ Darüber hinaus kann der Gesetzgeber, gemäß der Ermächtigung der Verfassung¹³⁸¹ und des Gesetzes über das Verfassungsgericht¹³⁸², die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts erweitern.¹³⁸³

1.3.2.4.3. Ordentliche Gerichte

Hinsichtlich der Rolle der ordentlichen Gerichte herrschen weder in der Wissenschaft noch in der Praxis Einigkeit.¹³⁸⁴ Dazu gehören die Fragen, ob Gerichte privatrechtliche Streitigkeiten ausschließlich aufgrund der Verfassung (also ohne eine gesetzliche Rechtsgrundlage) entscheiden dürfen oder ob sie Verwaltungsakte mit der Begründung, dass sie gegen ein Grundrecht des Bürgers verstoßen, ändern oder außer Kraft setzen können. Für diese Untersuchung ist der zweite Fall von größerer Bedeutung, da im Mittelpunkt der Analyse staatliche Leistungen stehen, die durch staatliche Entscheidungen (Verwaltungsakte) festgestellt werden.¹³⁸⁵ Ein weiteres Problem stellt die Frage dar, ob die Gerichte die Verfassung auslegen dürfen. Einerseits ist es bei der Normenkontrolle auf Richterantrag entscheidend, dass der Richter die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in Frage stellt. Die Frage besteht darin, ob es sich dabei bereits um eine abstrakte Auslegung der Verfassung handelt. Die Problematik taucht auch bei der Verfassungsbeschwerde auf. Vor dem Verfassungsgericht kann nur in dem Fall eine Verfassungsbeschwerde eingereicht werden, dass das von dem Gericht angewandte Gesetz verfassungswidrig ist. Die Fälle, in denen das Gericht die Gesetze „nur“ verfas-

1378 1989:XXXII.tv. 21.§ (6), MK.1989/77 (X.30.).

1379 1949:XX.tv. 31/A. § (5), MK.1949/174 (VIII.20.).

1380 1949:XX.tv. 19. § (3) I), MK.1949/174 (VIII.20.).

1381 1949:XX.tv. 32/A. § (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1382 1989:XXXII.tv. 1.§ h), MK.1989/77 (X.30.).

1383 Z.B. 1993:LXXVII.tv.60/K.§, MK.1993/100 (VII.22.); 1993:LXXIX.tv.93.§ (4), MK.1993/107 (VIII.3.); 1997:C.tv.130.§, MK.1997/96 (XI.6.).

1384 Vgl. *Halmai*, Az alkotmány mint norma bírói jogalkalmazásban, *Fundamentum* 1998/3, S.80-81; *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?, *Fundamentum* 1998/4, S.41-56; *Sonnevend*, Az alapjogi bíráskodás és korlátai, *Fundamentum* 1998/4, S.79-84; *Szigeti/Polt/Bócz/Ádám/Bánáti*, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?, *Fundamentum*, 1999/1, S.51-62; *Halmai*, in: *Halmai/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.225; *Vincze*, Az alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban, *Polgári jogi kodifikáció* 2004/3, S.3-13.

1385 Andererseits ist auch die Anerkennung der Drittwirkung der Grundrechte streitig, da sich dadurch der Interessenkonflikt zum Konflikt mehrerer Grundrechte entwickeln kann, und die richterliche Entscheidung – ohne gesetzliche Regelung – eine Einschränkung einzelner Grundrechte darstellen kann. Dies würde jedoch gegen den in der Verfassung geregelten allgemeinen Gesetzesvorbehalt verstoßen. Vgl. *Sonnevend*, Az alapjogi bíráskodás és korlátai, *Fundamentum* 1998/4, S.79-82; 1949:XX.tv. 8.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.).

sungswidrig auslegt, das Gesetz selbst jedoch nicht verfassungswidrig ist, werden von der Verfassungsbeschwerde also nicht erfasst.¹³⁸⁶

Gemäß § 50 (1) Verf. „schützen und sichern die Gerichte der Republik Ungarn die verfassungsmäßige Ordnung, die Rechte und gesetzlichen Interessen der natürlichen bzw. juristischen Personen...“¹³⁸⁷ Aus dieser Vorschrift kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass vor den normalen Gerichten eine staatliche Entscheidung (Verwaltungsakt) mit dem Argument gerügt werden kann, dass diese Entscheidung gegen Grundrechte verstoße.¹³⁸⁸

Eine weitere Vorschrift der Verfassung sorgt ebenfalls für Meinungsstreitigkeiten. Nach § 70/K Verf. „können Einwände gegen staatliche Entscheidungen vor Gericht geltend gemacht werden, die im Zusammenhang mit der Erfüllung von Ansprüchen bzw. Verpflichtungen aus der Verletzung von Grundrechten auftreten“¹³⁸⁹ Dabei bleibt die Frage, welches Gericht damit gemeint ist: das normale Gericht oder das Verfassungsgericht? Dies hat das Verfassungsgericht im Hinblick auf die Vorschriften zur Verfassungsbeschwerde beantwortet. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts weist darauf hin, dass aus § 70/K Verf. nicht folgt, dass Ansprüche aus Grundrechtsverletzungen ausschließlich vor dem Verfassungsgericht in Form einer Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden können. Solche Ansprüche können durchaus vor den normalen Gerichten geltend gemacht werden. Der Unterschied besteht darin, dass das Verfassungsgericht sich auf die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnorm konzentriert, das normale Gericht dagegen auf die staatliche Entscheidung. Das Verfassungsgericht darf die Entscheidung des Gerichts nicht für nichtig erklären. Die Revision der gerichtlichen Entscheidung ist die Aufgabe des Gerichts bzw. der höheren Gerichte.¹³⁹⁰

Mit der richterlichen Entscheidung anhand der Verfassung ist die Frage der Verfassungsauslegung durch die normalen Gerichte verbunden. Wie es bereits oben beschrieben wurde, kann beim Verfassungsgericht die abstrakte Auslegung der Verfassung beantragt werden. Diese Zuständigkeit des Verfassungsgerichts hat keine Auswirkungen auf die Zuständigkeit der normalen Gerichte, die Verfassung in konkreten Fällen auszulegen. Es ist sogar eine Voraussetzung für die Anwendung der Verfassung, da ohne Auslegung, also Bestimmung des Norminhalts, keine Anwendung stattfinden kann.¹³⁹¹

1386 Vgl. *Halmay*, in: *Halmay/Tóth*, *Emberi jogok*, 2003, S.225.

1387 1949:XX.tv. 50.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.).

1388 Vgl. *Sári*, *Alapjogok*, 2004, S.330-331.

1389 1949:XX.tv. 70/K.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1390 Vgl. 277/D/1995.AB hat, ABH 2001. *Takács* vertritt die Gegenmeinung, dass gemäß § 70/K Verf. ein Grundrecht nicht vor einem ordentlichen Gericht geltend gemacht werden kann. Es könne nur in dem Fall vorstellbar sein, wenn bezüglich dieses Normgebietes kein Gesetz existieren würde. So einen Fall könne allerdings heutzutage nicht geben, da zu jedem Grundrecht Konkretisierungsgesetze verabschiedet worden seien; vgl. *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, *Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása*, *Fundamentum* 1998/4, Beitrag von *Takács*, S.56.

1391 Vgl. *Hanák*, *Egy különös abortusz után*, *Fundamentum* 1998/3, S.84; *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, *Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása*, *Fundamentum* 1998/4, Beiträge von *Majtényi*; *Holló*, *Lomnici*, S.41-50; *Szigeti/Polt/Bócz/Ádám/Bánáti*, *Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása?*, *Fundamentum*, 1999/1, Beitrag von *Ádám/Bánáti*, S.60-62; *Halmay*, in:

Die Verfassungsauslegung der normalen Gerichte kann jedoch nicht dazu führen, dass sie die verfassungswidrige Norm unangewendet lassen und den Fall ausschließlich aufgrund der Verfassung entscheiden.¹³⁹² In diesen Fällen muss die konkrete Normenkontrolle beim Verfassungsgericht beantragt werden.

Zuletzt muss noch das Problem der verfassungswidrigen Auslegung der Normen durch Gerichte angesprochen werden. § 77 (2) Verf. schreibt vor, dass die Verfassung und die Verfassungsnormen (*alkotmányos jogszabályok*) für jeden verpflichtend sind.¹³⁹³ Daraus ergibt sich auch die Pflicht der Gerichte, Gesetze verfassungsmäßig auszulegen – sowohl in privatrechtlichen als auch in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten.¹³⁹⁴

Obwohl durch die Entscheidung des Verfassungsgerichts die Rolle der Gerichte zum Schutz der Grundrechte klar bestimmt worden ist, verhalten sich die Gerichte in der Praxis eher passiv. Zwar kann eine steigende Tendenz der grundrechtsbezogenen Rechtsprechung festgestellt werden, jedoch werden Klageschriften, die nur mit einem Grundrecht und § 70/K Verf. begründet sind, immer noch überwiegend zurückgewiesen. Gerichte verwenden in ihrer Argumentation die Vorschriften der Verfassung nur unterstützend, neben den Gesetzen. Fälle, in denen die richterliche Entscheidung nur auf einer Verfassungsnorm basiert, kommen kaum vor.¹³⁹⁵ Dies kann mit der Tradition, mit der Organisation des Gerichtssystems und mit den Prozessrechten erklärt werden.

Vor dem Systemwechsel hatte die Verfassung keine rechtliche Relevanz. Sie hatte eher eine politische Natur. Obwohl man eine langsame Veränderung hin zu einer stärkeren Berücksichtigung der Verfassung feststellen kann, ist die Vorsichtigkeit und Zurückhaltung der Richter auch heute noch bemerkbar.¹³⁹⁶

Halmi/Tóth, Emberi jogok, 2003, S.226-227; es sind auch Meinungen vorhanden, die ein Verfassungsauslegungsmonopol des Verfassungsgerichts vertreten. Vgl. BH.1994.448 über die Begründung der richterlichen Entscheidung hinsichtlich der Zurückweisung der Einleitung des Normenkontrollverfahrens. Der Oberste Gerichtshof hat festgestellt, dass diese Begründung bereits die Durchführung einer Normenkontrolle wäre, wozu das Gericht nicht zuständig ist; *Vincze*, Az alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban, Polgári jogi kodifikáció 2004/3, S.4.

1392 Vgl. *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása, Fundamentum 1998/4, Beitrag von *Takács*, S.55; *Halmi*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.234-235. *Hanák* vertritt dagegen die Meinung, dass auf Grund der Normenhierarchie Gesetzesvorschriften, die gegen die Verfassung verstoßen, nicht angewandt werden dürften. *Hanák*, Egy különös abortusz után, Fundamentum 1998/3, S.85.

1393 1949:XX.tv. 77.§ (2), MK.1949/174 (VIII.20.).

1394 Vgl. *Sonnevend*, Az alapjogi bíráskodás és korlátai, Fundamentum 1998/4, S.82; *Vincze*, Az alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban, Polgári jogi kodifikáció 2004/3, S.3.

1395 Vgl. *Majtényi/Holló/Lomnici/Takács*, Kinek a feladata az alkotmány közvetlen alkalmazása, Fundamentum 1998/4, Beitrag von *Lomnici*, S.49; *Halmi*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.225; *Harmathy* hat eine umfassende Untersuchung der veröffentlichten Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofes durchgeführt. *Harmathy*, Bírói gyakorlat – Alkotmány, Magyar Jog, 2004/11, S.642-648.

1396 *Halmi*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.227.

Als zweiter Grund wird die Organisation der Gerichte angegeben.¹³⁹⁷ Das ungarische Gerichtssystem besteht aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit und aus der Arbeitsgerichtsbarkeit. Die letztere ist jedoch nur in erster Instanz tätig, Entscheidungen in zweiter Instanz werden auch in arbeitsrechtlichen Sachen von den höheren Gerichten der ordentlichen Gerichtsbarkeit getroffen. Die ordentliche Gerichtsbarkeit besteht aus den örtlichen Gerichten (*helyi bíróságok*), aus den Komitatsgerichten und dem hauptstädtischen Gericht (*megyei bíróságok és a fővárosi bíróság*), aus den sog. Tafelgerichten (*ítélőtábla*) und aus dem Obersten Gerichtshof (*Legfelsőbb Bíróság*). Die örtlichen Gerichte haben eine allgemeine Zuständigkeit und entscheiden in erster Instanz. Komitatsgerichte und das Hauptstädtische Gericht sind sowohl in erster Instanz (über einem bestimmten Streitwert und bei bestimmten Straftaten) als auch in zweiter Instanz tätig. Sie verfügen über sog. Straf-, Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungskollege, die als organisatorische Einheiten dienen. Auf der dritten Stufe des ungarischen Gerichtssystems stehen die fünf sog. Tafelgerichte.¹³⁹⁸ Sie sind Berufungsgerichte in zweiter oder dritter Instanz. In den Tafelgerichten wurden Straf- und Zivilkollegs, in Budapest zusätzlich ein Verwaltungskolleg eingerichtet. Der Oberste Gerichtshof ist für die Revisionsanträge unterer Gerichte zuständig und sorgt – mittels Rechtseinheitsentscheidungen – für die Rechtseinheit. Das Problem, das sich bezüglich der Organisation des Gerichtssystems stellt ist, dass die grundrechtsbezogenen Fälle als Verwaltungssachen in den Verwaltungskollegs entschieden werden. Es existieren keine Verfassungsrechtskollege im Gerichtssystem. *Sári* stellt sogar fest, dass „das Verfassungsrecht für die Rechtsprechung kaum existiert“.¹³⁹⁹ Auch das Prozessrecht beinhaltet keine eindeutigen Regelungen diesbezüglich.¹⁴⁰⁰

Aus diesen Gründen hat in der Rechtsprechung der ordentlichen Gerichtsbarkeit die Durchsetzung der in Gesetzen geregelten Grundrechte¹⁴⁰¹ eher Relevanz. Bezüglich des Themas dieser Untersuchung sind dabei die Rechte der Kranken, die Rechte der Kinder oder die Rechte der Leistungsberechtigten zu erwähnen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass zwar die theoretische Möglichkeit der Durchsetzung der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit besteht, davon jedoch nicht oft Gebrauch gemacht wird. Aus diesen faktischen Gründen werden Gerichtsentscheidungen der normalen Gerichte in dieser Untersuchung nicht weiter berücksichtigt.

1397 Vgl. *Sári*, *Alapjogok*, 2004, S.331.

1398 Tafelgerichte wurden in Budapest, Szeged, Pécs, Debrecen und Győr eingerichtet. Vgl. 2002:XXII.tv. 1.§, MK.2002/99 (VII. 17.).

1399 *Sári*, *Alapjogok*, 2004, S.331.

1400 Vgl. die Vorschriften der Verwaltungsklage in der Zivilprozessordnung. 1952:III.tv. 324-341.§.

1401 In der ungarischen Grundrechtsdogmatik werden teilweise auch solche Rechte als Grundrechte bezeichnet, die die in der Verfassung geregelten Grundrechte konkretisieren. Vgl. Zweiter Hauptteil: 1.3.2.3.1. und 1.3.2.3.2.

1.3.2.4.4. Ombudsmann

Nach dem Systemwechsel wurde die Institution des Ombudsmanns als zusätzliche Garantie des Grundrechtsschutzes eingeführt.¹⁴⁰² Der Ombudsmann überprüft Fälle in Verbindung mit dem Verdacht auf einen Grundrechtsverstoß und ergreift allgemeine oder individuelle Maßnahmen, um diesen zu beenden.¹⁴⁰³ In Ungarn sind heute vier Ombudsmänner tätig: der Ombudsmann für Staatsbürgerrechte (*állampolgári jogok országgyűlési biztosa*), der Ombudsmann für Datenschutz (*adatvédelmi biztos*), der Ombudsmann für Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (*nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa*) und der Ombudsmann für nächste Generationen (*jövő nemzedékek országgyűlési biztosa*).

Ein wichtiger Unterschied zum Verfassungsgericht und den normalen Gerichten besteht darin, dass der Ombudsmann keine Entscheidungen in einem Rechtsfall trifft, er leitet nur verschiedene Verfahren ein. Durch diese mittelbare indirekte Rolle des Ombudsmannes ist auch sein Einfluss auf das System der sozialen Sicherheit nur mittelbar¹⁴⁰⁴ und mit den methodischen Mitteln der Untersuchung schwer bestimmbar. Obwohl die Tätigkeit des Ombudsmannes sehr wichtig ist und auf seine Initiative sogar Verfassungsgerichtsentscheidungen im Bereich der sozialen Sicherheit verabschiedet wurden¹⁴⁰⁵, wird wegen der zuvor geschilderten nur mittelbaren Einflussnahme darauf verzichtet, die Tätigkeit der Ombudsmänner auf Einflussmöglichkeiten hin zu prüfen.

1.3.3. Verfassungsrecht als Einflussfaktor

1.3.3.1. Begriff des Verfassungsrechts in der Untersuchung des Einflusses

Dem Begriff des internationalen Rechts entsprechend wird auch beim zweiten Einflussfaktor der allgemeine Begriff verfeinert und den Zielen der Untersuchung angepasst. Dabei stellt sich die Frage, ob das Verfassungsrecht hier im materiellen Sinne oder im formellen Sinne zu verstehen ist.¹⁴⁰⁶ Dazu kann die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes bzw. dessen Kontrollmaßstab als Anhaltspunkt herangezogen werden. Folglich kommt es darauf an, an welchem Verfassungsbegriff das Verfassungsgericht die Gesetze und andere Rechtsnormen misst.¹⁴⁰⁷ Hat nur der pure Verfassungstext Relevanz oder kommen andere Normen, welche als materielles Verfassungsrecht verstanden werden, ebenfalls zur Geltung? Im Fall Ungarns ist dies nicht so einfach zu entscheiden, da das erste sog. Sólyom-Gericht auch die sog. unsichtbare Verfassung (*látha-*

1402 Halmi, in: Halmi/Tóth, Emberi jogok, 2003, S.237-238; Holló, in: KJK-KERSZÖV, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.411-419; Varga Zs, Ombudsmanok Magyarországon, 2004, S.54-71; Fürrész, in: Kukorelli, Alkotmánytan I, 2007, S.476-487.

1403 1949:XX.tv. 32/B.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1404 Genauer gesagt würden die Ombudsmänner als vorläufige Einflussmedien auftreten, die das Verfahren vor den eigentlichen Einflussmedien (Gesetzgebung, Verfassungsgericht) initiieren.

1405 Vgl. 42/2000 (XI.8.) AB hat. MK.2000/109 (XI.8.).

1406 Vgl. Zweiter Hauptteil: 1.3.1.

1407 Vgl. Brunner, in: Brunner/Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.25-26.

tatlan alkotmány) in Betracht zog. Die „unsichtbare“ Verfassung beinhaltete Verfassungsprinzipien, die sich am „moralischen Inhalt“ der Verfassungsmäßigkeit (*alkotmányosság*) und nicht unbedingt am Verfassungstext orientierte.¹⁴⁰⁸ Auch *Sári* ist der Meinung, dass „in der Verfassungsgerichtsbarkeit die Verfassung über das formelle Recht hinaus verstanden werden muss. Das Verfassungsgericht hat gerade die Aufgabe, die Verfassung im materiellen Sinne in seinen Entscheidungen eindeutig zu bestimmen.“¹⁴⁰⁹ Andererseits kann die Entstehung der Kategorie der unsichtbaren Verfassung nicht vom historischen Hintergrund getrennt verstanden werden. Wie bereits beschrieben wurde, existiert in Ungarn immer noch die im alten System entstandene Verfassung. Die Verfassungsänderungen ermöglichten einen allmählichen Übergang vom Sozialismus in die kapitalistische Demokratie. Die Anknüpfung an die Kategorie der „moralischen Verfassungsmäßigkeit“ war gerade in dieser Übergangszeit so wichtig, in der der Verfassungstext den demokratischen Forderungen noch nicht in jeder Hinsicht entsprach. Diese waren die Jahre zwischen 1990 und 1993. Die Entscheidungen in dieser Periode betrafen eher die klassischen Grundrechte.¹⁴¹⁰ Bei den wenigen Entscheidungen, die soziale Rechte oder Staatsziele berührten, war das Verfassungsgericht sehr zurückhaltend und an den Text der Verfassung gebunden.¹⁴¹¹ Eine größere Rolle spielten soziale Rechte erst ab 1993 in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes. Ab diesem Zeitpunkt kehrte jedoch das Gericht auch bezüglich der klassischen Grundrechte zum positiven Verfassungstext zurück und die Theorie der unsichtbaren Verfassung wurde nicht mehr angewandt.¹⁴¹² All dies begründet eine formelle Auffassung des Verfassungsbegriffes seitens des Verfassungsgerichts und in dieser Untersuchung.

Zuletzt muss noch eine Problematik erörtert werden, was die Verwendung der materiellen Verfassung als Einflussfaktor begründen könnte. § 8 (2) Verf. schreibt vor, dass der „Inhalt der Grundrechte in Gesetzen konkretisiert wird“. Demnach fungieren als Quelle der Grundrechte neben der Verfassung auch einfache Gesetze. Folglich werden in der ungarischen Dogmatik auch die in Gesetzen bestimmten subjektiven Rechte als „Grundrechte“ oder als „Teilbefugnisse“ bestimmter Grundrechte (*alapvető jog, alapjog, részjogosítványok*) – wie z.B. bei den Rechten der Kinder oder den Rechten der Kranken – bezeichnet. Dabei stellt sich die Frage, welche verfassungsrechtliche Rolle diese „Grundrechte“ spielen und auf welcher Seite (auf der Seite des Einflussfaktors oder der des Beeinflussten) im Einflussprozess sie auftreten? Die Antwort auf diese

1408 Vgl. *Kis*, in: *Halmai*, A megtalált Alkotmány?, 2000, S.48-53; *Sólyom*, Az emberi jogok című tanulmány elvé, Fundamentum, 2003/1, S.168.

1409 Vgl. *Sári*, Az alkotmányjog meghatározásához, Magyar Közigazgatás, 1996/8, S.453.

1410 1990 hat das Verfassungsgericht die Todesstrafe abgeschafft, 1991 bestimmte es die Grundprinzipien des Datenschutzes, 1992 entschied es bezüglich der Meinungsfreiheit und 1993 legte das Gericht den Inhalt der Religionsfreiheit und das Prinzip der Trennung von Staat und Kirche aus. Vgl. 23/1990. (X.31.) AB hat., MK.1990/107 (X. 31.); 15/1991. (IV.13) AB hat., MK.1991/39 (IV. 13.); 30/1992. (V.26.) AB hat., MK.1992/53 (V. 26.); 8/1993. (II.27.) AB hat., MK.1993/22 (II. 27.).

1411 Vgl. *Brunner*, in: *Brunner/Sólyom*, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, 1995, S.52-53; *Sonnevend*, in: *Halmai*, A megtalált Alkotmány?, 2000, S.355.

1412 Vgl. *Balogh*, Az Alkotmány fogalmi kultúrája és az alkotmánybíráskodás, Fundamentum 1999/2, S.28; *Kis*, in: *Halmai*, A megtalált Alkotmány?, 2000, S.51.

Frage ergibt sich aus der Normenhierarchie. Da die „Gesetze mit Verfassungskraft“ abgeschafft wurden, haben alle Gesetze, ohne Rücksicht darauf, nach welchem Quorum sie verabschiedet wurden, den gleichen Rang.¹⁴¹³ In dieser Untersuchung wird der Einfluss der höchsten Norm des Staates untersucht. Die in den Gesetzen bestimmten Teilbefugnisse haben keinesfalls eine solch überragende Kraft, die sogar die zukünftige Gesetzgebung binden würde. Das heißt aber auch nicht, dass diese Rechte ohne Bedeutung sind und leicht außer Kraft gesetzt werden können.

Folglich wird innerhalb dieser Untersuchung unter dem Begriff Verfassungsrecht prinzipiell das formelle Verfassungsrecht – also die Verfassung selbst – verstanden.

1.3.3.2. Verfassungsrechtliche Inhalte mit Relevanz für soziale Sicherheit

Die Verfassung beinhaltet Staatsorganisationsnormen, Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsprinzipien, die mehrere Bezugspunkte bezüglich der sozialen Sicherheit aufweisen. Hier folgt nur eine kurze Zusammenfassung dieser Bezugspunkte, welche bei der Beschreibung der tatsächlichen Einflussnahme konkret ausgearbeitet werden.

1.3.3.2.1. Staatsziele

Bereits in der Präambel der Verfassung kommt das Adjektiv „sozial“ im Zusammenhang mit dem zu erreichenden Ziel der „sozialen Marktwirtschaft“ vor. Dies stellt jedoch keine Deklaration des Sozialstaatsprinzips dar, es kann kein verfassungsrechtlicher Anspruch daraus abgeleitet werden. Es hat nur – schreibt *Czúcz* – eine „symbolische Bedeutung“.¹⁴¹⁴

Weitere Staatsziele sind in den Allgemeinen Bestimmungen in Kapitel I aufgelistet. Die Normstruktur dieses Kapitels ist jedoch gemischt. Sie beinhaltet sowohl Staatsziele als auch „echte“ Grundrechte.¹⁴¹⁵ Relevant für diese Untersuchung sind davon drei Staatsziele, die in den §§ 15-17 Verf. geregelt sind.

Nach § 15 Verf. „schützt die Republik Ungarn die Institution der Ehe und der Familie“. Diese Vorschrift knüpft inhaltlich an ein im Grundrechtskatalog genanntes Grundrecht (§ 67 Verf.) an, welches die Rechte des Kindes, der Eltern und den Schutz der Familie und der Jugend umfasst. Auch in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes

1413 Vgl. 4/1993.(II.12.) AB hat., Tenor B), MK. 1993/15 (II. 12.) zur Abschaffung des Gesetzes mit Verfassungskraft, vgl. *Sári/Somody*, Alapjogok, 2008, S.36, Fn.1236.

1414 1949:XX.tv, Präambel, MK.1949/174 (VIII.20.); vgl.772/B/1990 AB hat.; *Trócsányi*, in: *Tóth*, Alkotmány és jogtudomány, FS für *Szabó*, 1996, S.180; *Czúcz*, in: FS für *Zacher*, 1998, S.135; *Menyhárt*, A szociális jogok alkotmányos megítélése, különös tekintettel a társadalombiztosításra, Magyar Jog, 2004/8, S.470-471; *Takács*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.808-810.

1415 Vgl. das Recht auf Eigentum 1949:XX.tv, 13.§, MK.1949/174 (VIII.20.); Zweiter Hauptteil 1.3.3.2.2.1.

wird § 15 Verf. in Verbindung mit § 67 Verf. ausgelegt. Dadurch erhalten grundlegende Regeln der Ehe und Familie einen Grundrechtscharakter.¹⁴¹⁶

Eine ähnliche Regelung und Auslegung findet man bei dem Staatsziel, welches den Schutz der Jugend beinhaltet. Gemäß § 16 Verf. „trägt die Republik Ungarn besondere Sorge für die Existenzsicherheit, Bildung und Erziehung der Jugend und schützt die Interessen der Jugend“. Ein konkreter und stärkerer Schutz wird jedoch durch § 67 Verf. gewährt. § 16 Verf. umfasst nur eine allgemeine objektive Pflichtbestimmung, gewährleistet jedoch kein subjektives Recht.¹⁴¹⁷

Als letztes relevantes Staatsziel ist § 17 Verf. zu erwähnen. Demnach „sorgt die Republik Ungarn durch ausgedehnte soziale Maßnahmen für die Bedürftigen“. Diese Vorschrift schreibt dem Staat vor, für die Bedürftigen zu sorgen, bestimmt jedoch Inhalt und Grenze dieser Pflicht nicht. Folglich ist der normative Inhalt dieser Vorschrift schwierig zu erforschen, die Freiheit des Gesetzgebers in der Gestaltung der Vorschriften und Institutionen sehr groß. Die Pflicht des Staates nach § 17 Verf. bezieht sich nur auf die pure Regelung. Dazu kommt noch, dass das Verfassungsgericht § 17 Verf. in der Regel in Verbindung mit § 70/E Verf. verwendet.¹⁴¹⁸ Es kommt aber auch vor, dass § 70/E Verf. alleine als Rechtsgrundlage dient, wie bei der wichtigen Entscheidung über die Garantie des Lebensunterhalts.¹⁴¹⁹

Die für die Untersuchung relevanten Staatszielbestimmungen kommen also in der Regel in Verbindung mit einem Grundrecht zur Geltung.

1.3.3.2.2. Grundrechte

Die wichtigste Gruppe der Einflussfaktoren ist die der Grundrechte. Sie sind, wie es bereits mehrmals erwähnt wurde, in einem Grundrechtskatalog¹⁴²⁰ zusammengefasst. Neben diesem Katalog wurden jedoch einige, welche im Prozess des Systemwechsels eine besondere Bedeutung erlangten,¹⁴²¹ unter die Allgemeinen Bestimmungen im Kapitel I gefasst. Von diesen Grundrechten ist hinsichtlich dieser Untersuchung das Recht auf Eigentum (§ 13 Verf.) relevant.

1416 Vgl. 4/1990. (III.4.) AB hat., MK.1990/19 (III. 4.); Balogh, in: *KJK-KERSZÖV*, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.282; Kilényi, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.46; Balogh, in: *KJK-KERSZÖV*, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.284.

1417 Vgl. 79/1995. (XII.21.) AB hat., MK.1995/112 (XII.21.); Balogh, in: *KJK-KERSZÖV*, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.284; Drinóczi, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III, 2006, S.84.

1418 Vgl. 31/1991. (XII.18.) AB hat.; 26/1993. (IV.29.) AB hat., MK.1993/ (IV.29.).

1419 32/1998. (VI.25) AB hat., MK.1998/55 (VI. 25.).

1420 Der Grundrechtskatalog befindet sich in Kapitel XII der Verfassung. Die klassischen Grundrechte und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte werden in der Verfassung nicht getrennt. Es werden auch keine Unterschiede hinsichtlich der Durchsetzung dieser wohl sehr unterschiedlichen Grundrechte bestimmt. Vgl. Kardos, A szociális jogok kikényszerítésének lehetőségei, Esély 1996/6, S.24-25.

1421 Vgl. Sári, in: *KJK-KERSZÖV*, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.261-264; Sári/Somody, Alapjogok, 2008, S.35.

1.3.3.2.2.1. Recht auf Eigentum

Gemäß § 13 Verf. „sichert die Republik Ungarn das Recht auf Eigentum“. Das Recht auf Eigentum beinhaltet als Abwehrrecht den Eigentumsschutz in verfassungsrechtlichem Sinn, der Schutz gegen widerrechtliche staatliche Eingriffe in das Eigentum bzw. in Vermögensinteressen bietet. In funktioneller Sicht sichert dieses Recht „die materiellen Grundlagen der persönlichen Autonomie“.¹⁴²² Da das Verfassungsgericht von Anfang an die Grundrechtsqualität des Rechts auf Eigentum vertrat, gilt die in § 8 Verf. bestimmte allgemeine Wesensgehaltgarantie als einfacher Gesetzesvorbehalt gegenüber dem Gesetzgeber. Als eine Art qualifizierten Gesetzesvorbehalt werden auch die Regeln der Enteignung in der Verfassung bestimmt. Demnach „darf das Eigentum nur ausnahmsweise und im öffentlichen Interesse in den Fällen und auf die Art und Weise, wie im Gesetz festgelegt, bei völliger, unbedingter und sofortiger Entschädigung enteignet werden.“

Für die Untersuchung ist dabei relevant, dass das ungarische Verfassungsgericht zwar keine sozialen Rechte aus dem Recht auf Eigentum ableitet, aber zumindest feststellt, dass das Recht auf Eigentum sozialen Zwecken wegen eingeschränkt werden darf.¹⁴²³

Zudem dehnte das Verfassungsgericht den Eigentumsschutz auch auf die Sozialversicherungsleistungen aus und schuf eine verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie. Dies wurde mit dem funktionellen Ansatz begründet, dass auch die sozialen Leistungen – genau wie die Vermögensrechte – die an die Lebenshaltung anknüpfende persönliche Handlungsautonomie sichern. Der Staat schränkt mit der Beitragszahlungspflicht die Autonomie des Eigentümers ein und schreibt ihm vor, dass er sein Geld nicht privat anlegen darf, sondern es in Form von Beiträgen in die staatliche Sozialversicherung einzahlen muss. Dieser erhöhte Eingriff in die Privatautonomie der Bürger kann nur durch eine entsprechende staatliche Garantie ausgeglichen werden.¹⁴²⁴

1.3.3.2.2.2. Recht auf Leben und Menschenwürde

Weitere für diese Untersuchung relevante Grundrechte finden sich im Grundrechtskatalog. Zuerst ist das als eine Einheit betrachtete¹⁴²⁵ Recht auf Leben und Menschen-

¹⁴²² Vgl. *Drinóczy*, in: *Drinóczy*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.491-493.

¹⁴²³ Vgl. 64/1993 AB hat., MK. 1993/184 (XII. 22.); 45/1995 AB hat., MK.1995/56 (VI. 30.); vgl. *Hiller*, Eigentumsgarantie und Eigentumsverständnis in der Rechtsprechung des Ungarischen Verfassungsgerichts, 2001, S.54-57; *Sári*, *KJK-KERSZÖV*, Az Alkotmány magyarázata, 2003, S.264-265.

¹⁴²⁴ Vgl. 43/1995.(VI.30) AB hat., II., MK.1995/56 (VI. 30.); *Takács*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.833-834; *Nußberger*, Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Osteuroparecht, 2004/3, S.232; *Lőrincsikné Lajkó*, in: *Trócsányi*, A mi Alkotmányunk, 2006.S.483-484.

¹⁴²⁵ Das Verfassungsgericht betrachtet das Recht auf Leben und Menschenwürde als eine Einheit und verwirft die Theorie der Dualismus von Körper und Geist. Das Gericht begründet dies damit, das gerade durch die Menschenwürde sich die Spezialität des menschlichen Lebens auszeichne. Durch die Trennung der Menschenwürde vom menschlichen Leben würde z.B. in Fällen einer Geisteskrankheit das Leben des Individuums in Gefahr geraten. Die Menschenwürde ist eine mit dem Men-

würde (§ 54 Verf.) zu erwähnen. Die Verfassung beschreibt dieses Grundrecht folgendermaßen: „In der Republik Ungarn hat jeder Mensch ein angeborenes Recht auf Leben und Menschenwürde, um das niemand willkürlich gebracht werden darf.“ Das menschliche Leben ist die Existenz des Menschen, die grundsätzlich als ein Prozess von der Befruchtung bis zum Tod dauert. Gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts fängt das Leben jedoch rechtlich gesehen mit der Geburt an und endet mit dem Hirntod.¹⁴²⁶ Die Menschenwürde drückt den Zustand und die Art bzw. die Qualität dieser Existenz aus. Dies begründet einen Achtungsanspruch gegenüber jedem Menschen, unabhängig von seinen eigenen Eigenschaften und Fähigkeiten oder seiner Abstammung. Laut *Sólyom* hat die Menschenwürde zwei Funktionen. Einerseits beinhaltet sie die Autonomie, die Selbstbestimmung des Einzelnen, die eine absolute Grenze bestimmt. Über diese Grenze darf sich weder die Macht des Staates noch die anderer Menschen erstrecken.¹⁴²⁷ Dadurch bleibt der Mensch immer ein Subjekt und darf nie zu einem bloßen Objekt degradiert werden.¹⁴²⁸ Die andere Funktion der Menschenwürde besteht in der Sicherung der Chancengleichheit.

Das Recht auf Leben und Menschenwürde ist unbeschränkbar. Es ist nicht möglich, den Inhalt des Rechts in einen beschränkbaren Teil und in einen Wesensgehalt aufzuteilen, denn eine Einschränkung kann vom Begriff her nur vollständig und endgültig sein. Jede Einschränkung greift demnach in den Wesensgehalt des Grundrechtes ein.¹⁴²⁹ Von der Menschenwürde lassen sich weitere Grundrechte ableiten, wie das Recht auf einen Namen und das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung. Sie dient auch als sog. allgemeines Persönlichkeitsrecht („*általános személyiségi jog*“), das die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Menschen beinhaltet. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gilt nach der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts als sog. Mutterrecht, welches Gerichte zum Zwecke des Schutzes der Autonomie des Einzelnen heranziehen können, wenn kein anderes konkretes Grundrecht anwendbar ist.

1.3.3.2.2.3. Allgemeiner Gleichheitssatz und die Gleichberechtigung von Mann und Frau

Die nächsten Grundrechte, an die die Analyse anknüpft, ist der allgemeine Gleichheitssatz (§ 70/A Verf.) und das spezielle Gleichheitsrecht: die Gleichberechtigung von Mann und Frau (§ 66 (1) Verf.). Der allgemeine Gleichheitssatz, der sowohl die Gleichbehandlungspflicht als auch ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot und die Rege-

schenleben verknüpfte Qualität. Die Menschenwürde kann nur durch den Entzug des Lebens des Individuums, also damit zusammen, erlöschen. 23/1990. (X.31.) AB hat., V.2., Parallelbegründung von *Lábady* und *Tersztyánszky*, MK.1990/107 (X. 31.).

1426 Diese Unterscheidung ist beim Schutz des Fötuses und bei der Beurteilung der Schwangerschaftsabbruch relevant. Vgl. 64/1991. (XII.17.) AB hat., MK.1991/139 (XII. 17.); an das Recht auf Leben knüpfte auch die wichtige Entscheidung des Verfassungsgerichtes an, die die Todesstrafe abschaffte. 23/1990. (X.31.) AB hat., MK.1990/107 (X. 31.).

1427 Vgl. 23/1990. (X.31.) AB hat, Parallelbegründung von *Sólyom* 3., MK.1990/107 (X. 31.).

1428 Vgl. 64/1991. (XII.17.) AB hat., MK.1991/139 (XII. 17.); Sári, *Alapjogok*, 2004, S.94.

1429 23/1990 (X.31.) AB hat, Parallelbegründung von *Sólyom* 3., MK.1990/107 (X. 31.).

lung der Chancengleichheit beinhaltet, lautet folgendermaßen: „(1) Die Republik Ungarn sichert die Menschen- bzw. staatsbürgerlichen Rechte jeder sich auf ihrem Territorium aufhaltenden Person ohne jegliche Unterscheidung, d.h. ohne Diskriminierung nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Glauben, politischer oder anderer Meinung, nationaler oder sozialer Herkunft sowie Vermögens-, Geburts- oder sonstiger Lage. (2) Das Gesetz bestraft jegliche nachteilige Unterscheidung der Menschen nach Absatz 1 hart. (3) Die Republik Ungarn unterstützt die Realisierung der Rechtsgleichheit auch durch Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Chancenungleichheit gerichtet sind.“ Der Gleichheitssatz bedeutet, dass der Staat bei der Bestimmung von subjektiven Rechten und Pflichten verpflichtet ist, die Rechtssubjekte ohne begründete Unterscheidung nicht ungleich zu behandeln. Negativ ausgedrückt besteht – nach der Bestimmung des Verfassungsgerichtes – eine Diskriminierung in der von außen erkennbaren ungleichen Behandlung von Personen, Sachen, Phänomenen, die nach bestimmten Kriterien als gleich zu betrachten sind. Aus rechtlicher Sicht bedeutet die Diskriminierung die Aberkennung eines Rechtes, das anderen Personen zusteht bzw. die Begründung einer Pflicht, die anderen Personen nicht auferlegt ist.¹⁴³⁰ Als Inhalt des Gleichheitssatzes kann nicht die vollständige Gleichheit im gesellschaftlichen Leben verstanden werden, da bestimmte Unterschiede zwischen den Menschen, wie in der Ausbildung, im Beruf, hinsichtlich des Lohns usw. als natürlicher Zustand betrachtet werden müssen.¹⁴³¹ Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes verstößt eine ungleiche Behandlung gegen § 70/A Verf., wenn sie der Menschenwürde nicht entspricht. Der Gleichheitssatz knüpft also an die Gleichheitsfunktion der Menschenwürde an.¹⁴³² Nach dieser Gleichheitsfunktion der Menschenwürde hat der Gleichheitssatz auch eine allgemeine Bedeutung. Er erlangt dadurch nicht nur hinsichtlich anderer Grundrechte bzw. subjektiver Rechte, sondern innerhalb des gesamten Rechtssystems Geltung. Eine ungleiche Behandlung (auch eine sog. positive Diskriminierung) kann dabei gerechtfertigt werden, wenn sie einen rationalen Grund hat, also keine willkürliche Regelung darstellt (Willkürverbot). Wenn eine Regelung willkürlich ist, dann verstößt sie gegen die Menschenwürde und ist damit verfassungswidrig.¹⁴³³ Der dritte Absatz des § 70/A Verf. regelt die Beseitigung der Chancenungleichheit. Diesbezüglich erklärte das Verfassungsgericht, dass die Chancengleichheit verschiedener Gesellschaftsgruppen nur in Anbetracht

1430 Vgl. 45/2000. (XII.8.) AB hat., MK.2000/120 (XII.8.); vgl. *Petrétei/Tilk*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.202.

1431 Vgl. 10/1998. (IV.8.) AB hat., MK.1998/30 (IV. 8.).

1432 Vgl. 23/1990. (X.31.) AB hat., Parallelbegründung von *Sólyom* 3., MK.1990/107 (X. 31.).

1433 Vgl. 1/1995. (II.8.) AB hat., III.6-7., MK. 1995/10 (II. 8.); *Sári*, Alapjogok, 2004, S.67-68; *Kilényi*, in: *Kilényi/Hajas*, Fejezetek az alkotmányjog köréből, 2005, S.57. Das Verfassungsgericht fasste in der Entscheidung 59/2006 zusammen, wie sich die Prüfung im Fall einer Diskriminierung bezüglich der Grundrechte bzw. den sog. grundlegenden Rechten unterscheidet. Hinsichtlich der Grundrechte prüft das Gericht mit Hilfe der Kriterien der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit die Vorschriften. In Bezug auf die sog. grundlegenden Rechte untersucht das Verfassungsgericht, ob die ungleiche Behandlung einen rationalen Grund hat bzw. willkürlich ist. Vgl. 59/2006. (X.20.) AB hat., III.6., MK.2006/129 (X. 20.).

des ganzen Systems der Rechtsnormen und staatlichen Entscheidungen, und nicht hinsichtlich einzelner Gesetze zu verstehen ist.¹⁴³⁴

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau knüpft an den allgemeinen Gleichheitssatz an. Die spezielle Regelung kann also als Betonung bzw. Konkretisierung der allgemeinen Vorschrift betrachtet werden.¹⁴³⁵ In der Verfassung wurde die Gleichberechtigung von Mann und Frau folgendermaßen bestimmt: „Die Republik Ungarn sichert die Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich aller bürgerlichen und politischen sowie wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.“ Das Verfassungsgericht verfolgt das sog. Kompensations-Korrektionsprinzip. Demnach muss der Gesetzgeber danach streben, Nachteile, die sich aus der körperlichen und psychischen Konstitution der Frau ergeben, auszugleichen.¹⁴³⁶ Folglich ist eine positive Diskriminierung der Frauen erlaubt, wenn sie rational und objektiv begründet ist. Sobald jedoch die Nachteile ausgeglichen wurden, oder sie mit den körperlichen und psychischen Eigenschaften der Frauen nicht zusammenhängen, ist eine ungleiche Behandlung nicht zulässig.¹⁴³⁷ Eine wichtige Grundlage für die positive Diskriminierung bietet die Kompensation der Nachteile im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt. Die Verfassung verfügt die allgemeine Schutzpflicht des Staates folgendermaßen: „In der Republik Ungarn muss den Müttern vor und nach der Geburt des Kindes besonderen Bestimmungen entsprechend Unterstützung und Schutz gewährt werden.“

1.3.3.2.2.4. Recht der Kinder auf Schutz und Fürsorge

Wie bereits bei den Staatszielbestimmungen beschrieben wurde, beinhaltet die Verfassung – anknüpfend an § 16 Verf. – das Grundrecht des Kindes auf Schutz und Fürsorge (§ 67 Verf.). Die Regelung lautet folgendermaßen: „(1) In der Republik Ungarn hat jedes Kind seitens der Familie, des Staates und der Gesellschaft das Recht auf jenen Schutz und jene Sorge, die zu seiner entsprechenden körperlichen, geistigen und moralischen Entwicklung notwendig sind. (2) Den Eltern steht das Recht zu, die ihren Kinder zuteil werdende Erziehung auszuwählen. (3) Die mit der Lage und dem Schutz der Familien und der Jugend verbundenen staatlichen Aufgaben sind in gesonderten Bestimmungen zu regeln.“ Die erste grundlegende Frage stellt sich bereits hinsichtlich der Begriffe, denn die Norm verwendet sowohl den Begriff des Kindes als auch den der Jugend – diese werden jedoch weder von der Verfassung noch von unteren Normen einheitlich definiert.¹⁴³⁸ Aus verfassungsrechtlicher Sicht sind die zivilrechtlichen Beg-

1434 Vgl. 725/B/1991. AB hat, 3., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso> (Stand: 10.02.2011); 1073/B/2006. AB hat, III.3., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso> (Stand: 10.02.2011).

1435 Vgl. *Petrétei/Tilk*, in: *Drinóczy*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.208.

1436 Vgl. 7/1998.(III.18.) AB hat, II.2., MK.1998/21 (III. 18.).

1437 Vgl. *Sári/Somody*, Alapjogok, 2008, S.78-80.

1438 Das Bürgerliche Gesetzbuch spricht von Minderjährigen, das Familienrechtsgesetz benutzt den Begriff des Kindes, jedoch in der Bedeutung von „Abkömmling“. Das Gesetz über den Kinderschutz verweist auf das Bürgerliche Gesetzbuch und setzt den Begriff „Kind“ mit dem zivilrechtlichen Minderjährigen gleich. Gemäß einem anderen Gesetz – über den Jugendfonds und die Natio-

riffe zu übernehmen. Demnach ist ein Kind eine Person, die das 18 Lebensjahr noch nicht vollendet hat und nicht verheiratet ist. Der Begriff der Jugend überschneidet sich teilweise mit dem Begriff des Kindes, teilweise geht er jedoch darüber hinaus. Unter den Begriff der Jugend werden auch volljährige Personen gefasst, die einen besonderen staatlichen Schutz gegenüber anderen Volljährigen genießen.¹⁴³⁹

Das Recht des Kindes auf Schutz und Fürsorge ist ein mehrseitiges Grundrecht. Es kann einerseits als Freiheitsrecht, andererseits aber auch als soziales Recht angesehen werden. Das Recht des Kindes auf Schutz beinhaltet eher die staatliche Aufgabe, die persönliche Freiheitssphäre des Kindes durch gesetzliche Regelungen zu schützen. Dies kann auch durch die Einschränkung bestimmter Grundrechte anderer (z.B. Vereinigungsfreiheit, Religionsfreiheit) geschehen, wenn die Ausübung eines Grundrechtes die Entwicklung oder die Gesundheit des Kindes gefährdet. Dadurch schützt der Staat das Kind vor Risiken und Konsequenzen, die das Kind aufgrund seines Alters nicht einschätzen kann.¹⁴⁴⁰ Das Kind bekommt im Idealfall die bestmögliche Versorgung in seiner eigenen Familie. Diesbezüglich hat es jedoch kein subjektives Recht. Nach § 67 (1) Verf. besteht ein subjektives Recht nur auf staatliche Fürsorge, die möglichst auch unter familiären Verhältnissen erfolgen soll.¹⁴⁴¹ Der Staat ist darüber hinaus verpflichtet, im Rahmen des objektiven Institutionsschutzes die Institutionen des Kinderschutzes auszubauen und aufrechtzuerhalten.¹⁴⁴²

Das Recht des Kindes auf Fürsorge fordert dagegen ein aktives Tun des Staates und gehört damit zu den sozialen Grundrechten, die die Gewährung von Leistungen sicherstellen. Das Kind hat zwar ein subjektives Recht auf die Fürsorge, nicht aber auf eine bestimmte Form und Höhe. Die Fürsorge muss jedoch in solcher Form und Höhe bestimmt sein, dass sie die körperliche, geistige und moralische Entwicklung des Kindes sicherstellt. Demnach unterliegen die für Kinder bestimmten staatlichen Leistungen ei-

nale Stiftung des öffentlichen Rechts für Kinder und Jugendliche – sind Kinder Personen zwischen 0 und 14 Jahren. Auch für den Begriff der Jugend (Jugendlicher) werden unterschiedliche Kategorien benutzt. Gemeinsamkeit aller Kategorien ist jedoch, dass sie meistens minderjährige Gruppen abdecken. Im Arbeitsgesetzbuch sind z.B. „junge Arbeitnehmer“ Arbeitnehmer unter 18 Jahren, im Strafgesetzbuch und im KschG sind Personen zwischen 14 und 18 Jahren gemeint. Der Kinderschutz erstreckt sich jedoch auch in die Volljährigkeit hinein. Das KschG führte den Begriff der jungen Erwachsenen ein, der Personen zwischen 18 und 24 Jahren abdeckt. Vgl. *Drinóczi*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III, 2006, S.80-81.

1439 Dieser besondere Schutz kann durch Weiterbildung oder durch familiäre Verhältnisse (Tod von Eltern bzw. Elternteilen, Ausscheidung von der staatlichen Kinderpflege usw.) begründet werden. Vgl. die Leistungsvoraussetzungen der Leistungen Waisengeld, Kindergeld, Wohnunterstützung, Erster Hauptteil: 3.5.1.2.; 3.6.2.3.; 3.6.2.9.

1440 Vgl. 18/1994. (III.31.) AB hat, Parallelbegründung von *Zlinszky*, MK. 1994/34 (III. 31.); 21/1996. (V.17.) AB hat., Tenor 1., MK.1996/39 (V. 17.); 1143/B/1998. AB hat, III., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>, (Stand: 10.2.2011).

1441 Vgl. 57/1991. (XI.8.) AB hat., IV.3., MK.1991/123 (XI. 8.).

1442 434/E/2000 AB hat, III., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>, (Stand: 1.10.2008).

nem strengeren Maßstab, als es allgemein bei der Gewährung von Leistungen der sozialen Sicherheit zu erwarten ist.¹⁴⁴³

Eingriffe in die Rechte der Kinder unterliegen einerseits der allgemeinen Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung. Andererseits müssen jedoch die Besonderheiten der Rechte der Kinder in Betracht gezogen werden.¹⁴⁴⁴ Rechte der Kinder (genauer gesagt deren Ausübung) können nur in dem Fall eingeschränkt werden, dass der Schutz der Kinder oder die Rechte von anderen Personen es erfordern. Hinsichtlich des Schutzes des Kindes muss eine konkrete Gefahr bestehen, die die körperliche, geistige oder moralische Entwicklung des Kindes gefährdet. Die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes hängt vom Maß dieser Gefährdung der konkreten Gruppe von Kindern unter den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen ab.¹⁴⁴⁵

1.3.3.2.2.5. Recht auf Gesundheit

Das Recht auf körperliche und seelische Gesundheit (§ 70/D Verf.) wird von der Verfassung folgendermaßen bestimmt: „(1) Diejenigen, die auf dem Territorium der Republik Ungarn leben, haben das Recht auf körperliche und geistige Gesundheit auf höchstmöglichem Niveau. (2) Dieses Recht realisiert die Republik Ungarn durch die Organisation des Arbeitsschutzes, der Gesundheitseinrichtungen und der ärztlichen Betreuung, durch die Sicherung eines regelmäßigen Körpertrainings sowie durch den Schutz der bebauten und natürlichen Umwelt.“¹⁴⁴⁶

Das Recht auf Gesundheit hat eine spezielle Natur unter den Grundrechten. Das Verfassungsgericht betrachtet dieses Recht nicht als Grundrecht, sondern als ein sog. Verfassungsrecht (*alkotmányos jog*), das mehr durch Verpflichtungen des Staates als durch subjektive Rechtspositionen Einzelner gekennzeichnet ist.¹⁴⁴⁷ Den Inhalt des Rechtes auf Gesundheit definieren seine sog. Teilbefugnisse (*részjogosítvány*), gesetzliche Anspruchsgrundlagen, die einerseits die Prävention, andererseits die Wiederherstellung der Gesundheit beinhalten. Die erste Teilbefugnis ist demnach das Recht auf Erhaltung der Gesundheit und auf Gesundheitsschutz, die vor allem präventive Maßnahmen des Staates auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, die staatlichen Aufgaben zur Förderung der sportlichen Tätigkeiten und Regelungen bezüglich Epidemien umfasst. Obwohl die Verfassung die Aufgaben des Gesundheitsschutzes in Fällen von Epidemien in diesem Zusammenhang nicht erwähnt, gehören sie – das Recht auf Gesundheit weit gefasst – durchaus dazu. Dabei ist es eine Spezialität dieser Regelungen, dass durch die staatlichen Maßnahmen, die der Bekämpfung der Epidemien dienen, andere Grundrechte

1443 Vgl. 535/B/2003 AB hat, II. 4., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso>, (Stand: 10.2.2011); Drinóczi, in: Drinóczi, Magyar alkotmányjog III., S.89-90.

1444 Vgl. 21/1996. (V.17.) AB hat., II.2., MK.1996/39 (V. 17.).

1445 Vgl. Drinóczi, in: Drinóczi, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.92-93.

1446 1949:XX.tv. 70/D. (1)-(2), MK.1949/174 (VIII.20.).

1447 Vgl. 54/1996. (XI.30) AB hat., III.1-2., MK.1996/105 (XI. 30.).

(meist Freiheitsrechte, wie das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder die Handlungsfreiheit) eingeschränkt werden.¹⁴⁴⁸

Zweitens ergeben sich aus dem Recht auf Gesundheit die staatlichen Aufgaben zur Beseitigung von das Leben, die körperliche Unversehrtheit oder die Gesundheit des Einzelnen betreffende Gefahren bzw. zur Gewährung von Leistungen im Fall von Gesundheitsschädigungen. Dabei können als staatliche Aufgaben die Organisation und das Betreiben des Institutionssystems des Gesundheitswesens und das Organisieren der ärztlichen Versorgung betrachtet werden.¹⁴⁴⁹ Dieses bedeutet jedoch keinen Anspruch auf eine bestimmte Art oder ein bestimmtes Niveau der Versorgung. Der Umfang wird durch die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Republik geprägt.¹⁴⁵⁰ Diese Regelungen geben dem Gesetzgeber also großen Spielraum. Ein verfassungswidriger Zustand entsteht nur dann, wenn die Institutionen von vornherein für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ungeeignet sind.¹⁴⁵¹

Wie bereits erörtert wurde, gibt das Recht auf Gesundheit kein subjektives Recht. Ein subjektives Recht wird nur durch das gesetzlich geregelte Recht auf Gesundheitsversorgung, das jedoch nicht an das Recht auf Gesundheit (§ 70/D Verf.) sondern an das Recht auf soziale Sicherheit (§ 70/E Verf.) anknüpft, gewährt. Dies sichert einen Anspruch auf lebensrettende, schweren oder bleibenden Gesundheitsschädigungen vorbeugende Leistungen bzw. auf Schmerz- und Leidenslinderung.¹⁴⁵² Es besteht – mit gesetzlich bestimmten Schranken – ein Anspruch auf eine geeignete, durchgehend zugängliche und dem Prinzip der Gleichbehandlung entsprechende Gesundheitsversorgung. Als subjektives Recht gilt auch das in §§ 7-8 GüG bestimmte Recht der freien Arztwahl, das jedoch nur der Betriebsordnung des Leistungserbringers entsprechend ausgeübt werden kann.¹⁴⁵³

Einen speziellen Bereich bilden die gesetzlich geregelten Patientenrechte (*betegjogok*), die an andere Grundrechte, wie an das Recht auf Selbstbestimmung, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder die Menschenwürde anknüpfen.¹⁴⁵⁴

Das Recht auf Gesundheit kann hauptsächlich im Fall eines Ausnahmezustandes bzw. Notstandes und in Gefahrensituationen eingeschränkt werden. Weitere Eingriffe

1448 Vgl. 2012/B/1991 AB hat., III., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso> (Stand: 10.2.2011); 27/2002. (VI.28.) AB hat., III.1., MK.2002/90 (VI. 28.).

1449 Vgl. 54/1996. (XI.30) AB hat, IV.2., MK. 1996/105 (XI. 30.); *Sári/Somody*, *Alapjogok*, 2008, 262-263.

1450 Vgl. 56/1995. (IX.15.) AB hat. III.3., MK. 1995/76 (IX. 15.); 54/1996. (XI.30) AB hat, IV.4., MK.1996/105 (XI. 30.); 108/B/2000. AB hat., III.4., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso> (Stand: 10.2.2011); 517/B/2003. AB hat., 3., <http://www.mkab.hu/index.php?id=hatarozatkereso> (Stand: 10.2.2011).

1451 Vgl. *Chronowski/Zeller*, in: *Drinóczi*, *Magyar alkotmányjog III.*, 2006, S.559-563.

1452 1997:CLIV.tv. 6.§, MK.1997/119 (XII. 23.).

1453 1997:CLIV.tv. 7-8.§, MK.1997/119 (XII. 23.).

1454 Vgl. 1997:CLIV.tv. 10-24.§, MK.1997/119 (XII. 23.); *Csernus*, *Önrendelkezés – hol húzódnak a határok határai?* *Fundamentum* 2005/2, S.111; *Chronowski/Zeller*, in: *Drinóczi*, *Magyar alkotmányjog III.*, 2006, S.563-564.

können aufgrund der nationalwirtschaftlichen Lage des Landes erfolgen, solange die Einschränkung die Ausübung des Rechtes nicht begrifflich ausschließt.¹⁴⁵⁵

1.3.3.2.2.6. Recht auf soziale Sicherheit

Die ungarische Verfassung regelt das Recht auf soziale Sicherheit im Grundrechtskatalog (§ 70/E Verf.) folgendermaßen: „(1) Die Staatsbürger der Republik Ungarn besitzen ein Recht auf soziale Sicherheit; sie sind im Alter, im Krankheits- und Invaliditätsfall, im Witwen- und Waisenstand und bei einer ohne eigenes Verschulden eingetretenen Arbeitslosigkeit zu einer zu ihrem Lebensunterhalt notwendigen Versorgung berechtigt. (2) Die Republik Ungarn realisiert das Recht auf Versorgung durch die Sozialversicherung und das System sozialer Einrichtungen.“¹⁴⁵⁶

Wie die Formulierung der Verfassung erkennen lässt, wurde das Recht auf soziale Sicherheit subjektiv-rechtlich ausgestaltet. Es stellt sich die Frage, ob diese Regelung in den sechs genannten Fällen – Alter, Krankheit, Invalidität, Witwen- und Waisenstand und Arbeitslosigkeit – auch einen Anspruch des Einzelnen auf eine bestimmte Leistung begründet.¹⁴⁵⁷

Anhand der Entscheidungen des Verfassungsgerichts lässt sich erkennen, dass der Staat seinen Verpflichtungen bereits nachgeht, wenn er die institutionellen Grundlagen der Sozialversicherung und die Sozialhilfe schafft und für die Erhaltung dieser Systeme sorgt. Dies stellt den sog. objektiven Institutionsschutz dar. Das Verfassungsgericht reduzierte den subjektiv-rechtlichen Kern des § 70/E Verf. auf das Recht auf Lebensunterhaltsleistung (*megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog*). Demnach beinhaltet das Recht auf soziale Sicherheit die staatliche Sicherung eines minimalen Lebensunterhalts, der von der Gesamtheit der sozialen Leistungen gesichert wird und der für die Verwirklichung des Rechts auf Menschenwürde unentbehrlich ist.¹⁴⁵⁸ Die soziale Sicherheit muss also von der Gesamtheit der gesetzlichen Regelungen und den in ihnen geregelten sozialen Rechten gewährt werden, dessen Maßstab die Verwirklichung der Menschenwürde ist. Dadurch entsteht aber kein subjektives Recht auf einzelne, konkret bestimmte Leistungen.¹⁴⁵⁹ Es bedeutet auch kein gesichertes Einkommen und keine Garantie eines bereits erreichten Lebensstandards.¹⁴⁶⁰ Die Verpflichtung des Staates hängt hinsichtlich

1455 Vgl. 1949:XX.tv. 8.§ (4), MK.1949/174 (VIII.20.); 54/1996. (XI.30) AB hat, IV.2., MK.1996/105 (XI. 30.).

1456 1949:XX.tv. 70/E. §, MK. 1949/174 (VIII.20.).

1457 Vgl. *Nußberger*, Die verfassungsrechtliche Dimension der Neugestaltung des Arbeits- und Sozialrechts in den mittel- und osteuropäischen Ländern, Osteuroparecht, 2004/3, S.232-233.

1458 32/1991. (VI.6.) AB hat., V.4.2., MK.1991/61 (VI. 6.); 43/1995. (VI.30.) AB hat., II., MK.1995/56 (VI. 30.); 32/1998. (VI.25.) AB hat., II.1., MK.1998/55 (VI. 25.); *Chronowski/Drinóczi*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.542-544.

1459 Vgl. 32/1998. (VI.25.) AB hat., III.1., MK.1998/55 (VI. 25.), *Holló/Balogh*, Az értelmezett Alkotmány, 2005, S.951-953; *Chronowski/Drinóczi*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.542; *Takács*, in: *Halmi/Tóth*, Emberi jogok, 2003, S.816.

1460 Vgl. 32/1991. (VI.6.) AB hat., V.4.2., MK. 1991/61 (VI. 6.); 42/2000. (XI.8.) AB hat., Tenor 1., IV., MK. 2000/109 (XI. 8.); *Chronowski/Drinóczi*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.542.

des Niveaus des minimalen Lebensunterhalts, das er mit der Gesamtheit der sozialen Leistungen sichern muss, von der wirtschaftlichen Lage des Landes ab. Die Leistung der Nationalwirtschaft kann also als allgemeine Schranke des Rechts auf soziale Sicherheit betrachtet werden. Der Staat, mitunter auch die Kommunen, haben eine große Freiheit bei der Gestaltung der einzelnen sozialen Leistungen – sowohl bei einer Erhöhung als auch bei einer Kürzung.¹⁴⁶¹ Die staatlichen Regelungen bzw. die staatlichen Maßnahmen sind nur in dem Fall verfassungswidrig, dass sie offensichtlich für die staatliche Aufgabe (für das Erreichen des staatlichen Ziels) ungeeignet sind (Schrankenschranke).¹⁴⁶²

Eine weitere Schrankenschranke wurde mit dem sog. Vertrauensschutz (*bizalomvédelem*) geschaffen, der an das Rechtsstaatsprinzip und die Rechtssicherheit anknüpft. Demnach muss der Gesetzgeber darauf achten, dass bei Gesetzesänderungen jeder die Möglichkeit erhält, sie vorausszusehen und damit prognostizieren zu können, welche Änderungen die neue Regelung in seinem privaten Leben verursachen wird. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts taucht in Verbindung mit dem Vertrauensschutz auch der Schutz der erworbenen Rechte (*szerzett jogok védelme*) auf. Obwohl das Verfassungsgericht die „erworbenen sozialen Rechte“ bis jetzt nicht allgemein definiert hat, lassen sich trotzdem einige allgemeine Regeln feststellen.¹⁴⁶³ Demnach handelt es sich um solche in Gesetzen bestimmte soziale Rechte und Ansprüche, deren Realisierung die Einzelnen gemäß der gesetzlichen Regelung mit Recht erwarten können; daneben muss das Vertrauen auf die Realisierung dieser Ansprüche die Zukunftsplanung der Einzelnen wesentlich beeinflusst haben. Diese Ansprüche sind jedoch nicht alle gleich stark schützenswert, denn Leistungen die z.B. auf einer Gegenleistung beruhen oder die bereits erworbenen Leistungen sind stärker zu schützen.

1.3.3.2.3. Weitere Verfassungsnormen

Nach der Überprüfung der Staatsziele und der Grundrechte verbleiben nun noch die Staatsorganisationsnormen und weitere Verfassungsprinzipien.

Die Vorschriften hinsichtlich des Parlaments, des Präsidenten, der Staatsanwaltschaft und der Gerichte bzw. die Funktionsnormen, die den Gang der Gesetzgebung bestimmen, haben gewiss einen Einfluss auf die soziale Sicherheit. Dieser Einfluss ist aber nicht genug spezifisch auf das System der sozialen Sicherheit gerichtet. Er wirkt sich

1461 *Chronowski* und *Drinóczi* vertreten die Ansicht, dass anhand der zusammenfassenden Auslegung von Funktion und Inhalt die an die sechs Risiken anknüpfenden Leistungen solange gewährt werden müssten, bis sie ihre Funktion erfüllten. Demnach sehen sie es begründet an, bestimmte soziale Rechte als subjektive Rechte zu betrachten. Vgl. *Chronowski/Drinóczi*, in: *Drinóczi*, Magyar alkotmányjog III., 2006, S.541. Auch einige Verfassungsrichter waren der Ansicht, dass § 70/E. Verf. nicht nur eine Staatsaufgabe bzw. Staatsziel sei, sondern ein echtes Grundrecht mit subjektiv-rechtlichem Charakter. Vgl. 24/1991. (V.18.) AB végz., Sondermeinung von *Kilényi, Szabó, Vörös, Zlinszky*, MK.1991/52 (V. 18.).

1462 Vgl. 28/1994.(V.20.) AB hat., IV.1., MK.1994/55 (V. 20.); 42/2000. (XI.8.) AB hat., IV., MK. 2000/109 (XI. 8.).

1463 Die Darstellung der konkreten Entscheidungen folgt im Zweiten Hauptteil: 2.

allgemein auf das ganze Rechtssystem aus. Aus diesem Grund werden diese Regelungen nicht als Einflussfaktoren berücksichtigt. Als einziger Einflussfaktor kommt die Regelung der Selbstverwaltungen hier in Frage, da die Gewährung von sozialen Leistungen auch unter die den „wahlberechtigten Bürger betreffenden öffentlichen Angelegenheiten“¹⁴⁶⁴ fällt. Diese Regelung könnte die traditionelle Versorgungspflicht der Kommunen beeinflusst haben. Vorab ist jedoch zu betonen, dass auch diese Vorschrift eine sehr allgemeine Verpflichtung darstellt.

Anknüpfend an die in der Verfassung festgelegte Versorgungspflicht spielt eine wesentlich wichtigere Rolle die Frage, wie die Kommunen ihren Verpflichtungen nachkommen. Gemäß § 44/A (2) Verf. kann „[d]ie örtliche Vertretungskörperschaft [...] in ihrem Aufgabenbereich Verordnungen erlassen, die nicht im Widerspruch zu Rechtsvorschriften höherer Ebene stehen dürfen“. Die Bewahrung der Normenhierarchie ist im Bereich der sozialen Sicherheit hinsichtlich der Hilfeleistungen entscheidend, da das Sozialhilfegesetz (SozHG), wie bereits oben geschildert, nur eine sog. Rahmenregelung darstellt, welche von den örtlichen Selbstverwaltungen mit Hilfe örtlicher Verordnungen an die Bedürfnisse der Kommune angepasst wird. In der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sind mehrere Entscheidungen vorzufinden, die wegen einer Verletzung der Normenhierarchie Teile von örtlichen Verordnungen für nichtig erklärt haben.¹⁴⁶⁵

Schließlich muss noch die vom Verfassungsgericht ausgearbeitete „Rechtssicherheit“ erwähnt werden. Gemäß der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts verkörpert die Rechtssicherheit einen unentbehrlichen Bestandteil der Rechtsstaatlichkeit.¹⁴⁶⁶ „Das Erfordernis der Rechtssicherheit schreibt für den Staat, hauptsächlich für den Gesetzgeber, vor, dass das Recht als Ganzes, dessen Teilgebiete und die einzelnen Rechtsnormen klar, eindeutig und für die Adressaten in Anbetracht ihrer Wirkung berechenbar und vorhersehbar sein müssen.“¹⁴⁶⁷ Hinsichtlich des Systems der sozialen Sicherheit bemängelte das Verfassungsgericht in mehreren seiner Entscheidungen das Fehlen der Berechenbarkeit und der Vorhersehbarkeit der Gesetze. In anderen Fällen stellte der Verstoß gegen die Normenhierarchie gleichzeitig auch einen Verstoß gegen die Rechtssicherheit dar.¹⁴⁶⁸

1464 1949:XX.tv.42.§, MK.1949/174 (VIII.20.).

1465 Vgl. 7/1999. (IV.28.) AB hat., II., MK.1999/35 (IV. 28.); 8/1999. (IV.28.) AB hat., II., 1999/35 (IV. 28.); 60/2001. (XII.20.) AB hat., I., MK.2001/149 (XII. 20.); 45/2002. (X.11.) AB hat., MK.2002/130 (X. 11.); 56/2002. (XI.28.) AB hat., III., MK.2002/146 (XI. 28.).

1466 9/1992. (I.30.) AB hat., V.3., MK.1992/11 (I. 30.); 1949:XX.tv.2.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.); Vgl. Papp, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.98.

1467 9/1992. (I.30.) AB hat., V.3., MK.1992/11 (I. 30.); Vgl. Papp, in: Kukorelli, Alkotmánytan I., 2007, S.98-100; 1949:XX.tv. 2.§ (1), MK.1949/174 (VIII.20.); 26/1992. (IV.30.) AB hat, IV.1., MK.1992/44 (IV. 30.); 47/2003. (X.27.) AB hat, III.1.1., MK.2003/122 (X. 27.).

1468 Vgl. 43/1995. (VI.30.) AB hat., MK. 1995/56 (VI. 30.); 56/1995. (IX.15.) AB.hat., II.4., MK.1995/76 (IX. 15.); 45/2002. (X.11.) AB hat., MK.2002/130 (X. 11.).

2. Untersuchung des Einflusses bezüglich einzelner Lebenslagen

Im folgenden Teil wird sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtsprechung nach Hinweisen auf verfassungsrechtliche bzw. internationalrechtliche Einflüsse gesucht. Vor der Darstellung, die unter Zugrundelegung von Lebenslagen erfolgt, muss aus den folgenden Gründen ein besonderer Punkt vorab erörtert werden. Wie bereits im Ersten Hauptteil dargestellt, gibt es hinsichtlich des Sozialversicherungssystems gemeinsame Regeln (wie die Bestimmung der Versicherten und der Beiträge), die in allen Sozialversicherungszweigen gelten.¹⁴⁶⁹ In dieser Untersuchung sollen die Einflüsse nach Lebenslagen selektiert dargestellt werden. Einige Einflüsse betreffen jedoch mehrere Lebenslagen gleichermaßen und können nicht nach dem Hauptregelungsgegenstand einer bestimmten Lebenslage zugeordnet werden. Demnach benötigen sie auch im Zweiten Hauptteil bei der Einflussmessung eine gesonderte Behandlung.

2.1. Gemeinsame Regeln der Sozialversicherungszweige und der obligatorischen Privatrente

2.1.1. Einfluss in der Gesetzgebung

Auf der Suche nach Einfluss Hinweisen innerhalb des Gesetzgebungsprozesses ist das Gesetz über die Leistungsberechtigten der Sozialversicherung und der obligatorischen Privatrente sowie über die Finanzierung dieser Leistungen (GüLF)¹⁴⁷⁰ zu untersuchen.

Der Gesetzestext weist in den „Allgemeinen Prinzipien“ darauf hin, dass „im obligatorischen Sozialversicherungssystem das Versicherungsprinzip, die gesellschaftliche Solidarität und die im verfassungsrechtlichen Rahmen erfolgte Einschränkung des Rechts auf Eigentum gemeinsam Geltung erlangen“.¹⁴⁷¹

Die Gesetzesbegründung¹⁴⁷² wiederholt diese Formulierung nur, weitere Ausführungen kann man diesbezüglich nicht finden. Darüber hinaus wurde in der besonderen Begründung zu den Begriffbestimmungen auf eine Verfassungsgerichtsentscheidung hingewiesen, wonach jeder (auch ein Einzelunternehmer) seinen Ehegatten im Arbeitsverhältnis beschäftigen darf. Diese nach der Verfassungsgerichtsentscheidung als herrschende Meinung gefestigte Ansicht führte dazu, dass der Gesetzgeber bei der Bestimmung des Personenkreises der Versicherten eine Vereinfachung der Vorschriften an-

1469 Dies betrifft hauptsächlich das Gesetz über die Leistungsberechtigten der Sozialversicherung und der obligatorischen Privatrente sowie über die Finanzierung dieser Leistungen, 1997:LXXX.tv, MK. 1997/68 (VII. 25.). Vgl. Erster Hauptteil 2.1.1.

1470 1997:LXXX.tv., MK.1997/68 (VII. 25.).

1471 1997:LXXX.tv. 2.§ (2), MK.1997/68 (VII. 25.).

1472 In Ungarn beinhaltet die Gesetzesbegründung eine allgemeine Begründung, die das Grundkonzept und die Ziele des Gesetzesentwurfes schildert, und eine besondere (wortwörtlich übersetzt: ausführliche) Begründung, in der die einzelnen Paragraphen kommentiert werden.