

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung

I. Einführung

Bereits in der Einführung war davon die Rede, dass die Bindung der Änderung bestimmter Gesetze an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung einen der wichtigsten Kritikpunkte darstellt, die gegenüber dem Grundgesetz formuliert wurden. Die richtige Beurteilung macht es auch hier erforderlich, den Blick etwas in die Vergangenheit zu richten. War die Einführung der Zweidrittelmaterien den Kräfteverhältnissen und der politischen Realität von 1989/90 geschuldet, etablierte sich diese besondere Gruppe von Gesetzen schnell als ein wichtiger Grundpfeiler des öffentlichen Rechts und auch des Spiels der Politik in Ungarn. Von großen Teilen der Literatur wurde diese Lösung kritisch beäugt oder sogar abgelehnt. Nach der hier vertretenen Auffassung haben die Zweidrittelgesetze hingegen ihre Daseinsberechtigung. Sie zwingen die politischen Kräfte zum Dialog in den wichtigsten Fragen und vermögen auf diese Weise den Konsens zu fördern, der für die Legitimität des politischen Systems wichtig ist. Unbedingte Voraussetzungen hierfür ist jedoch ihre sparsame, auf konsensfähige Grundentscheidungen beschränkte Verwendung. Wie sich zeigen wird, erstreckt das Grundgesetz die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit allerdings auf Fragen, die mit den traditionellen staatsorganisationsrechtlichen Materien weder wesensverwandt noch vergleichbar sind. Die folgenden Ausführungen suchen die Antwort auf die Frage, welche Folgen dies in Zukunft haben kann, wobei ein kurzer Vergleich mit den Entscheidungen der Oktoberverfassung dem Verständnis dienen soll.

II. Zweidrittelgesetze in der Oktoberverfassung und ihre Rezeption durch das Grundgesetz

1. Rolle und Inhalt der Zweidrittelgesetze seit 1989

Bereits das verfassungsändernde Gesetz Nr. XXXI. aus 1989, das den Untergang des sozialistischen Systems rechtlich einleitete, kannte Gesetze,

deren Annahme und Änderung an eine Mehrheit von zwei Dritteln aller (!) Abgeordneten der Landesversammlung geknüpft war.¹⁰³⁷ Diese trugen den Namen *Gesetze von Verfassungskraft* (*alkotmányerejű törvények*). Das verfassungsändernde Gesetz Nr. XXXI. aus 1989 legte zahlreiche Materien fest, die ausschließlich durch diese besonderen Gesetze geregelt werden sollten.

Grundlage für den Erlass der Gesetze von Verfassungskraft bildete § 24. Abs. (3) der sozialistischen Verfassung, der schlicht festlegte, dass für eine Verfassungsänderung die Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten der Landesversammlung erforderlich sind. Dies macht klar, welcher Gedanke sich hinter der Bezeichnung *Gesetze von Verfassungskraft* verbarg. Der Runde Tisch strebte danach, den neu zu schaffenden demokratischen Staat mit ihrer Hilfe rechtlich einzugrenzen. Sie sollten als provisorischer, aber dennoch robuster Verfassungersatz der Politik den richtigen Weg zeigen.

Die 1989 eingeführten Materien zeigen diesen Charakter als Übergangsverfassung. Neben sehr grundsätzlichen Aspekten wie den *Regeln über die grundlegenden Rechte und Pflichten* und den Voraussetzungen für die Einschränkung der Grundrechte¹⁰³⁸ waren z.B. der Kreis der Eigentumsgegenstände und der unternehmerischen Tätigkeiten, die dem Staat vorbehalten bleiben sollten,¹⁰³⁹ sowie die Beschränkungen des Wettbewerbs¹⁰⁴⁰ als Teile der Wirtschaftsverfassung der Regelung durch die Zweidrittelmehrheit vorbehalten.

1037 Die Kleine Verfassung kannte das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit ebenfalls, setzte diese allerdings lediglich für die Wahl des Präsidenten der Republik voraus, wobei möglich ist, dass der Verzicht auf Nennung von materiellen öffentlich-rechtlichen Fragen, die einer besonderen Mehrheit bedurft hätten, dem fragmentarischen, auf die Regelung der wichtigsten Übergangsfragen beschränkten Charakter des Dokuments geschuldet ist. Die bolschewistische Verfassung von 1949 knüpfte wiederum ihre eigene Änderung an das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit, was eine exakte Kopie der in Art. 145 der Verfassung der Sowjetunion enthaltenen Bestimmung darstellt; vgl. zum letzteren Punkt Horváth / Révész T., in: Mezey, 2013, S. 275. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der Runde Tisch ironischerweise gerade durch die Bestimmung der sozialistischen Verfassung, die es zu überwinden galt, zur Festlegung der Zweidrittelmehrheit für besonders wichtige Entscheidungen inspiriert wurde.

1038 S. § 2. des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989, der Kapitel I. der Verfassung komplett änderte.

1039 A.a.O.

1040 A.a.O.

Liest man diese Gesetzgebungskompetenzen zusammen mit den anderen Entscheidungen, die das verfassungsändernde Gesetz der Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung vorbehielt, wird das Bild der Übergangsverfassung noch deutlicher. Entscheidungen dieser Art waren z.B. die Ausrufung und die Beendigung des Kriegszustandes und die Festlegung der Regeln der notstandrechtlichen Sonderrechtsordnung, ferner die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte im In- und Ausland,¹⁰⁴¹ die Wahl und die rechtliche Stellung der Abgeordneten,¹⁰⁴² der Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Landesversammlung,¹⁰⁴³ die Wahl des Präsidenten der Republik und seine eventuelle Amtsenthebung,¹⁰⁴⁴ sowie schließlich die Wahl der Verfassungsrichter.¹⁰⁴⁵

Ruft man sich hier ins Gedächtnis, dass das Verfassungsgericht den Untergang der Diktatur auf den 23.10.1989 datierte, verdienen die Bestrebungen von 1989 Respekt. Sie führten zur Geburt eines Dokuments, das bereits in seiner Form vor der zweiten Änderung im Jahre 1990 als funktionsfähige Übergangsverfassung bezeichnet werden konnte. Der Gegenstand der neu eingeführten Zweidrittelbestimmungen betonte diesen Charakter eines Dokuments, welches berufen ist, das Land auf den Weg der Demokratie zu führen. Durch die Bindung der Bestimmungen über die Grundrechte und über ihre Beschränkungen an die Zweidrittelmehrheit hatte die Landesversammlung etwa die Möglichkeit, das Verhältnis von Bürger und Staat neu zu regeln. Die Regelung der unternehmerischen Tätigkeit des Staates, des Umfangs des Staatseigentums und der Wettbewerbsbeschränkungen durch die Zweidrittelmehrheit wiederum sollten den Ausbau einer Marktwirtschaft anstelle der sozialistischen Planwirtschaft möglich machen. Nach dem geglückten Übergang in das neue Wirtschaftssystem wurden diese Fragen aus dem Zweidrittelkreis herausgenommen und blieben bis 2012 einfachgesetzlich zu regelnde Materien.

Ein ebenso wichtiges Ziel des Runden Tisches war es, Störfaktoren auszuschließen, die das Land von diesem richtigen Weg abbringen könnten. Allen Restaurationsbestrebungen der Machthaber des alten Systems

1041 S. § 4 des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989, der den Aufgabenbereich der Landesversammlung neu regelte sowie § 5., der wichtige Regeln der Sonderrechtsordnung in die Verfassung einführte.

1042 § 7. Des Gesetzes Nr. XXXI aus 1989.

1043 § 9. des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989.

1044 § 16. Des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989.

1045 § 17. Des Gesetzes Nr. XXXI. aus 1989; demgegenüber schrieb dieses Gesetz für die Wahl des Ombudsmannes und des Präsidenten des Rechnungshofes noch keine Zweidrittelmehrheit vor.

sollten sie einen Riegel vorschieben und die Rückkehr der Diktatur unmöglich machen. Die zu diesem Zeitpunkt noch in Ungarn stationierten Truppen des Warschauer Paktes waren nach wie vor ein ernst zu nehmender Machtfaktor,¹⁰⁴⁶ sodass die Bindung des Militärs an den Willen der Zweidrittelmehrheit als Gegengewicht geboten schien. Ebenso war die Regelung der Wahl und der Stellung der Abgeordneten, insbesondere ihrer Immunität und Unabhängigkeit, unbedingte Voraussetzung für das Zustandekommen einer neuen, demokratischen Grundsätzen nunmehr voll entsprechenden und autonomen Landesversammlung. Schließlich sollte auch eine hinter verschlossenen Türen tagende Landesversammlung weitestgehend verhindert werden, da diese Art der Gesetzgebung schlechte Assoziationen geweckt hätte.

Ein besonderes Wort verdienen die Vorschriften über das Verfahren zur Wahl des Staatsoberhaupts. Ein aus dem alten System stammender, über Rückhalt in der Bevölkerung verfügender Staatspräsident galt in den Augen der Opposition lange als öffentlich-rechtliches Menetekel.¹⁰⁴⁷ Eine detaillierte Regelung der Wahl, der Ausübung der Befugnisse und sogar des Verlustes des Amtes sollte Übergriffigkeiten seitens des Staatsoberhauptes unmöglich machen.¹⁰⁴⁸ Der Runde Tisch ließ sich hier sehr stark von der Kleinen Verfassung inspirieren und rezipierte einige ihrer Bestimmungen fast wörtlich. Hier wie dort war die Wahl in den ersten zwei Durchgängen nur mit der Stimme von zwei Dritteln aller Abgeordneten möglich, während nach zwei erfolglosen Runden derjenige Kandidat siegreich sein

1046 Letzte Truppenteile verblieben bis 1991 auf ungarischem Gebiet. Berühmt geworden ist das Foto des „letzten sowjetischen Soldaten“ vom 19.06.1991: an diesem Tag verließ der frühere Oberbefehlshaber, Generalleutnant *Viktor Silow* still und ohne militärisches Protokoll in einer schwarzen Limousine das Land. 2001 erklärte die Landesversammlung diesen Tag zum nationalen Gedenktag, s. hierzu Gesetz Nr. XVII. aus 2001.

1047 Die sozialistischen Machthaber waren Anhänger einer direkten Wahl des Staatsoberhaupts durch das Volk. Ihr Favorit, Staatsminister *Imre Pozsgai*, war beim Volk beliebt und wäre ein aussichtsreicher Kandidat gewesen.

1048 Hier darf nicht unerwähnt bleiben, dass dieser Detailreichtum eine interessante Parallel zur Kleinen Verfassung von 1946 darstellt. Schnell wird auch klar, dass die Lage von 1989 derjenigen von 1946 nicht völlig unähnlich war. Nach dem Krieg verfolgten die Schöpfer der Kleinen Verfassung das Ziel, mit der Monarchie endgültig aufzuräumen, während die Gefahr, die 1989 von einem allzu mächtigen, den alten Machthabern immer noch verbundenen Staatspräsidenten eine ähnliche gewesen wäre. Mag diese Ähnlichkeit Produkt des Zufalls gewesen sein, so lässt sie dennoch an die Seelenverwandtschaft zwischen den demokratischen Bestrebungen von 1946 und von 1989 denken.

sollte, der die Mehrheit der Stimmen für sich verbuchen konnte, ungeachtet der Anzahl der an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten.¹⁰⁴⁹

Dies stellte sowohl 1946 als auch 1989/90 eine geeignete Lösung dar, nicht zuletzt deswegen, weil die Herausforderungen durchaus vergleichbar waren. Nach dem Abdanken Horthys und dem darauffolgenden Chaos war nicht nur die Klärung der Staatsform oberstes Gebot, sondern ebenso die Entscheidung über die Person des Staatsoberhaupts. 1989 wiederum war es wichtig, die Entscheidungshoheit über die Person des Präsidenten der Republik der Landesversammlung zu übertragen und diese unter keinen Umständen aus ihrer Hand gleiten zu lassen. Die hohe Voraussetzung von zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten war in beiden Fällen geeignet, dem künftigen Staatsoberhaupt starke Legitimität zu verleihen. Gleichzeitig schloss aber die sehr niedrige Voraussetzung der einfachen Mehrheit ohne Rücksicht auf die Zahl der abgegebenen Stimmen die Gefahr des leeren Thrones selbst im Falle eines nur eingeschränkten Funktionierens der Landesversammlung aus – einer Gefahr, die in beiden Fällen wegen der Ungewissheit der Zukunft nicht aus der Luft gegriffen schien. Ob der Runde Tisch sich hier aus pragmatischen Gründen von der Kleinen Verfassung inspirieren ließ oder ob er bewusst den Hut vor dem Geist von 1946 zog, spielt keine entscheidende Rolle. Unbestreitbar strahlte diese Rezeption mit einem republikanischen Nimbus und weckte positive Assoziationen bei den Ungarn.

Das Gesetz Nr. XL. aus 1990 als zweite Etappe des Übergangs in die Rechtsstaatlichkeit verwendete nicht mehr den Begriff der *Gesetze von Verfassungskraft*, weitete aber den Kreis der Materien aus, die der Regelung durch eine besondere Mehrheit der Landesversammlung vorbehalten waren. Hierbei setzte es im Vergleich zum verfassungsändernden Gesetz von 1989 die Voraussetzungen für viele der neu eingeführten Materien etwas niedriger an und forderte nicht mehr die Stimmen von zwei Dritteln aller, sondern lediglich von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten. Weder das Gesetz von 1990 noch die Oktoberverfassung in ihrer vorerst finalen Form kannten eine besondere Bezeichnung für diese Gesetze, sodass sich in der Alltags- wie in der Fachsprache der Ausdruck Zweidrittelgesetz (*kétharmados törvény*) etablierte.

1049 Vgl. hierzu § 4 Abs. (2) – (4) der Kleinen Verfassung und § 29/B Abs. (2) – (4); der einzige wesentliche Unterschied bestand darin, dass 1946 auch eine Wahl durch Akklamation (*közelkídtás*) möglich sein sollte. Ansonsten ist klar, dass 1989 die Bestimmungen der Kleinen Verfassung schlich rezipiert wurden. Wortlaut und Aufbau sind fast identisch.

Die schwierige Geburt der Oktoberverfassung drückte der Struktur des Dokuments ihren Stempel auf. Die wichtigen Zweidrittelmaterien waren an unterschiedlichen Stellen geregelt, und nur bei genauer Lektüre der Vorschrift war erkennbar, ob eine schlichte Zweidrittelmaterie oder eine Frage vorlag, für die die Stimmen von zwei Dritteln aller Abgeordneten erforderlich waren. Im Interesse der Übersichtlichkeit sollen hier deswegen die wichtigsten Entscheidungen aufgezählt werden, die die Oktoberverfassung in ihrer finalen Form einer besonderen Mehrheit der Landesversammlung vorbehielt. Die Bildung von Gruppen erleichtert hier das Verständnis. Hierbei bildete die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten eher den Regelfall und die von zwei Dritteln des vollen Plenums eher die Ausnahme. Es lassen sich vier große Gruppen bilden: staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidungen, grundrechtliche Bestimmungen, Regeln für die verschiedenen Arten der Sonderrechtsordnung, sowie schließlich Regeln über die Wahl der höchsten Amtsträger im Staat.

Die erste Gruppe bildeten diejenigen Vorschriften, die sich auf die grundlegende Ausgestaltung des Staates bezogen. Hierzu gehörten die Regeln über die Rechtsetzung,¹⁰⁵⁰ über die rechtliche Stellung der Abgeordneten der Landesversammlung,¹⁰⁵¹ über Volksabstimmungen,¹⁰⁵² über Organisation und Funktionsweise des Verfassungsgerichts,¹⁰⁵³ über die rechtliche Stellung der Ämter der Ombudsleute sowie des Rechnungshofes,¹⁰⁵⁴ über die Tätigkeit der Polizei, der Militärs und der Geheimdienste,¹⁰⁵⁵ über die grundlegende rechtliche Stellung der lokalen Kommunen,¹⁰⁵⁶ die Gerichtsverfassung einschließlich der Staatsanwaltschaften sowie die

1050 § 7 Abs. (4).

1051 § 20 Abs. (6), für die Befugnis zur Festsetzung der eigenen Bezüge s. § 20 Abs. (4), für die Entscheidung über die Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern s. § 20/A Abs. (2); für den erwähnten Ausschluss der Öffentlichkeit von den Sitzungen der Landesversammlung s. § 23; für die Befugnis zur Festlegung der Geschäftsordnung der Landesversammlung s. 24 Abs. (4).

1052 § 28/B Abs. (1).

1053 §§ 32/A Abs. (7).

1054 § 32/B Abs. (7) bzw. § 32/C Abs. (4).

1055 § 40/A Abs. (4); etwas exotisch mag § 40/B Abs. (5) anmuten, der er der Zweidrittelmehrheit erlaubte, die Tätigkeit von Angehörigen des Militärs in politischen Parteien zu beschränken. Es ist nicht auszuschließen, dass diese Vorschrift auf Angst vor einer „politischen“ Armee zurückzuführen ist, wie sie zuvor die Truppen des Warschauer Paktes waren.

1056 § 44/C.

II. Zweidrittelgesetze in der Oktoberverfassung und ihre Rezeption durch das Grundgesetz

rechtliche Stellung der Richter bzw. Staatsanwälte,¹⁰⁵⁷ das Asylrecht,¹⁰⁵⁸ die Regeln der Staatsbürgerschaft,¹⁰⁵⁹ die Wahlgesetze für die Wahlen der Abgeordneten der Landesversammlung und für die Volksvertretungen auf lokaler Ebene sowie die Regeln über die Mittel der direkten Demokratie,¹⁰⁶⁰ der Abschluss völkerrechtlicher Verträge von überragender Wichtigkeit¹⁰⁶¹ und schließlich die aus symbolischem Gesichtspunkt sehr wichtigen Entscheidungen über die Staatssymbole.¹⁰⁶² Später gesellte sich zu dieser Gruppe der Abschuss von Verträgen, die die Ausübung von grundlegenden Kompetenzen auf die EU übertrugen.¹⁰⁶³

Zu der zweiten Gruppe gehörten Entscheidungen, die das Verhältnis vom Bürger zum Staat regelten, also überwiegend Gesetze, die den Grundrechten konkretere Gestalt gaben. Zu diesen gehörten die Grundzüge des Datenschutzes,¹⁰⁶⁴ der Religions- und Gewissensfreiheit,¹⁰⁶⁵ der Pressefreiheit und der Medienverfassung,¹⁰⁶⁶ der Versammlungsfreiheit,¹⁰⁶⁷ der Stellung der nationalen und ethnischen Minderheiten,¹⁰⁶⁸ des Streikrechts¹⁰⁶⁹ und der Wehrpflicht.¹⁰⁷⁰

Die dritte Gruppe bildeten die Regeln über die Notstandsverfassung. Zu den Zuständigkeiten der Landesversammlung gehörten die Erklärung des Kriegszustandes und die Entscheidung über den Friedensschluss,¹⁰⁷¹ die Erklärung des Ausnahmezustandes und die Aufstellung des Landesverteidigungsrates (*Honvédelmi Tanács*) im Falle eines Kriegszustandes oder einer Kriegsgefahr,¹⁰⁷² bedeutende Entscheidungen im Zusammenhang

1057 § 50 Abs. (5) bzw. § 53 Abs. (4).

1058 § 65 Abs. (3).

1059 § 69 Abs. (4).

1060 § 71 Abs. (3).

1061 § 19 Abs. (4).

1062 § 76 Abs. (2).

1063 § 2/A (2).

1064 § 59 Abs. (2).

1065 § 60 Abs. (4).

1066 § 61 Abs. (3), (4).

1067 § 62 Abs. (2).

1068 § 68 Abs. (4).

1069 § 70/C Abs. (3).

1070 § 70/H Abs. (3).

1071 § 19 Abs. (4) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. g).

1072 § 19 Abs. (4) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. h).

mit dem Einsatz der Streitkräfte im In- und Ausland,¹⁰⁷³ sowie generell Entscheidungen im Zusammenhang mit den Sonderrechtsordnungen.¹⁰⁷⁴

Die vierte und letzte Gruppe bestand schließlich aus denjenigen Vorschriften, die eine Zweidrittelmehrheit für die Wahl von hohen Amtsträgern vorsahen. Neben dem bereits erwähnten Staatsoberhaupt¹⁰⁷⁵ und den Verfassungsrichtern¹⁰⁷⁶ gehörten zu diesem Kreis der Beauftragte der Landesversammlung für die Grundlegenden Rechte (Ombudsmann), dessen Tätigkeit von 1995 bis 2012 – wie bereits erwähnt – ein für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten zuständiger, ihm gleichberechtigter Beauftragter ergänzte,¹⁰⁷⁷ der Präsident des Rechnungshofes und seine Stellvertreter,¹⁰⁷⁸ der Präsident des Obersten Gerichtshofes,¹⁰⁷⁹ sowie schließlich der oberste Staatsanwalt.¹⁰⁸⁰

Die Stimmen von zwei Dritteln der vollen Landesversammlung waren lediglich erforderlich für die Verträge mit der EU, die meisten Entscheidungen (aber nicht die Annahme der Gesetze) im Zusammenhang mit Notstandslagen, die Entscheidung über eine nichtöffentliche Sitzung, die Wahl aller Amtsträger, die Entscheidung über die Staatssymbole sowie die Änderung der Verfassung bzw. die Verabschiedung einer neuen Verfassung.¹⁰⁸¹

2. Exkurs: Zur Verwendung des Begriffs Kardinalgesetz im Grundgesetz

Das Grundgesetz spricht nicht von Zweidrittelgesetzen, sondern verwendet durchgehend den Begriff *sarkalatos törvény*, der ins Deutsche in Ermangelung eines besseren Begriffs mit *Kardinalgesetz* übersetzt wurde.¹⁰⁸²

1073 § 19 Abs. (6) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. j).

1074 § 19 Abs. (6) i.V.m. § 19 Abs. (3) Pt. n); zu verschiedenen Arten des Notstandes 19/A – 19/E.

1075 Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch wichtige Details der Rechte des Staatsoberhaupts wie z.B. die Festsetzung seiner Bezüge oder seine Amtsenthebung der Zweidrittelmehrheit vorbehalt waren, s. § 29/B.

1076 § 32/A Abs. (4).

1077 § 32/B Abs. (4).

1078 § 32/C Abs. (3).

1079 § 48 Abs. (1).

1080 § 52 Abs. (1).

1081 S. hierzu § 24 Abs. (3).

1082 So z.B. Küpper, Herbert, A kétharmados/sarkalatos törvények jelensége a magyar jogrendben (Das Phänomen der Zweidrittel- bzw. Kardinalgesetze in der ungarischen Rechtsordnung), MTA Law Working Papers 2014/46, Magyar

Allerdings gibt der aus dem Lateinischen entliehene, eher neutral oder technisch klingende Ausdruck *Kardinal* die Natur des ungarischen Begriffs *sarkalatos* kaum wieder.¹⁰⁸³ Dieser ist ein in der heutigen Sprache selten verwendeter, archaisch anmutender Begriff, der für eine moderne Verfassungsurkunde deplatziert wirkt.¹⁰⁸⁴

Der Begriff ist nicht ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Historisch wurden als *sarkalatos törvények* Gesetze bezeichnet, die tatsächlich zentrale Eckpunkte des öffentlichen Rechts, also faktisch die Verfassungsordnung regelten.¹⁰⁸⁵ Oft waren diese auch gleichzeitig Bestandteile der historischen Verfassung. Allerdings ergab sich ihr besonderer Status aus ihrem Inhalt und aus ihrer historischen Bedeutung, nicht aus den für ihre Verabschiedung geltenden Vorschriften. Ihre Annahme oder Änderung war im Vergleich zu den sonstigen Gesetzen nicht an das Erfordernis einer besonderen Anzahl von Stimmen geknüpft. Auch formell befanden sie sich nicht auf einer höheren Stufe in der Hierarchie der Rechtsnormen.¹⁰⁸⁶

Der Inhalt des Begriffs *sarkalatos törvény*, wie er im Grundgesetz verwendet wird, hat keine Ähnlichkeit mit dem historischen Vorbild. Art. T), der den Katalog aller formell zulässigen Rechtsvorschriften und die für diese geltenden wichtigsten Bestimmungen enthält, definiert den Begriff in seinem Abs. (4). Dieser sagt:

Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences, Budapest, S. 2.;
Küpper hält den Begriff allerdings ebenfalls für falsch und meidet ihn.

- 1083 Dies ist in keiner Weise eine Kritik an Küppers Sprachgebrauch, da der Begriff Kardinalgesetz eine sehr wortgetreue Übersetzung des Originals darstellt. *Sarkalatos* entstammt dem ungarischen *sarok*, was so viel wie Ecke bedeutet und dient oft der Bezeichnung von besonders wichtigen Eckpunkten oder Fakten. Wurzel von Kardinal ist hingegen der aus dem Lateinischen stammende Begriff *cardo*, der sich mit Drehpunkt oder Angelpunkt übersetzen lässt.
- 1084 Hinzuweisen ist darauf, dass der Begriff *sarkalatos* keine religiösen Assoziationen weckt. Der kirchliche Würdenträger heißt im Ungarischen *bíboros*.
- 1085 Der Begriff fand spätestens nach dem Kompromiss von 1867 Eingang in die ungarische Rechtssprache. Allerdings wurden seit dieser Zeit auch deutlich ältere, aber ihrem Inhalt nach *sarkalatos törvények* darstellende Rechtsquellen so bezeichnet; s. z.B. Beér, János – Csizmadia, Andor: *Történelmünk a jogalkotás tükrében, Sarkalatos honi törvényeinkból 1001–1949-ig* (Unsere Geschichte im Spiegel der Gesetzgebung. Auswahl unserer heimischen Kardinalgesetze von 1001 bis 1949), Gondolat Kiadó, Budapest, 1966.
- 1086 S. Küpper, 2014, S. 2.

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung

Ein Kardinalgesetz ist ein Gesetz, zu dessen Annahme und Änderung die Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten der Landesversammlung notwendig sind.

Hier wird deutlich, dass das Grundgesetz keine Brücke zur Vergangenheit bauen kann. Früher galt ein Gesetz als *sarkalatos törvény*, das grundlegende verfassungsrechtliche Fragen regelte und somit als Bestandteil der Verfassung galt, jedoch für seine Annahme oder Änderung gegenüber den anderen Gesetzen keine erschwerten Bedingungen setzte. Heute verhält es sich gerade andersherum. In Anbetracht des Anspruchs des Grundgesetzes, als wichtigstes rechtliches Grundlagendokument Ungarns zu dienen, wäre es widersinnig, von einem verfassungsersetzenden Charakter der Kardinalgesetze auszugehen. Und während den historischen Kardinalgesetzen gerade nicht formelle Vorschriften ihre besondere Bedeutung verliehen, ist das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit der einzige Umstand, der die im Grundgesetz geregelten Kardinalgesetze von den sonstigen Gesetzen unterscheidet. Wie sich zeigen wird, sind ihre Regelungsgegenstände divers und beziehen sich keineswegs nur auf die Grundstrukturen des Staates. Somit läuft das Grundgesetz gerade mit diesem künstlich archaisierenden Sprachgebrauch den traditionellen Inhalten der historischen Verfassung entgegen. Die Verwendung des Begriffs des Kardinalgesetzes ist historisch nicht korrekt und kann auch bei allem Wohlwollen nur als pseudo-historisierend bezeichnet werden.¹⁰⁸⁷ Deswegen soll der Begriff hier weitestgehend gemieden werden.

3. Rezeption der Zweidrittelmaterien der Oktoberverfassung durch das Grundgesetz

Verglichen mit der Oktoberverfassung hat sich die bloße Zahl der Materien, die nur durch eine Zweidrittelmehrheit geregelt werden können,

1087 Gerade wegen dieser historisch nicht korrekten Verwendung des Begriffs lehnt Küpper die Übernahme ab und bezeichnet die fragliche Gruppe von Gesetzen im Einklang mit der bis 2012 herrschenden ungarischen Praxis als Zweidrittelgesetze; vgl. Küpper, 2014, S. 2; Küppers Ansicht ist rechtsdogmatisch richtig, und ihr sollte auch hier gefolgt werden. Die gelegentliche Verwendung des unglücklichen Begriffs Kardinalgesetz in der vorliegenden Arbeit ist lediglich mit dem Umstand zu erklären, dass dies dem Sprachgebrauch der Redakteure des Grundgesetzes entspricht und seine krampfhafte Vermeidung zu Verständnisschwierigkeiten führen könnte.

nicht wesentlich geändert. Auch der Regelungsgegenstand eines großen Teils der Gesetze klingt vertraut. Das Grundgesetz scheint auf den ersten Blick die Praxis fortzuführen, die sich seit 1989/90 herausgebildet hat und knüpft Entscheidungen über die wichtigsten Grundentscheidungen an die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit. Viele von diesen Themenbereichen übernimmt es aus der Oktoberverfassung, während es in einigen Fällen Fragen, über die die Oktoberverfassung noch unmittelbar selbst entschied, der Regelung durch ein Zweidrittelgesetz überlässt und somit auf einen späteren Zeitpunkt verschiebt.¹⁰⁸⁸

Auch der Wortlaut ähnelt häufig den Vorgängervorschriften der Oktoberverfassung. Im Interesse der besseren Vergleichbarkeit der zwei Dokumente seien hier die Entscheidungen aufgezählt, die das Grundgesetz der Zweidrittelmehrheit vorbehält. Auch hier sollen die Gruppen des Staatsorganisationsrechts, der Wahl der Amtsträger sowie der Regeln der Sonderrechtsordnung gebildet werden. Rechtsgrundlagen, die die Ausgestaltung des Verhältnisses vom Bürger zum Staat an den Vorbehalt der Zweidrittelmehrheit knüpfen, kennt das Grundgesetz ebenfalls. Allerdings sind gerade sie es, die problematisch sind, da sie oft einen Bruch mit der Oktoberverfassung darstellen. Deswegen werden sie im Kapitel über die neuartigen Zweidrittelmaterien behandelt.

In den staatsorganisationsrechtlichen Fragen, die der Regelung durch Zweidrittelgesetz vorbehalten waren, zeigt sich die Ähnlichkeit mit der Oktoberverfassung am deutlichsten. Zu ihnen gehörten der Abschluss der Überragend wichtigen Verträge mit der EU,¹⁰⁸⁹ die Änderung des Grund-

1088 Hierbei ist nicht auszuschließen, dass diese Auslagerung von Entscheidungen über Kernfragen des Staatsorganisationsrechts nicht immer das Ergebnis einer bewussten rechtstechnischen Entscheidung war, sondern dass wegen des selbst diktierten Zeitdrucks aus diese Weise Zeit gewonnen werden sollte. Als Beispiel diene hier die Frage der Unvereinbarkeit der Eigenschaft als Abgeordneter mit anderen Tätigkeiten, die die Oktoberverfassung – wie gezeigt – der Regelung in der Verfassung vorbehielt. Demgegenüber legt das Grundgesetz in Art. 4 Abs. (2) S. 2 fest, dass die Landesversammlung die Regeln der Unvereinbarkeit in einem Zweidrittelgesetz festlegen soll. Mit dieser Vorschrift als Rechtsgrundlage erließ die Landesversammlung das Gesetz Nr. XXXVI. aus 2012. Küpper weist hier darauf hin, dass dies auf den Umstand zurückzuführen sei, dass die Landesversammlung es nicht geschafft hatte, über die sehr umstrittene Frage der Unvereinbarkeit der Eigenschaft als Abgeordneter mit dem Amt des Bürgermeisters zu entscheiden. Kritisch merkt auch er an, dass diese Auslagerung von Verfassungsrecht ein weiteres Indiz dafür sei, dass das Grundgesetz 2011 noch nicht *reif zur Kodifizierung* und damit das Produkt einer übereilten Annahme gewesen ist; vgl. Küpper, 2014, S. 2.

1089 Art. E) Abs. (4).

gesetzes bzw. die Verabschiedung einer neuen Verfassung,¹⁰⁹⁰ die Grundregeln der ungarischen Staatsangehörigkeit,¹⁰⁹¹ die Staatssymbole,¹⁰⁹² die Voraussetzungen des (aktiven und passiven) Wahlrechts,¹⁰⁹³ die Regeln für die Tätigkeit der Landesversammlung¹⁰⁹⁴ einschließlich des Wahlgesetzes,¹⁰⁹⁵ die Schaffung von *selbstständigen Regelungsorganen* (*önálló szabályozó szervek*),¹⁰⁹⁶ die grundlegenden Regeln über Zuständigkeiten und Funktionieren des Verfassungsgerichts,¹⁰⁹⁷ die Gerichtsverfassung und die Struktur und Funktionsweise der Staatsanwaltschaften einschließlich der rechtlichen Stellung der Richter und Staatsanwälte,¹⁰⁹⁸ die Regeln für die lokalen Kommunen einschließlich der Wahlregeln für die lokalen Abgeordneten,¹⁰⁹⁹ die Regeln der Organisation und des Funktionierens der Ungarischen Nationalbank,¹¹⁰⁰ des Rechnungshofes,¹¹⁰¹ sowie des neu geschaffenen Haushaltssrates,¹¹⁰² und schließlich die rechtliche Stellung des Militärs,¹¹⁰³ der Polizei und der Geheimdienste.¹¹⁰⁴

-
- 1090 Art. S) Abs. (2), die Urkunde verwendet hier die Wendung *Annahme eines neuen Grundgesetzes*, es fällt allerdings schwer, aus der Verwendung dieses Substantivs statt des Standardausdrucks *Verfassung* irgendeine Bindung des später erwachenden *pouvoir constituant* hinsichtlich der Namenswahl für die von ihm neu zu schaffende Verfassung abzuleiten.
- 1091 Art. G).
- 1092 Art. I).
- 1093 Art. XXIII. Abs. (4).
- 1094 Für die Regeln der Unvereinbarkeit der Abgeordneten s. Art. 4. Abs. (2), für die Entscheidung über die Unvereinbarkeit im konkreten Fall s. Art. 4. Abs. (4), für den Ausschluss der Öffentlichkeit s. Art. 5. Abs. (1), für die Annahme der Geschäftsordnung s. Art. 5. Abs. (7), für die Tätigkeit der Untersuchungsausschüsse s. Art. 7. Abs. (3).
- 1095 Art. 2. Abs. (1); für die Regeln der Teilnahme der nationalen Minderheiten an der Arbeit der Landesversammlung s. Art. 2. Abs. (2).
- 1096 Art. 23., bei diesen Organen handelt es sich um eine durch das Grundgesetz neu geschaffene Kategorie von Exekutivorganen, für Details s. Küpper, 2012, S. 155f.
- 1097 Art. 24.
- 1098 Art. 25f. bzw. Art. 29. für die Staatsanwaltschaften.
- 1099 Art. 31. Abs. (3); etwas überraschend regelt Art. 33 Abs. (3), dass ein Zweidrittelgesetz auch Regeln festlegen kann, an welche sich die lokalen Legislativorgane bei der Schaffung ihrer eigenen Ausschüsse und auch bei der Schaffung von Ämtern halten müssen, für die Wahlregeln s. Art. 35. Abs. (1).
- 1100 Art. 41.
- 1101 Art. 43. Abs. (4).
- 1102 Art. 44. Abs. (5).
- 1103 Art. 45. Abs. (2), Abs. (5).
- 1104 Art. 46. Abs. (6).

Hinsichtlich der Wahl der höchsten Würdenträger brachte das Grundgesetz im Vergleich zur Oktoberverfassung ebenfalls nichts fundamental Neues. Auch weiterhin waren diese Personalentscheidungen der Mehrheit von zwei Dritteln der gesamten Landesversammlung vorbehalten. Hierbei rezipierte das Grundgesetz wie auch die Oktoberverfassung hinsichtlich der Wahl des Staatsoberhaupts die von der Kleinen Verfassung verwendete Lösung der deutlichen Absenkung der Wahlvoraussetzungen nach einem erfolglosen Durchgang, mit dem Unterschied, dass gemäß dem Grundgesetz die einfache Mehrheit nunmehr bereits im zweiten – und nicht wie früher erst im dritten – Durchgang ausreichend ist.¹¹⁰⁵ Die Neuerung, die nicht nur die Wahl der Verfassungsrichter, sondern auch die Entscheidung über die Person des Präsidenten des Verfassungsgerichts der Landesversammlung zuweist, wurde bereits erwähnt.¹¹⁰⁶ Der Präsident der Kurie,¹¹⁰⁷ der oberste Staatsanwalt,¹¹⁰⁸ der Beauftragte für Grundrechte¹¹⁰⁹ und der Präsident des Rechnungshofes¹¹¹⁰ werden ebenfalls weiterhin mit der Zweidrittelmehrheit der gesamten Landesversammlung gewählt.

Schließlich behielt auch das Grundgesetz die Ausgestaltung der Regeln, die in außergewöhnlichen Situationen galten, den Zweidrittelgesetzen vor. So sind die Regeln über die Verpflichtung zum Dienst an der Waffe im Ausnahmezustand¹¹¹¹ einem Zweidrittelgesetz vorbehalten. Ebenso werden die Festlegung der Zuständigkeiten des Landesverteidigungsrates sowie generell Befugnisse der wichtigsten Verfassungsorgane und ihr Verhältnis zueinander im Fall der Sonderrechtsordnung einem Zweidrittelgesetz überlassen.¹¹¹²

1105 S. Art. 11. für das Wahlverfahren.

1106 Art. 24. Abs. (8).

1107 Art. 26. Abs. (3).

1108 Art. 29. Abs. (4).

1109 Art. 30 Abs. (3).

1110 Art. 43. Abs. (2).

1111 Art. XXXI.

1112 S. Art. 49. für den Landesverteidigungsrat und die folgenden Bestimmungen für die einzelnen Arten dieser außergewöhnlichen Situationen, Art. 50. für den Notstand, Art. 51. für den Spannungsfall und für den als *präventive Verteidigungslage (megelőző védelmi helyzet)* bezeichneten Spannungsfall, 51/A. für den durch die sechste Grundgesetzmänderung eingeführten Fall der Terrorgefahr, Art. 52. für den unerwarteten Angriff, Art. 53. für die Gefahrenlage und schließlich Art. 54. für die gemeinsamen Regeln der verschiedenen Arten der Sonderrechtsordnung.

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung

III. Neue Zweidrittelmaterien im Grundgesetz

1. Einführung

Trotz den zahlreichen Materien, die das Grundgesetz aus der Oktoberverfassung rezipiert, fällt schnell ins Auge, dass es auch einige Fragen an das Erfordernis der Zweidrittelmehrheit knüpft, die sich nicht den oben gebildeten Gruppen zuordnen lassen. Weder gehören sie zu den neutralen oder zumindest konsensfähigen staatsorganisationsrechtlichen Grundentscheidungen noch zu den grundrechtlichen Materien, bei denen ein größtmöglicher politischer Konsens zwar nicht immer selbstverständlich, aber dennoch wünschenswert ist. Diese Bestimmungen sind alle ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Es fällt schwer, eine besondere rechtspolitische Motivation zu finden, die sie auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner bringen könnte. Vielmehr spricht sehr viel dafür, dass der Fidesz beliebige, ihm wichtige und unter normalen Umständen nicht zur Domäne des Verfassungsrechts zu zählende Materien, deren Regelung auf einfachgesetzlicher Ebene geboten wäre, auf die Zweidrittellebene befördert, um so die Politik langfristig in für ihn genehme Bahnen zu lenken.

Bestimmungen, die bereits bei Inkrafttreten des Grundgesetzes solche politischen Materien der Zweidrittelmehrheit vorbehielten, bezogen sich auf die Steuerpolitik, die wirtschaftliche Betätigung und das Eigentum des Staates sowie auf die Frage der Nachhaltigkeit. Zusätzlich stuften Änderungen des Grundgesetzes zuvor der Regelung durch die einfache Mehrheit zugängliche Fragen zu Zweidrittelmaterien hoch.

2. Die Familienpolitik auf der Zweidrittellebene

Als erstes ist auf den bereits detailliert erörterten Art. L) zurückzukehren. Die Erhebung des sehr engen und deswegen nicht konsensfähigen Ehe- und Familienbegriffs auf Verfassungsebene ist – wie gezeigt wurde – für die Legitimität des Grundgesetzes abträglich. Art. L) Abs. (3) legt zusätzlich hierzu fest:

Den Schutz der Familien regelt ein Kardinalgesetz.

Von dieser Möglichkeit machte der Fidesz schnell Gebrauch und erließ das Gesetz über den Schutz der Familien.¹¹¹³ Dieses wurde am 31.12.2011

1113 Gesetz Nr. CCXI. aus 2011.

verkündet und trat am 01.01.2012 gleichzeitig mit dem Grundgesetz in Kraft. Diese Priorisierung kann durchaus als Indiz dafür gewertet werden, wie sehr dem Fidesz an der schnellen Regelung dieser Materie gelegen war.

Bereits die Präambel des Gesetzes zeigt, dass dieses das Ziel verfolgt, die Rahmenbedingungen für die praktische Umsetzung der im Programm der Nationalen Zusammenarbeit und im Grundgesetz festgelegten Ideologie zu schaffen.

So bezeichnet die Präambel die Familie als *Ungarns wichtigste nationale Kraftquelle*, als *Garantie für den Fortbestand der Nation* sowie als *natürliche Umgebung für die Entfaltung der Persönlichkeit des Menschen*. Indem sie erklärt, dass es *ohne die Geburt von Kindern und ohne das Wachstum der Familien keine nachhaltige Entwicklung und kein Wirtschaftswachstum* geben kann, macht sie klar, dass das Gesetz nicht das Ziel verfolgt, die Familie als Wert an sich zu schützen.¹¹¹⁴ Vielmehr dient sie dem Wachstum des Kollektivs der Nation. Die Präambel spricht von *Vater* und *Mutter*. Somit ist eindeutig, dass nur die traditionelle heterosexuelle Familie Schutz erhalten soll.

Das Gesetz begnügt sich nicht mit diesen Bestimmungen deklarativer Art. Es ist kein Kodex, der lediglich Grundlagen des Familienschutzes in für alle zumindest hinnehmbarer und somit konsensfähiger Weise regelt. Vielmehr hebt das Gesetz tagespolitische Fragen, deren Regelung auf einfachgesetzlichem oder sogar untergesetzlichem Niveau angebracht gewesen wäre, auf die Zweidrittellebene. Zum Beispiel handelt es sich hierbei um die Voraussetzungen der besonderen, über das normale Ausmaß hinausgehenden Unterstützung für Eltern.¹¹¹⁵

Zusätzlich fasst das Gesetz die in Art. L) Abs. (3) enthaltene Rechtsgrundlage sehr weit auf und legt recht detaillierte arbeitsrechtliche Re-

1114 Noch eindeutiger wird dies durch § 1 Abs. (1) des Gesetzes, welcher besagt, dass der Staat Familie und Ehe *auch (sic!) wegen ihrer Würde und ihres Wertes an sich* schützt. Gerade dieses scheinbare Zugeständnis zeigt, dass Grund des Schutzes nicht nur und auch nicht primär der *Wert an sich* der Familie sein soll. Der in der Präambel zum Ausdruck kommende Kollektivismus spricht hier eine deutliche Sprache.

1115 In den Genuss dieser Leistungen sollen Eltern kommen, die mindestens drei minderjährige Kinder erziehen, ferner die alleinerziehenden Elternteile sowie diejenigen, die ein dauerhaft krankes oder ein mit schwerer geistiger Behinderung lebendes Kind erziehen, s. § 15 Abs. (2) des Gesetzes. Selbstverständlich soll die Daseinsberechtigung dieser wichtigen staatlichen Leistungen keinesfalls in Frage gestellt werden. Lediglich ihre Regelung auf der Zweidrittellebene ist Gegenstand der Kritik.

geln für Schwangere und junge Eltern fest.¹¹¹⁶ Diese Erstreckung auf ein Rechtsgebiet, welches mit dem Familienrecht, zu dessen Kernaufgaben der Schutz der Familien eigentlich gehört, nicht eng verbunden ist, kann Bedenken wecken, fixiert es doch mithilfe der Macht der Zweidrittelmehrheit Materien, die nicht unmittelbar von dem Wortlaut der grundgesetzlichen Bevollmächtigung umfasst sind.

3. Die Regelung des ausschließlichen Staatseigentums

Die zweite Vorschrift, die die Regelung eines Gebietes der Zweidrittelmehrheit vorbehält, das nicht zu den klassischen Zweidrittelmaterien gehört, wie sie das ungarische Recht vor 2012 kannte, ist der das staatliche Vermögen und die wirtschaftliche Betätigung des Staates regelnde Art. 38. Dieser besagt:

- (1) *Das Eigentum des Staates und der örtlichen Selbstverwaltungen ist nationales Vermögen. [...] Die Anforderungen an die Bewahrung und den Schutz des nationalen Vermögens und an die verantwortliche Bewirtschaftung des nationalen Vermögens bestimmt ein Kardinalgesetz.*
- (2) *Den Kreis des ausschließlichen Eigentums des Staates und seiner ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit sowie die Beschränkungen und Voraussetzungen der Veräußerung nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht gesteigerter Bedeutung bestimmt unter Berücksichtigung der Zwecke gemäß Abs. (1) ein Kardinalgesetz.*

Auch hier machte der Fidesz sofort Gebrauch von der Bevollmächtigung und erließ ein Zweidrittelgesetz, das ebenfalls zeitgleich mit dem Grundgesetz in Kraft trat.¹¹¹⁷ Dieses regelte den Kreis derjenigen Vermögensge-

1116 S. etwa § 16 des Gesetzes für den Arbeitsschutz, § 17 für die Elternzeit (mit-
samt der genauen gesetzlichen Festlegung von deren Dauer) oder § 18 für den
Kündigungsschutz.

1117 Gesetz Nr. CXCVI. aus 2011; auch das Gesetz Nr. CII. aus 2013 über die Fisch-
zucht und den Schutz der Fische sowie mehrere Gesetze über das Eigentum
an Wäldern und Forsten ergingen auf dieser Grundlage. Erwähnung verdient
noch das Gesetz Nr. CLVII. aus 2013, welches der Ungarischen Akademie
der Künste das Eigentum an drei äußerst wertvollen Budapester Immobilien
übertrug und diese gleichzeitig mit einem Veräußerungsverbot belegte, wobei
es sich ausdrücklich auf Art. 38. der Verfassung bezieht. Diese Entscheidung
ist klar ideologisch motiviert: obwohl der Name anderes vermuten lässt, ver-
fügt diese Akademie über keine Tradition. Sie wurde erst 1992 von einigen
vorwiegend konservativen Künstlern gegründet und war lange Zeit nicht von

genstände, die zum nationalen Vermögen im Sinne von Art. 38 gehörten und schuf zusätzlich zur Kategorie des *ausschließlichen Eigentums des Staates* diejenige des *nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht hervorgehobener Bedeutung*.¹¹¹⁸ Die Gruppe des ausschließlichen Eigentums ist relativ unproblematisch und kann durchaus als konsensfähiges Recht bezeichnet werden, das auf der Bevollmächtigung im Grundgesetz beruht und den Kreis des nationalen Vermögens präzisiert. In Anbetracht der Bedeutung der Vermögensgegenstände, die zu diesem Kreis gehören, ist die Verweisung auf die Zweidrittellebene ein durchaus begehbarer Weg.¹¹¹⁹

Weniger eindeutig zu beurteilen ist die zweite, neu geschaffene Kategorie des *nationalen Vermögens von aus volkswirtschaftlicher Sicht hervorgehobener Bedeutung*.¹¹²⁰ Die zu dieser Gruppe gehörenden Sachen und Rechte unterliegen einem faktisch vollumfänglichen Veräußerungsverbot.¹¹²¹ Bei den Immobilien, die in diese Gruppe gehören, ist das Veräußerungsverbot wegen deren historischer Bedeutung größtenteils ebenso vertretbar wie bei denen, die zum ausschließlichen Eigentum des Staates gehören.¹¹²² Allerdings wecken die staatlichen Beteiligungen an bestimmten Unternehmen, die ebenfalls nicht übertragen werden können, ernsthafte Bedenken. Zu diesen gehören nicht nur Gesellschaften wie etwa die Ungarische Post oder die Ungarischen Staatlichen Eisenbahnen, bei denen das Bestehen auf das ausschließliche Eigentum des Staates aus Gründen der Tradition

überragender Bedeutung. Der Fidesz machte sie 2011 in einem Gesetz zur Körperschaft des öffentlichen Rechts und widmete ihr auch einen Platz im Grundgesetz; vgl. Art. X. Abs. (3). Die Akademie wurde dank enormer staatlicher Förderung schnell zum Aushängeschild der national orientierten Kulturpolitik des Fidesz. Die Aufnahme in das Grundgesetz und die Übertragung des Immobilieneigentums dienen offenbar dem Zweck, ihr „Überleben“ auch im Falle eines Machtverlusts des Fidesz zu garantieren.

1118 § 4. Abs. (2). des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

1119 Für die detaillierte Aufzählung s. Anlage I. des Gesetzes. Zu diesem Kreis gehören z.B. die Flüsse und sonstigen (natürlichen und künstlichen) Gewässer oder das Netz der Eisenbahnschienen, aber auch die Stephanskronen oder das Gebäude der Landesversammlung.

1120 S. Anlage II. des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011 für die vollständige Liste.

1121 § 6. Abs. (1) des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

1122 Hierzu gehören z.B. das Gebäude der Staatsoper, mehrere der berühmten Budapester Bäder oder die Gebäude von Museen oder Universitäten. Weniger nachvollziehbar ist das (wohlgemerkt durch die Zweidrittelmehrheit abgesicherte) Veräußerungsverbot etwa im Falle des Fußballstadions in Budapest oder von bestimmten zwar wichtigen, aber keinesfalls unverzichtbaren Sporteinrichtungen wie z.B. Schwimmhallen; s. für Details Anlage II. Pt. IV. des Gesetzes Nr. CXCVI. aus 2011.

nachvollziehbar sein könnte¹¹²³ und auch nicht nur Unternehmen, deren Aufgabenkreis die Instandhaltung oder Bewirtschaftung des staatlichen Eigentums ist.¹¹²⁴ Auch Unternehmen wie etwa Finanzinstitute, Versicherungsgesellschaften sowie insbesondere Gesellschaften, bei denen die Entscheidung über staatliches Monopol oder Privatisierung politisch sensibel und umstritten ist, sind vom Veräußerungsverbot umfasst. Zu dieser letzten Gruppe gehören staatliche Rüstungsunternehmen,¹¹²⁵ sowie das staatliche Glücksspielunternehmen (*Szerencsejáték Zrt.*). Die Privatisierung dieser Unternehmen stand zwar bislang nicht auf der Tagesordnung, ist aber als Ziel der zukünftigen Politik keineswegs unvorstellbar.

Im Falle eines Machtwechsels schränken diese Beschränkungen den wirtschaftspolitischen Gestaltungsspielraum der zukünftigen Regierungen erheblich ein, insbesondere dann, wenn diesen das Ziel eines schlanken Staates vorschwebt. Wie groß die Auswirkung dieser durch die Zweidrittelmehrheit garantierten Barriere auf das Gesamtvolume der ungarischen Volkswirtschaft ist, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Hier genügt es darauf hinzuweisen, dass das Gesetz nicht nur tief ideologisch motiviert ist,¹¹²⁶ sondern beinahe wie die Schwester des diskutierten, vermeintlich familienschützenden Gesetzes anmutet. Nicht wegen seines Inhaltes, sondern wegen der identischen rechtstechnischen Lösung der Verwendung der Zweidrittelmehrheit, um politisch motivierte Entscheidungen dauerhaft zu regeln und dem Zugriff der einfachen Mehrheit der Legislative zu entziehen.

1123 Die Post (damals: Ungarische Königliche Post, *Magyar Királyi Posta*) wurde 1867, das staatliche Eisenbahnunternehmen (damals: Ungarische Königliche Staatseisenbahnen, *Magyar Királyi Államvasutak*) 1869 gegründet. Zusammen galten sie als Flaggenschiff des nationalen Fortschritts. Sie in staatlicher Hand zu behalten, mag gerechtfertigt sein. Dennoch handelt es sich auch bei wichtigen Privatisierungen eher um Entscheidungen der Politik und nicht um staatsrechtliche Grundentscheidungen. Insoweit ist die Hochstufung zur Zweidrittelmaterie nicht ideal, aber noch vertretbar.

1124 Zu diesen gehören z.B. Aktiengesellschaften der Forst- und Jagdwirtschaft. Selbstverständlich operieren sie alle als geschlossene Aktiengesellschaften (*Zártkörűen működő részvénnytársaság Zrt.*), also kann eine Beteiligung an ihnen nicht an der Börse erworben werden.

1125 Etwa HM Arzenál Zrt., HM Currus Zrt.

1126 Die Privatisierung gilt in Weltbild der ungarischen Rechten als Ausverkauf und somit als Verrat an der Nation, während ein möglichst umfangreiches nationales Vermögen zu den Qualitätsmerkmalen einer „nationalen“ Regierung gehört. Darüber hinaus wird der Wirtschaftsliberalismus oft grob vereinfacht verstanden und als „kosmopolitisch“ dämonisiert.

Neben diesem zentralen Zweidrittelgesetz verdient noch ein anderes, ebenfalls 2012 erlassenes Erwähnung, das den Handel mit Tabakwaren dem Staat vorbehält und die Vergabe der hierfür erforderlichen Konzessionen zum staatlichen Monopol erklärt.¹¹²⁷ Hierbei stützt dieses sich ausdrücklich auf Art. 38. und entzieht so die Materie der Regelung durch die einfache Mehrheit.¹¹²⁸ Diese Entscheidung liefert erneut Zeugnis, dass die neu eingeführten Zweidrittelmaterien im Grundgesetz dem Fidesz dazu dienen, seine wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen langfristig festzulegen und über einen eventuellen Machtverlust hinaus zu retten.

Daneben liefert die Berufung auf Art. 38. in diesem Gesetz ebenso wie die Aufnahme der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in das Gesetz über den Schutz der Familien Indiz für eine andere bedenkliche Entwicklung. Der hohe Grad der Abstraktion, der aus dem Charakter der Vorschriften als Verfassungsrecht folgt, macht es schwer, die Grenzen der Regelungsbereiche einzuhegen, auf die sich die Zweidrittelmehrheit in Zukunft erstrecken wird. Der Wortlaut von Art. 38. Abs. (2) liefert hier keinerlei Anhaltspunkte für Beschränkungen, sodass die Zweidrittelmehrheit praktisch jede Art von Geschäft in den Kreis seiner *ausschließlichen wirtschaftlichen Tätigkeit* ziehen bzw. jeden Vermögensgegenstand zu staatlichem Eigentum erklären und so dauerhaft binden kann.

4. Die Regeln über die Tragung öffentlicher Lasten

Die dritte wichtige Rechtsgrundlage dieser Art im Grundgesetz ist Art. 40. Diese ist ebenfalls wirtschaftsrechtlicher Natur und sagt:

Die grundlegenden Regeln der Tragung öffentlicher Lasten und des Altersrentensystems bestimmt im Interesse berechenbarer Beiträge zu der Befriedigung der gemeinschaftlichen Bedürfnisse und der Existenzsicherheit im Alter ein Kardinalgesetz.

Auch hier reagierte der Fidesz schnell und erließ das *Gesetz über die wirtschaftliche Stabilität Ungarns*.¹¹²⁹ Dieses trat zeitgleich mit den zwei diskutierten Gesetzen in Kraft und legt als eine Art Rahmengesetz die

1127 Gesetz Nr. CXXXIV. aus 2012, § 2. Abs. (1).

1128 § 29. des Gesetzes.

1129 Gesetz Nr. CXCIV. aus 2011.

O. Die Zweidrittelgesetze als staatsorganisationsrechtliche Grundentscheidung

*Regeln über die Tragung öffentlicher Lasten sowie die Grundlegenden Regeln des Rentensystems fest, von denen Art. 40. spricht.*¹¹³⁰

Eine der zentralen Vorschriften des Gesetzes bestimmt, dass Zahlungspflichten einer natürlichen Person, die aus ihrer Erwerbstätigkeit stammen und in den zentralen Staatshaushalt fließen, im geraden Verhältnis zum Einkommen und ohne Rücksicht auf dessen Höhe festzustellen sind.¹¹³¹ Faktisch hebt diese Regelung die Einführung des einheitlichen Einkommenssteuersatzes als zentrale wirtschaftspolitische Entscheidung des Fidesz auf die Zweidrittelebene.

Die Einkommenssteuer ist allerdings nicht nur eine der wichtigsten Einnahmequellen des Staates, sondern auch eines der Themen, bei denen sich die Ansichten der verschiedenen politischen Strömungen enorm von einander unterscheiden. Neuerungen in der Steuerpolitik sind zudem oft zentrale Wahlversprechen, sodass es nicht hinnehmbar ist, dass die umstrittene Flat Tax auf die Zweidrittelebene gehoben und damit faktisch zum zentralen Bestandteil der ungarischen Steuerpolitik gemacht wurde. Jeder Regierung ohne Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung bleibt lediglich die Wahl zwischen höherem oder niedrigerem, aber immer einheitlichem Lohnsteuersatz.¹¹³²

Ferner geht das Gesetz auch auf die steuerrechtlichen Aspekte der Familienpolitik ein. Die Kosten der Kindeserziehung sollen bei der Berechnung der Lohnsteuer als Vergünstigung geltend gemacht werden können. Das Gesetz trifft hier sehr detaillierte Regelungen, indem es besagt, dass eine höhere Vergünstigung frühestens ab dem dritten Kind gewährt werden soll.¹¹³³

¹¹³⁰ S. den Abschnitt 8/A bzw. das gesamte Kapitel VI. des Gesetzes; s. auch § 52, der sich ausdrücklich auf Art. 38. als Rechtsgrundlage für diese Gesetzesbestimmungen beruft und ihren Rang als Zweidrittelmaterien erneut klarstellt.

¹¹³¹ S. § 36.

¹¹³² Wie bekannt ist jedoch die progressive Besteuerung, die weniger Wohlhabende mithilfe eines niedrigeren Steuersatzes entlastet, ein zentrales Element sozialdemokratischer bzw. generell linker Politik.

¹¹³³ S. § 37.

5. Nachhaltigkeit im Dienst der Nation

Schließlich ist auf Art. P). einzugehen. Abs. (1) der Vorschrift besagt:

- (1) *Die natürlichen Ressourcen, insbesondere der Produktivboden, die Wälder und die Wasservorräte, die biologische Vielfalt, insbesondere die heimischen Pflanzen- und Tierarten sowie die kulturellen Werte bilden das gemeinsame Erbe der Nation, dessen Schutz, Erhaltung und Bewahrung für die kommenden Generationen die Pflicht des Staates und eines jeden ist.*

Küpper spricht von einem ausgeprägten Nachhaltigkeitsgedanken im Grundgesetz, bemängelt aber, dass das Dokument die Interessen der kommenden Generationen nicht universell verstehe, sondern auf die Nation beziehe. Es gehe darum, *den zukünftigen Magyaren einen Lebensraum zu erhalten: das Karpatenbecken.*¹¹³⁴ Küpper ist beizupflichten, dass viele Formulierungen insbesondere der Präambel diesen Schluss nahelegen. Konkret fallen hier die auf den Schutz der *naturgegebenen und menschgemachten Werte des Karpatenbeckens* gerichtete Selbstverpflichtung sowie die hieraus folgende Erklärung ins Auge, die besagt: *deshalb schützen wir durch sorgfältigen Gebrauch unserer materiellen, geistigen und natürlichen Ressourcen die Lebensbedingungen der nach uns kommenden Generationen.*

Trotzdem ist nach Lektüre von Art. P) Abs. (1) dieser Schluss nicht zwingend. Die Nation als Inhaberin des *Erbes* kann auch als neutrale Bezugnahme auf den *pouvoir constituant* verstanden werden, sodass eine Auslegung nicht zwingend zu einer „nationalen Nachhaltigkeit“ führen muss. Art. P). Abs. (2) spricht hingegen dafür, dass Küppers Einwände gerechtfertigt sind. Diese Vorschrift besagt:

- (2) *Die Bedingungen und Beschränkungen des Erwerbs und der Nutzung von Produktivböden und Wäldern, welche zur Erreichung der Ziele gemäß Abs. (1) erforderlich sind sowie die Regeln der integrierten landwirtschaftlichen Produktionsorganisierung, der Familienwirtschaften¹¹³⁵ und der sonstigen landwirtschaftlichen Betriebe regelt ein Kardinalgesetz.*

Von dieser Bevollmächtigung machte der Gesetzgeber ebenfalls ehrgeizig Gebrauch. Ergebnisse sind das 2013 erlassene Gesetz über den Verkehr von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben,¹¹³⁶ sowie das hierzu erlassene

1134 Küpper, 2012, S. 106f.

1135 Die Aufnahme der Familienwirtschaften in diesen Kreis erfolgte durch die vierte Grundgesetzänderung.

1136 Gesetz Nr. CXXII. aus 2013.

Ausführungsgesetz.¹¹³⁷ Zwar war diese Gesetzgebung nicht ganz so schnell wie im Falle der oben dargestellten Themenbereiche, sie ließ aber dennoch nicht lange auf sich warten. Dies und die bloße Existenz eines Zweidrittelfvorbehalts für diese im Vergleich zur Familien- und zur Steuerpolitik doch eher ungewöhnlichen Materie legen nahe, dass es dem Fidesz auch hier darauf ankam, diese dem Zugriff der anderen politischen Kräfte dauerhaft zu entziehen, um so die natürlichen Rahmenbedingungen für das Gedeihen der Nation zu schaffen. Diese Nachhaltigkeit im Dienst der Nation bestätigt Küppers Einwände. Sowohl der Wortlaut der Vorschrift als auch der Gesamtzusammenhang und die Ideologie des Grundgesetzes laden zu einer Parallele zum Familienbild des Fidesz ein. Beiden Werten kommt nicht Schutz um ihrer selbst willen zu, sondern nur als Grundlagen des Wachstums der Nation.

IV. Weitere Zweidrittelmaterien

1. Einführung

Die eigenen Vorstellungen über die Ausgestaltung des Familienschutzes und über die Grundpfeiler der Wirtschafts- und Steuerpolitik mithilfe der Zweidrittelmehrheit dauerhaft zu regeln, gehörte zu den wichtigsten, keinen Verzug duldenden Entscheidungen des frisch gewählten Fidesz. Die Aufnahme in den ursprünglichen Text des Grundgesetzes und das zeitgleiche Inkrafttreten der parallel zum Prozess der Verfassunggebung ausgearbeiteten einschlägigen Zweidrittelgesetze sind wichtige Indizien dafür, dass der Fidesz die Gunst des Augenblicks nutzte, um mithilfe seiner dominanten Stellung vollendete Tatsachen zu schaffen.

Die weiteren Tendenzen im öffentlichen Recht zeigten schnell, dass der Fidesz auch später bereit war, nicht zum Kreis der klassischen Zweidrittelmaterien gehörende Fragen auf die Zweidrittelebene zu heben. Die vierte und die fünfte Grundgesetzänderung taten sich hier hervor. Die siebte Grundgesetzänderung von 2018 enthielt wiederum nur eine, dafür aber sehr wichtige neue Bestimmung, die eine Materie auf die Zweidrittelebene beförderte. Im Folgenden wird auf diese Änderungen eingegangen.

1137 Gesetz Nr. CCXII. aus 2013.

2. Regelung des Status der Kirchen

Die Erörterung der fünften Grundgesetzänderung wies darauf hin, dass die vage Voraussetzung der *Zusammenarbeit* zum Zweck der Erreichung der Ziele der Gemeinschaft als Voraussetzung für die Verleihung des privilegierten Status der anerkannten Kirche ein unerwünschtes Prinzip der Politik gegenüber den Kirchen begründen könnte.

Ergänzt wird diese Macht der Zweidrittelmehrheit, die in der Entscheidungsbefugnis über den Status der antragstellenden Glaubensgemeinschaft liegt, durch eine Rechtsgrundlage zum Erlass eines Zweidrittelgesetzes. Bereits in seiner ursprünglichen Form verwies das Grundgesetz die Ausgestaltung der detaillierten Regeln für die Kirchen auf die Zweidrittellebene, und das einschlägige Gesetz trat zeitgleich mit ihm in Kraft.¹¹³⁸ Der bereits zitierte Art. VII. Abs. (3) gibt in seiner seit der fünften Grundgesetzänderung gültigen Form der Landesversammlung über diese allgemeine Bevollmächtigung hinaus konkretere Machtbefugnisse, indem er die Festlegung der Bedingungen der *Zusammenarbeit*, des Kreises der anerkannten Kirchen sowie der detaillierten Regeln, die sich auf diesen Kreis beziehen, ausdrücklich einem Zweidrittelgesetz zuweist.

3. Presse- und Medienfreiheit

Auch bei der Presse- und Medienfreiheit griff die vierte Grundgesetzänderung zum Mittel der Hochstufung auf die Zweidrittellebene. Zusätzlich zu den bereits diskutierten problematischen unmittelbaren Verfassungsbestimmungen über die Presse- und Medienfreiheit im Zusammenhang mit der politischen Werbung bestimmte sie auch, dass fortan die Festlegung der Regeln der Pressefreiheit sowie der detaillierten Regeln für das Organ, welches die Aufsicht über die Mediendienstleister, die Presseprodukte und über den Fernmeldemarkt versieht, einem Zweidrittelgesetz vorbehalten sein sollte.¹¹³⁹ Die fünfte Grundgesetzänderung änderte nichts an dieser Bestimmung, sie ist bis heute in Kraft.

1138 In der bis zur vierten Grundgesetzänderung gültigen Form bestimmte Art. VII. Abs. (3) schlicht: *Die detaillierten Regeln über die Kirchen legt ein Kardinalgesetz fest.* im Vergleich hierzu bestimmte § 60. Abs. (4) der Oktoberverfassung lediglich, dass das Gesetz über die Gewissens- und Glaubensfreiheit an die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit geknüpft ist.

1139 Art. IX. Abs. (6).

4. Status der Nationalitäten

Die vierte Verfassungsänderung stufte auch die Ausgestaltung der rechtlichen Stellung der nationalen Minderheiten zur Zweidrittelmaterie hoch, indem sie Art. XXIX. um den neuen, bis heute gültigen Abs. (3) ergänzte. Diese Vorschrift bestimmt:

Die detaillierten Regeln der Rechte der in Ungarn lebenden Nationalitäten, den Kreis der Nationalitäten und die Bedingungen der Anerkennung als Nationalität sowie die Regeln der Wahl der lokalen und der landesweiten Selbstverwaltungen der Nationalitäten bestimmt ein Kardinalgesetz. Ein Kardinalgesetz kann die Anerkennung als Nationalität an die Voraussetzungen der Ansässigkeit seit einer bestimmten Zeit sowie der Initiative einer bestimmten Zahl von Menschen knüpfen.

Die Einführung dieser neuen Verfassungsbestimmung veranlasste den Fidesz zwar nicht dazu, von der Möglichkeit der Schaffung eines komplett neuen Gesetzes auf Zweidrittellebene Gebrauch zu machen, allerdings wurde die Bestimmung, die eine Ansässigkeit in Ungarn seit mindestens 100 Jahren zur Voraussetzung der Anerkennung macht, so nachträglich zur Zweidrittelmaterie hochgestuft. Diese Voraussetzung der Ansässigkeit war bereits im ersten Gesetz über die Nationalitäten von 1993 enthalten, dessen Bestimmung das neue Gesetz von 2011 wörtlich übernahm.¹¹⁴⁰ Allerdings verfügte bis zur vierten Grundgesetzänderung die einfache Mehrheit der Landesversammlung über die Möglichkeit, diese strenge Voraussetzung den sich eventuell ändernden Umständen anzupassen.

Sicherlich ist der Standpunkt vertretbar, dass wegen der traditionell bedeutenden Rolle der historisch in Ungarn beheimateten Minderheiten und wegen ihrer (nicht nur formellen) Rolle als *staatsbildende Faktoren* die Entscheidung über die Anerkennung neuer Minderheiten eines politischen Konsenses und somit der Zweidrittelmehrheit bedarf. Allerdings liegt in Kenntnis der ideologischen Bestimmungen des Grundgesetzes die Annahme näher, dass der Fidesz dauerhaft gewährleisten wollte, dass ohne ihn nicht über die Voraussetzungen der Aufnahme einer Gruppe in den Kreis der Minderheiten entschieden werden kann.

1140 Vgl. hierzu § 1 Abs. (2) des Gesetzes Nr. LXXVII. aus 2011 sowie § 1 Abs. (1) des Gesetzes Nr. CLXXIX aus 2011.

5. Asylrecht

Schließlich spricht auch der durch die siebte Grundgesetzänderung eingeführte Art. XIV. Abs. (5) eine ähnliche Sprache. Dieser legt schlicht fest:

Die grundlegenden Regeln der Gewährung von Asylrecht bestimmt ein Kardinalgesetz.

Die Regulierung des Asylrechts behielt auch die Oktoberverfassung der Zweidrittelmehrheit vor. Über die Motivation hinter dieser Entscheidung lässt sich nur mutmaßen, allerdings liegt die Annahme nicht fern, dass der Runde Tisch eine enge Verknüpfung zwischen der wiedererlangten vollen Souveränität und der Frage sah, wer auf dem Staatgebiet Bleiberecht erhalten sollte und wegen dieser in seinen Augen grundlegenden Bedeutung der Materie einen Konsens anstrebe.¹¹⁴¹ Zuletzt erging aufgrund der einschlägigen Rechtsgrundlage im Jahr 2007 der asylrechtliche Kodex, der diese Rechtsmaterie (in seiner mehrere Male geänderten Form) bis heute regelt. In seiner ursprünglichen Form von 2012 behielt das Grundgesetz die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Asylrechts nicht der Zweidrittelmehrheit vor. Somit gehört diese Materie zu den seltenen Fällen, in denen eine Materie der Oktoberverfassung durch eine Bestimmung des Grundgesetzes vom Erfordernis der Zweidrittelmehrheit befreit wurde.

Umso deutlicher ist die Motivation erkennbar, die hinter der nachträglichen Wiederaufnahme des Asylrechts in den Kreis der Zweidrittelmaterien in Jahre 2018 stand. Die Einführung dieser bislang jüngsten Zweidrittelmaterie ergänzt die bereits diskutierten, unmittelbar in das Grundgesetz eingeführten ausländerrechtlichen Bestimmungen sowie die eher ideologischen, auf den Schutz von Identität und *christlicher Kultur* gerichteten Inhalte. Sie ermöglicht es der Zweidrittelmehrheit, auch die detaillierteren Fragen der politisch äußerst sensiblen Materie des Asylrechts dauerhaft zu regeln. Ein schlechtes Gefühl weckt die Tatsache, dass diese vom rechtlichen Charakter her unterschiedlichen, aber sich alle um das gleiche Thema drehenden Vorschriften zeitgleich im Jahre 2018, also auf dem Höhepunkt des Zuzugs außereuropäischer Menschen nach Europa, in das Grundgesetz eingeführt wurden. Der Fidesz erkannte, dass das Asylrecht im Vergleich zu seiner relativen Bedeutungslosigkeit zurzeit der Ausarbei-

1141 Andere Gründe lassen sich kaum finden. Ungarn gehörte 1989/90 – so, wie auch heute – nicht zu den Einwanderungsländern, von einem starken An- drang von Asylbewerbern konnte nicht die Rede sein. Vielmehr spielte das Asylrecht damals eher eine untergeordnete Rolle.

tung des Grundgesetzes neue politische Brisanz erlangte und reagierte hierauf mit dessen Wiederaufnahme in den Kreis der Zweidrittelmaterien.

V. Zweidrittelgesetze – Daseinsberechtigung und Kritik

1. Ungarische Tradition oder Fehlentwicklung im Rechtssystem?

Die Existenzberechtigung der Zweidrittelgesetze wird oft mit Verweis auf eine Tradition begründet.¹¹⁴² Demnach stellen sie eine Eigenheit des ungarischen öffentlichen Rechts dar, deswegen sei an ihnen festzuhalten.

Küpper lehnt die Annahme solch einer Tradition ab. Zunächst argumentiert er, dass bereits wegen des jungen Alters der ungarischen Demokratie nicht von Tradition gesprochen werden könne.¹¹⁴³ *Küpper* ist zuzustimmen, dass die relativ kurze Zeit zwischen 1989 und 2012 mit den Zeiträumen, die in der westeuropäischen Geschichte für die Herausbildung einer Rechtstradition erforderlich sind, nicht verglichen werden kann.¹¹⁴⁴

Dieser Ablehnung ist allerdings ein Argument entgegenzuhalten. Der moderne ungarische Rechtsstaat, der 1989 geboren wurde, verfügte zwar über historisch bedeutende Quellen, aus denen er Inspiration gewinnen konnte, musste sich aber dennoch zum großen Teil selbst schaffen, mit all seinen nationalen Eigenheiten. Der Übergang in die Demokratie ging in Osteuropa im Vergleich zu den westlichen Demokratien im Zeitraffer vor sich, sodass weniger Zeit zur Ausbildung einer Tradition zur Verfügung stand. Somit wäre es nicht richtig, hinsichtlich des für die Ausbildung einer Rechtstradition erforderlichen Zeitraums an westeuropäischen Standards festzuhalten. Auf frischen Böden lassen sich Pfade schneller austreten.

Vielmehr reicht es aus, die zwischen 1989 und 2010 vergangenen Jahre zu beobachten um festzustellen, welche Lösungen sich im Spiegel der Zeit bewährten bzw. zumindest von den politischen Kräften akzeptiert wurden. Das Institut der Zweidrittelgesetze wurde in diesem Zeitraum zumindest nicht abgeschafft. *Küppers* Ansicht, dass die Annahme einer Tradition hier

1142 Hierauf verweist auch *Küpper*, 2014, S. 3.

1143 *Küpper*, 2014, S. 4.

1144 Auf die Bestimmungen über die verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit in der bolschewistischen Verfassung soll hier nicht eingegangen werden. Es ist klar, dass dieses Dokument derart stark von einer modernen, demokratischen Verfassung abweicht, dass es abwegig wäre, von ihrer Eignung zur Schaffung einer Tradition auszugehen.

nicht geboten sei, ist somit gut vertretbar, in Anbetracht all dieser Umstände aber nicht zwingend.

Schwerer wiegt der gegen die Existenz einer Tradition der Zweidrittelgesetze erhobene Einwand *Küppers*, dass sie während des Systemwechsels lediglich als provisorische Lösung konzipiert worden sind.¹¹⁴⁵ Im Jahre 1989 – d.h. vor dem Zeitpunkt der ersten demokratischen Wahlen – waren die Mitglieder des Runden Tisches davon ausgegangen, dass die Verabschiedung einer neuen, die relevanten Bereiche vollumfänglich regelnden Verfassung von der zukünftigen Landesversammlung als eine ihren ersten Aufgaben in Angriff genommen werde. Bis zu diesem Zeitpunkt stellten die „Gesetze von Verfassungskraft“ einen Ersatz für die Verfassung dar. Dieser Übergangscharakter stehe laut *Küpper* der Entstehung einer Tradition entgegen.¹¹⁴⁶

Die Absicht, Entscheidungen von lediglich provisorischem Charakter zu schaffen, ist wahrhaftig kaum vereinbar mit dem Gedanken von Tradition. Allerdings ist auch hier vor Augen zu halten, dass dieser provisorische Charakter uneingeschränkt lediglich für die 1989 eingeführten Bestimmungen bejaht werden kann, die wie gezeigt eher als Lotsen für den Übergang in den Rechtsstaat dienten und die Ausgestaltung der Details dieser neuen Einrichtung der noch zu wählenden Landesversammlung überließen.

Diese gewählte Landesversammlung versäumte es, eine neue Verfassung zu verabschieden. Allerdings erließ sie Gesetze zur Regelung der Materien, die der Wille des Runden Tisches an die Zweidrittelmehrheit band. Viele von diesen Gesetzen erwiesen sich als brauchbar und taten über Jahre hinweg ihren Dienst.¹¹⁴⁷ Hierin ähnelten sie dem Dokument, auf dessen Grundlage sie erlassen wurden. Wie dargelegt, sprach die Präambel der Oktoberverfassung bis zu ihrem letzten Tag von einem provisorischen Charakter des gesamten Dokuments, allerdings entsprach dies bald nicht mehr der Realität. Die politischen Kräfte waren bereit, sich auf das Dokument einzulassen und nach seinen Spielregeln zu spielen. Und gerade die Zweidrittelgesetze bildeten eine dieser Spielregeln.

1145 *Küpper*, 2014, S. 6.

1146 *Küpper*, 2014, S. 6.

1147 Als Beispiel seien hier erwähnt: das Gesetz Nr. III. aus 1998 über die Volksabstimmung, welches erst durch ein Gesetz des Jahres 2013 abgelöst wurde sowie das Gesetz Nr. C. aus 1997 über das Wahlverfahren, welches bis heute in Kraft ist.

Nach Küpper spricht drittens gegen die Ausbildung einer Tradition, dass die Bestimmungen über die Zweidrittelgesetze in einem Klima des *gegenseitigen Misstrauens* entstanden sind. Am Runden Tisch war der Ausgang der ersten Wahlen zur Landesversammlung ungewiss, und die unterschiedlichen politischen Kräfte brachten sich wenig Vertrauen entgegen, sodass sie mithilfe der Zweidrittelgesetze gegenseitige *Vetostellungen* festlegten. Die Anforderung der Zweidrittelmehrheit habe nach dieser Lesung das Ziel verfolgt, den nach den Wahlen in die Opposition geratenen politischen Kräften ein Mitspracherecht in den *damals als wichtig erachteten Fragen* zu garantieren. Dieser *Geburtsmakel* habe den Zweidrittelgesetzten einen Stempel aufgedrückt, sodass sie bis heute ein *Ausdruck des Misstrauens* seien.¹¹⁴⁸

Diesem Einwand lässt sich allerdings entgegenhalten, dass das gegenseitige Misstrauen zwischen unterschiedlichen politischen Kräften bzw. zwischen Regierung und Opposition dem Spiel der Politik immanent ist. Dies war sicherlich in besonderem Ausmaß wahr in der historischen Lage des Jahres 1989, ist aber dennoch natürlicher Wesenszug jeder Demokratie. Dieses Verständnis der Zweidrittelgesetze als Produkte des Misstrauens ist allerdings nur eine Seite der Medaille. Gerade sie sind es nämlich, die bei richtiger Verwendung dieses Misstrauens etwas zu lindern vermögen. Dadurch, dass sie in Materien, die gerade nicht in einem Klima des Misstrauens entschieden werden dürfen, die unterschiedlichen Kräfte zum Konsens zwingen und sie dazu bewegen, ihre Konflikte beiseitezulegen und den kleinsten gemeinsamen Nenner zu suchen.¹¹⁴⁹ Voraussetzung für diese den Konsens fördernde Wirkung ist allerdings, dass die Zweidrittelentscheidungen sich auf Materien beziehen, im Falle derer ein Konsens den politischen Kräften zumutbar ist. Bildlich ausgedrückt sind diejenigen Entscheidungen konsensbedürftig, die sich auf die Ausgestaltung der öffentlich-rechtlichen Spielwiese beziehen. So sind etwa das Wahlsystem und die Vorschriften über die Tätigkeit des Legislativorgans derart wichtige Regeln des Spiels der Politik, dass selbst im Falle des Vorliegens der

1148 Küpper, 2014, S. 4f.

1149 Auch die Venedig-Kommission weist in ihrer Stellungnahme von 2011 darauf hin, dass die Anforderung einer qualifizierten Mehrheit (*supermajority*) gerade die Bedeutung eines möglichst großen Konsenses in überragend wichtigen Materien unterstreicht. Als Beispiel führt die Kommission hier die Wahlgesetze für die zentralen Legislativorgane an und weist darauf hin, dass deren Annahme und Änderung in mehreren Staaten (so etwa Albanien, Österreich, Kroatien, Frankreich, Montenegro) einer besonderen Mehrheit vorbehalten ist; Opinion no. 621 / 2011, Rn. 23.

Zweidrittelmehrheit einer einzigen politischen Kraft geboten ist, Vertreter möglichst aller Strömungen zu hören, idealerweise auch mit gleichen Beteiligungsmöglichkeiten. Werden die Spielregeln einseitig und in einer die Minderheiten ausgrenzenden Weise festgelegt, kann nicht von den Minderheiten erwartet werden, mit fairen Mitteln zu spielen oder sich überhaupt auf das Spiel einzulassen.

Ähnliches gilt für die Wahl der höchsten Amtsträger im Staat und die Ausgestaltung ihrer Ämter mitsamt ihrer rechtlichen Stellung. Die Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit und der hieraus folgende Kompromiss gewährleisteten über Jahre hinweg, dass überwiegend Personen in diese Ämter gewählt wurden, die keiner Partei so nahestanden, dass dies allzu starken Einfluss auf ihre Amtsverständnis oder ihre Tätigkeit gehabt hätte. Gerade im Fall des Präsidenten des obersten Gerichts, des obersten Staatsanwalts, des Präsidenten des Rechnungshofes oder der Ombudsleute ist eine gewisse Stellung „über der Politik“ unverzichtbar für eine starke Legitimität. Und diese kann durch einen (notfalls erzwungenen) Konsens besser gewährleistet werden als durch eine einfache Mehrheit.¹¹⁵⁰

Schließlich erhebt *Küpper* auch den Einwand gegen die Zweidrittelgesetze, dass sie die Hierarchie der Rechtsvorschriften unnötig kompliziert machen.¹¹⁵¹ Er ist der Ansicht, dass Materien, die von derart überragender Wichtigkeit sind, dass sie der Zweidrittelmehrheit vorbehalten werden müssen, ihren Platz in der Verfassung haben.

Küppers Ansicht, dass diese Lösung die Grenzen der „Arbeitsteilung“ zwischen Verfassung und Gesetz verwische, ist sehr zutreffend. Dieser Nachteil lässt sich durch die sparsame Verwendung von Zweidrittelvorschriften in der Verfassung allerdings minimieren. Vorteil der Auslagerung auf die Gesetzesebene ist hingegen, dass hierdurch die Kernverfassung schlanker gemacht und gleichzeitig in den Zweidrittelgesetzen wichtige Aspekte der Staatsorganisation etwas detaillierter geregelt werden kön-

1150 Bei den Richtern des Verfassungsgerichts galt Ähnliches. Durch Zweidrittelmehrheit und Parität sollte gewährleistet werden, dass die finale Zusammensetzung des Gerichts Ergebnis eines Kompromisses ist. Obwohl völlige weltanschauliche Neutralität in Anbetracht der häufig hochpolitischen Fragen, über die ein Verfassungsgericht zu entscheiden hat, wohl eine Illusion bleiben muss, können die hieraus folgenden Nachteile durch eine möglichst diverse Zusammensetzung des Gerichts minimiert werden.

1151 *Küpper*, 2014, S 7.

nen. So würde z.B. die detaillierte Ausgestaltung der Gerichtsverfassung oder etwa des Wahlsystems den Verfassungstext überfrachten.¹¹⁵²

Ob die von *Küpper* ins Feld geführten Nachteile die Vorteile der an die Zweidrittelmehrheit geknüpften Entscheidungen überwiegen, kann nicht eindeutig entschieden werden. *Küpper* bezeichnete bereits 2012 das Festhalten an der Kategorie der Zweidrittelgesetze als einen der *großen Sündenfälle des Grundgesetzes*.¹¹⁵³ Nach der hier vertretenen Auffassung ist dieses Ergebnis nicht zwingend, sondern hängt vielmehr vom Regelungsgegenstand der Zweidrittelgesetze ab. Mit Bedacht eingesetzt können diese Gesetzesmaterien den Konsens und somit die Legitimität des gesamten politischen Systems fördern. Missbräuchlich verwendet können sie allerdings tatsächlich – um erneut mit *Küppers* Worten zu leben – eine *demokratiefeindliche und lähmende Wirkung* entfalten.¹¹⁵⁴

2. Die Erstreckung der Zweidrittelmehrheit auf dynamische und nicht konsensfähige Materien

Wie gezeigt können *Küppers* Ansicht Argumente zur Verteidigung der Da-seinsberechtigung der Zweidrittelgesetze entgegengehalten werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass Zweidrittelgesetze zur Diskussion stehen, deren Inhalt dazu geeignet ist, den politischen Konsens und damit die Legitimität des Systems zu fördern. Sehr anders gestaltet sich die Lage, wenn die Zweidrittelgesetze das für ihren Regelungsbereich typische konsensfähige und eher statische Gebiet verlassen und sich auf Materien erstrecken, für die gerade nicht Konsens und Statik, sondern Konflikt und Dynamik typisch sind.

Diese Gegensatzpaare müssen hierbei selbstverständlich relativ bleiben und bilden lediglich Anhaltspunkte.¹¹⁵⁵ Als Orientierung kann hier fol-

1152 Hier ist auch darauf hinzuweisen, dass Ungarn im Gegensatz zu Deutschland ein unitarisch organisierter Staat ist, der keinen Föderalismus kennt. Somit ist auch eine Auslagerung auf die mittlere Ebene (vergleichbar mit der Stufe des deutschen Landesrechts) nicht möglich.

1153 *Küpper*, 2012, S. 187.

1154 *Küpper*, 2012, S. 187.

1155 So können etwa die Gerichtsverfassung oder das Wahlgesetz mit der Zeit änderungsbedürftig werden, erneut in den Fokus der Politik rücken und damit eine Dynamik entwickeln. Auf der anderen Seite können z.B. familien- oder arbeitsrechtliche Lösungen, die sich bewährt haben, statisch werden und vom politischen Konsens umfasst sein. Etwas schroff ausgedrückt kann deshalb

gender Gedanke dienen: dynamisch und nicht zwingend konsensbedürftig sind Themen, die oft im Kreuzfeuer der Politik und auch des politischen Interesses der Bürger stehen, auf die die verschiedenen politischen Kräfte unterschiedliche Antworten bieten und die deshalb auch häufig zu Wahlkampfthemen gemacht werden. Der statische, auf Konsens ausgelegte Charakter der Zweidrittelgesetze ist mit derartigen Themen verständlicherweise wenig vereinbar.¹¹⁵⁶

Die hier kritisierten Zweidrittelmaterien lehnen allerdings eindeutig in die dynamische Richtung und zementieren gezielt Entscheidungen, die eine zentrale Rolle in der Politik des Fidesz darstellen. Bürger, die nicht Anhänger des Fidesz sind, lehnen diese Entscheidungen überwiegend ab. Oppositionelle Parteien wiederum bieten von ihnen stark abweichende Lösungen. So gehören die in den Dienst der Nation gestellte Nachhaltigkeits- und insbesondere die Familienpolitik zu den am häufigsten kritisierten und am stärksten von der Fidesz-Ideologie durchtränkten politischen Materien. Die langfristige Fixierung des Kreises des nationalen Vermögens ist hingegen für Wirtschaftsliberale, der ebenfalls durch die Zweidrittelmehrheit dauerhaft festgelegte einheitliche Einkommenssteuersatz für Sozialisten kaum hinnehmbar. Das Asylrecht stand schließlich 2018 im Zentrum der Debatte, die Opposition teilte die radikale Ablehnung der Aufnahme der Geflüchteten nicht, mit der Viktor Orbán und der Fidesz europaweit für Aufsehen sorgten.

gesagt werden, dass die Zweidrittelgesetze sich nicht in die Politik einmischen dürfen.

1156 A.A. offenbar *Csink*, der das entscheidende Gegensatzpaar nicht in statisch und dynamisch, sondern in der Zweidrittelmehrheit vorbehaltenen Eckpunkten (*crucial points*) und den durch einfache Mehrheit zu entscheidenden detaillierteren Fragen sieht. Dieser Auffassung ist allerdings entgegenzuhalten, dass Gebotenheit einer detaillierteren Regelung und die Konsensbedürftigkeit der Materie sich nicht zwangsläufig ausschließen. Gerade etwa im Falle von Wahlgesetzen steckt der Teufel im Detail. Auf der anderen Seite kann auch eine bloße Regelung der *crucial points* bei dynamischen, politisch umstrittenen Materien unerwünscht sein, da es gerade diese Grundzüge sind, die eine Marschrichtung bestimmen und die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik einschränken. Gute Beispiele hierfür sind die langfristige Festlegung des Kreises des staatlichen Eigentums und des einheitlichen Einkommenssteuersatzes; vgl. *Csink, Lóránt: Sources of Law*, in: *Zs. Varga, András / Patyi, András / Schanda, Balázs: The Basic (Fundamental) Law of Hungary*, Clarus Press, Dublin, 2015, S. 70f.

3. Fazit

Vörös sprach nach der vierten Grundgesetzänderung und dem darauffolgenden Konflikt mit der Europäischen Parlament und der Venedig-Kommission davon, dass die Zeit dazu reif war, Schlüsse über die Richtung zu ziehen, in die sich das ungarische öffentliche Recht bewegt.

Vörös beschränkte seine Untersuchung auf die unmittelbar in den Verfassungstext eingeführten Bestimmungen materiell-rechtlicher Art, die zuvor auf der einfachgesetzlichen Ebene geregelt waren, jedoch vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig aufgehoben wurden.

Seine Ansicht ergänzt das Studium derjenigen Inhalte der vierten und der fünften Grundgesetzänderung, die Materien nachträglich auf die Zweidrittellebene hoben und deren detaillierte Ausgestaltung der Landesversammlung überließen. Lieferten die bereits in der ursprünglichen Fassung des Grundgesetzes enthaltenen Zweidrittelmaterien gewichtige Indizien, machten diese Verfassungsänderungen offensichtlich, dass der Fidesz nicht davor zurückschreckt, von der Zweidrittelmehrheit Gebrauch zu machen, um gerade politisch brisante Fragen mithilfe der Zweidrittelgesetze einseitig und (was noch wichtiger ist) auf lange Sicht zu regeln.

Klar zeigt dies die Auswahl der Entscheidungen, die bereits 2012 der Zweidrittelmehrheit vorbehalten worden sind. Zwischen der Familienpolitik, den Fragen der Nachhaltigkeit und der Ausgestaltung der Wirtschaftsverfassung ist in Unkenntnis des Weltbildes des Fidesz kein Zusammenhang erkennbar. Die Lektüre des Programms der Nationalen Zusammenarbeit macht jedoch erkennbar, dass sie allesamt Variationen über das Thema „Staat im Dienst der Nation“ darstellen. Somit ist ihre Hochstufung auf die Zweidrittellebene nicht dem Zufall geschuldet, sondern das Ergebnis einer bewussten und sehr politischen Entscheidung. Auch im Falle des Wahlverlustes sollen die einschlägigen Gesetze der Nation als zentralem Wert der Fidesz-Ideologie dienen.

Die durch die vierte und die fünfte Grundgesetzänderung hochgestuften Materien bestätigen diese Annahme, fixieren sie doch ebenfalls für den Fidesz wichtige politische Entscheidungen. Die letzten Zweifel an dem Leitgedanken der „Zweidrittelgesetze im Dienst der Nation“ beseitigt die siebte Verfassungsänderung. Bedrohte im Jahre 2012 das vermeintliche Gespenst der Zuwanderung die Nation noch nicht, änderte sich dies in den folgenden Jahren grundlegend. Der Fidesz reagierte auf diese neue politische Lage, indem er den Identitätsverlust zur Bedrohung der Nation stilisierte und gleichzeitig der Nation großzügig Flankenschutz gewährte. Nicht nur durch die Aufnahme neuer ideologischer Bestimmungen in

den Kerntext des Grundgesetzes, sondern auch durch die Hochstufung des Asylrechts. Auf die neue politische Brisanz dieses vormals eher ein Nischendasein fristenden Bereichs des öffentlichen Rechts reagierte der Fidesz nicht, indem er den Dialog mit anderen Kräften der Landesversammlung suchte, sondern indem er ihn schlicht zur Zweidrittelmaterie machte. Neben den 2012 als Zweidrittelmaterien eingeführten Grundlagen für das Gedeihen der Nation sollte nun auch die Entscheidung darüber, wie mit den asylsuchenden Menschen als deren neuer „Gefährdung“ umgegangen werden soll, der Zweidrittelmehrheit vorbehalten und damit auf lange Zeit dem Zugriff der Kräfte außerhalb des Fidesz entzogen werden.

Ob diese Fixierung mittels der unmittelbaren Einführung in den Verfassungstext oder mittels der ebenfalls in die Verfassung aufgenommenen Verweisung auf die Zweidrittellebene und der hierdurch ermöglichten Auslagerung der Problems in ein Zweidrittelgesetz erfolgt, spielt in der Praxis keine große Rolle. Sowohl die Änderung des Grundgesetzes als auch der Erlass eines neuen Zweidrittelgesetzes sind der Zweidrittelmehrheit vorbehalten. Somit ist ein Zugriff auf diese Inhalte für politische Kräfte außerhalb des Fidesz selbst im Falle eines Regierungswechsels illusorisch.

Dieser scharfe Kontrast zwischen den Inhalten der ursprünglichen Zweidrittelgesetze und der neuen Rolle, die dieser Typ von Gesetzen im ungarischen Recht seit 2012 zu spielen berufen ist, hat deutlich gemacht, dass nicht das Festhalten an den Zweidrittelmaterien im Grundgesetz das wirkliche Problem darstellt. Diese Regelungstechnik stellt eine Besonderheit des ungarischen Rechtssystems dar. Ihre Beibehaltung als Rechtsinstitut durch das Grundgesetz kann durchaus mit der Berufung auf die Tradition begründet werden, die sie geschaffen hat. Nach der hier vertretenen Auffassung überwog ihre konsens- und somit legitimitätsstiftende positive Wirkung die Nachteile, die ihre schwer abänderbare Natur zwangsläufig mit sich brachte.

Verfügt der *pouvoir constituant* hinsichtlich der zu regelnden Materien über einen Gestaltungsspielraum, der durchaus großzügig bemessen werden sollte, ist er dennoch gehalten, gerade die Tradition zu respektieren und bei der Entscheidung über die Aufnahme von Inhalten in den Kreis der Zweidrittelmaterien die konsens- und legitimitätsstiftende Wirkung vor Augen zu halten, die den Zweidrittelgesetzen ihre Daseinsberechtigung gibt.

Es ist allerdings deutlich geworden, dass die diskutierten Zweidrittelmaterien des Grundgesetzes sich gerade nicht auf statische Bereiche beschränken, in denen durch Stabilität und Konsens Legitimität geschaffen wird. Sie beziehen sich vielmehr auf dynamische Aspekte, auf die von

der jeweiligen (ggf. auch einfachen) Regierungsmehrheit in der Landesversammlung im Interesse der effizienten Gestaltung der (u.U. auch mittel- oder sogar kurzfristigen) Politik flexibel eingegangen werden muss.¹¹⁵⁷

Dies ist nicht vereinbar mit dem Ziel des Konsenses, sondern läuft diesem gerade entgegen. Die Verwendung der Zweidrittelgesetze zur Regelung dynamischer Materien ist ohne Vorgänger in der ungarischen Rechtsgeschichte. Geht man von der Existenz einer sich ab 1989/90 herausgebildeten Tradition der Zweidrittelgesetze aus, stellen die neuen Gesetze somit einen klaren Traditionsbrech dar.¹¹⁵⁸

VI. Mögliche Folgen der Einführung der neuartigen Zweidrittelmaterien

1. Erschwerte Regierungsarbeit

Es ist schwer absehbar, welche Auswirkungen die Erstreckung der Macht der Zweidrittelmehrheit auf dynamische Materien auf das ungarische politische System haben wird. Hierbei ist nicht so sehr die gegenwärtige politische Lage mit der Zweidrittelmehrheit der Regierungspartei problematisch, sondern die zukünftigen Szenarien, in denen der Fidesz seine Zweidrittelmehrheit verliert oder sogar in die Opposition gerät. Diese werden früher oder später höchstwahrscheinlich eintreten. Die Erfahrung zeigt, dass die Zweidrittelmehrheit eher die Ausnahme in einem parlamentarischen System darstellt.

In der Realität wird dies bedeuten, dass auch über die dynamischen Zweidrittelmaterien in Zukunft die Regierungsmehrheit nur noch mithilfe einer Einbeziehung der Opposition wird entscheiden können. Hierbei liegt auf der Hand, dass diese für ihre Mitwirkung einen Tribut fordern wird, entweder in Form einer Berücksichtigung ihrer Forderungen bei

1157 Auch Küpper verwendet die Begriffe dynamisch und statisch, um den fundamentalen Unterschied zwischen den zwei Arten von Regelungsgegenstand deutlich zu machen; Küpper, 2014, S. 2f.

1158 Hier wäre es zynisch, sich auf den Standpunkt zu stellen, dass die in der bolschewistischen Verfassung von 1949 festgelegte Voraussetzung der Zweidrittelmehrheit als Vorgänger angesehen werden kann. Es ist klar, dass dieses Dokument im Einklang mit seinem tief ideologischen und undemokratischen Charakter auch Materien regelte, die politisch waren; s. hierzu nur das gesamte Kapitel II. der Verfassung in ihrer Form von 1949, welches Regeln der *gesellschaftlichen Ordnung* (*társadalmi rend*) enthielt. Noch klarer ist, dass solch ein Dokument keine Tradition schaffen kann.

der Gestaltung der Zweidrittelmaterien oder aber in Form sonstiger politischer Zugeständnisse.¹¹⁵⁹ Diese Extrem schwache Verhandlungsposition der Regierung im Falle des Verlustes der Zweidrittelmehrheit kann zusammen mit dem Erpressungspotential der Opposition dazu führen, dass die Regierung bzw. die sie stützende Mehrheit schlicht nicht über ausreichende Macht verfügt, die Weichen für das politische Programm zu stellen, zu dessen Verwirklichung sie von den Wählern beauftragt wurde. Auf der anderen Seite erlangt die Opposition eine derart starke Position, dass sie durch die Einforderung von Zugeständnissen für ihre Mitwirkung bei den Zweidrittelmaterien eine Art Mitspracherecht in den dynamischen Materialien der Tagespolitik hat, die unter normalen Umständen in den Aufgabenbereich der Regierung gehören. Schlimmstenfalls kann auch eine Pattsituation entstehen, die die gesamte politische Maschinerie lähmt. In Anbetracht der alten, mit den Jahren sogar immer tiefer gewordenen Gräben, die zwischen den politischen Kräften in Ungarn bestehen, ist solch ein Stillstand kein Horrorszenario, sondern wirkt bedrückend wahrscheinlich.

Diese möglichen Folgen sind nicht auf den Fall des Wahlverlusts des Fidesz beschränkt. Ebenso verheerend kann auch nur der Verlust der Zweidrittelmehrheit für den Fidesz sein, insbesondere verbunden mit langer währender Regierungsverantwortung. Die Bestimmungen über Staateigentum, über die Wirtschaftspolitik oder auch über das Asylrecht stellen zwingend Momentaufnahmen dar, und es ist wahrscheinlich, dass sie im Falle der Veränderung der politischen Lage unzeitgemäß werden. Der Fidesz wäre so auf die Mitwirkung der Opposition angewiesen.

2. Folgen für Demokratie, Partizipation und Gewaltenteilung

Das skizzierte Szenario der mit der Vetoposition verbundenen potenziellen Erpressermacht der Opposition kann in ernsthafte Kollision mit dem Demokratieprinzip geraten. Wie gezeigt lag bereits Lockes Aufführungen zum *trust* der Gedanke zugrunde, dass eine Macht nur legitim sein kann, wenn sie vom Vertrauen der Beherrschten getragen wird. Vertrauen kann allerdings nur dann genuin sein, wenn die Beherrschten zumindest anhand von Anhaltspunkten beurteilen können, ob die Machthaber vertrauenswürdig sind oder nicht. Gerade dies wäre im Falle des Verlusts der Zweidrittelmehrheit kaum möglich, da die Rollenverteilung zwischen Re-

1159 So auch Küpper, 2014, S. 8.

gierung und Opposition nicht mehr klar erkennbar wäre.¹¹⁶⁰ Wegen des eingeschränkten politischen Gestaltungsspielraums der Regierung und der Möglichkeiten der Opposition bis hin zur Obstruktion wäre es am Ende einer Wahlperiode für das Volk nur erschwert möglich, die Leistung der Regierung zu beurteilen, da es nicht wüsste, welche Entscheidungen in welchem Ausmaß der Regierung und welche der Opposition zuzurechnen sind. Unter solchen Umständen kann vom Volk auch nicht erwartet werden, über die Gewährung oder Entziehung von *trust* zu entscheiden. In die Sprache des heutigen Verfassungsrechts übersetzt bedeutet dies, dass die Kontrolle der Gesetzgebung durch die Wähler nicht mehr vollenfänglich realisiert werden kann.¹¹⁶¹

Unter derartigen Bedingungen ist auch das Gebot der Partizipation verletzt. Hier liegt auf der Hand, dass wegen der gebundenen Hand einer einfachen Mehrheit in der Landesversammlung auch die in der abgegebenen Stimmenmehrheit zum Ausdruck gekommene Macht der Wähler wenig bewirken kann. Unter solchen Bedingungen von gleichen Partizipationsmöglichkeiten zu sprechen wäre schlicht zynisch.

Schließlich kann auch das Prinzip der Gewaltenteilung ernsthaften Schaden nehmen. Montesquieu sprach davon, dass der Macht Macht entgegengehalten werden kann. Hiervon zu reden macht allerdings nur Sinn, wenn diese Mächte tatsächlich vorhanden sind. Die Legislative ist als unverzichtbarer Zweig in der klassischen Trias bei Vorliegen einer länger andauernden Pattsituation ernsthaft geschwächt oder sogar gelähmt. Es fragt sich, wie eine gelähmte Macht dazu fähig sein soll, ihre Funktion zu erfüllen. Hält man hier die Vergänglichkeit der Zweidrittelmehrheit und die Tatsache vor Augen, dass in der ungarischen Politik traditionell mit harten Bandagen gekämpft wird, scheint dieser Zusammenbruch des Gleichgewichts der Mächte unvermeidbar.

3. Verwischung der Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz

Die neuen Zweidrittelgesetze sind noch aus einem anderen Grund abträglich für die Legitimität der Verfassung und des gesamten politischen Systems. Unter normalen Umständen sind Gesetze und Verfassung Dokumente mit unterschiedlichem Charakter und erfüllen auch sehr unterschiedliche Aufgaben im Rechtssystem. Wie gezeigt ist die Verfassung eher

1160 So auch Küpper, 2014, S. 8.

1161 So auch Küpper, 2014, S. 8.

VI. Mögliche Folgen der Einführung der neuartigen Zweidrittelmaterien

statisch und dazu berufen, Stabilität zu schaffen, während Gesetze die wichtigsten Mittel der Gestaltung der Tagespolitik und damit dynamisch sind. Die wiederholte Aufnahme von politischen Entscheidungen in die Verfassung ist für deren Stabilität nicht förderlich. Die ebenfalls wiederholte Hochstufung von politischen Materien auf die Zweidrittellebene, die unter normalen Umständen der Verfassungsänderung und anderen fundamental wichtigen Entscheidungen der Landesversammlung vorbehalten ist, führt zum Erstarren des Rechtssystems und läuft konträr zum Erfordernis der Flexibilität der Gesetze. Zudem werden durch so eine Verteilung der an die Zweidrittelmehrheit geknüpften materiellen Rechts auf die Verfassungs- und auf die „normale“ Zweidrittellebene die Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz verwaschen. Dass dies für das Ansehen der Verfassung und somit für die Legitimität nicht förderlich ist, ist klar.

Schließlich leidet auch die Qualität des Grundgesetzes unter den neuen Zweidrittelmaterien. Das Dokument tritt mit dem Anspruch auf, die Verfassung eines *demokratischen Rechtsstaates* zu sein.¹¹⁶² Oben wurde jedoch dargelegt, dass gerade das Demokratieprinzip ernsthaft Schaden nehmen kann – gerade wegen der neuartigen Zweidrittelgesetze, deren Rechtsgrundlage sich im Grundgesetz findet. Wie mit diesem offensichtlichen Widerspruch in der Zukunft rechtlich umgegangen werden soll, muss das Verfassungsgericht entscheiden. Bereits heute kann jedoch gesagt werden, dass dieses eklatante Spannungsverhältnis der Verfassungsvorschriften ein weiterer Beweis für das wenig durchdachte Vorgehen der Redakteure ist.

1162 Art. B) Abs. (1).