

# Florian Herbst

## Das ungarische Verfassungsgericht – Rechtsquellen

### I. Einleitung

Wenngleich die ungarische Verfassung (Vf.) dem Verfassungsgericht mit § 32/A ein eigenes Kapitel widmet, begnügt sie sich mit wesentlichen Vorgaben, wie der Berufung des Verfassungsgerichts zur Normenkontrolle, der Befugnis, verfassungswidrige Gesetze und andere Rechtsvorschriften aufzuheben, sowie der Festlegung der Zahl und der und der Wahl der Verfassungsrichter. Ins Auge springt, dass die Kompetenzen im Einzelnen nicht in der Verfassung selbst geregelt sind: Nach § 32/A Abs. 1 Vf. überprüft das Verfassungsgericht Rechtsvorschriften auf ihre Verfassungsmäßigkeit und erfüllt die per Gesetz in seinen Kompetenzbereich verwiesenen Aufgaben<sup>1</sup>. Diese Art der Regelung mag den gelernten Österreicher aufhorchen lassen (siehe die ausführlichen Regelungen in den Art 137 bis 148 österr. B-VG), ist dem Deutschen aber nicht fremd. Nach Art. 93 Abs. 2 dt. GG wird das Bundesverfassungsgericht neben den im dt. GG genannten Bereichen (die weitaus ausführlicher beschrieben sind als in Ungarn) in sonstigen durch Bundesgesetz zugewiesenen Fällen tätig. Zweifelsohne hat das deutsche Konzept der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit zum Vorbild gedient<sup>2</sup>.

Die Besonderheit in Ungarn ist darin zu erblicken, dass nach § 32/A Abs. 6 Vf. das Gesetz über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten zu beschließen ist<sup>3</sup>, während die Landesversammlung (das Parlament) einfache Gesetze bei Anwesenheit von mehr als der Hälfte der Abgeordneten mit einfacher Stimmenmehrheit verabschiedet (§ 24 Vf.). In Ausführung des § 32/A Abs. 6 Vf. hat das Parlament das Verfassungsgerichtsgesetz<sup>4</sup> (VfGG) mit Zweidrittelmehrheit erlassen. Dieses regelt die einzelnen Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts (wobei § 1 lit. h VfGG vorsieht, dass dem Verfassungsgericht weitere Aufgaben durch Gesetz zugewiesen werden können), seine Organisation und auch das Verfahren. Nach § 29 VfGG werden die näheren Regelungen über die Organisation und das Verfahren in einer Geschäftsordnung festgesetzt, die das Parlament auf Vorschlag des Verfassungsgerichts als formelles Gesetz zu beschließen hat.

Es ergibt sich somit ein qualitatives Quartett von Regelungen betreffend das Verfassungsgericht: grundlegende Regelungen auf Verfassungsebene – Ausgestaltung dersel-

---

<sup>\*</sup> Herrn Univ.-Prof. DDr. *Bernd Wieser* bin ich für wertvolle Verbesserungsvorschläge dankbar.

<sup>1</sup> Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Verfassung selbst an anderen Stellen Bestimmungen über die Aufgaben des Verfassungsgerichts, wie etwa die Entscheidung über die Präsidentenanklage, enthält (§ 31/A Vf.).

<sup>2</sup> Vgl. allgemein *Georg Brunner/Herbert Küpper*, Der Einfluß des deutschen Rechts auf die Transformation des ungarischen Rechts nach der Wende durch Humboldt-Stipendiaten: Das Beispiel Verfassungsgericht, in: *Holger Fischer* (Hrsg.), *Wissenschaftsbeziehungen und ihr Beitrag zur Modernisierung* (2005) S. 421 ff.

<sup>3</sup> Wenn nach § 32/A Abs. 6 Vf. die *Annahme* (auf Ungarisch „elfogadás“) des Gesetzes einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten bedarf, so unterliegt wohl auch die Änderung oder Abschaffung dieses Gesetzes einer qualifizierten Mehrheit.

<sup>4</sup> Gesetz XXXII/1989 über das Verfassungsgericht. Gemäß § 52 Abs. 2 VfGG hat das Verfassungsgericht seine Tätigkeit am 1. Jänner 1990 aufgenommen.

ben in einem Gesetz, das besonderen Quoren unterliegt – einzelne Aufgabenzuweisungen durch (unter einfachen Quoren erzeugtes) Gesetz – ausführliche Bestimmungen betreffend die Organisation und das Verfahren durch einfaches Gesetz, das allerdings auf Vorschlag des Verfassungsgerichts zu erlassen ist.

## II. Beschlussfassungserfordernisse bei das Verfassungsgericht betreffenden gesetzlichen Regelungen

### 1. Organisation und Tätigkeit

Wenn § 32/A Abs. 6 Vf. verlangt, dass das Gesetz betreffend Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten zu verabschieden ist, ist zunächst zu klären, was die Verfassung unter „Organisation“ und „Tätigkeit“<sup>5</sup> versteht. Unter die Organisation fallen die Verfassungsrichter betreffende Regelungen (die auch schon durch § 32/A Abs. 4 und 5 Vf. vorgegeben sind), wie etwa ihr Bestellmodus, die Dauer ihrer Funktionsperiode, Unvereinbarkeitsbestimmungen, die Stellung des Präsidenten des Verfassungsgerichts, die Schaffung organisatorischer Hilfsapparate etc., wie sie auch tatsächlich im VfGG getroffen wurden. Unter den Tätigkeitsbegriff fallen jedenfalls Kompetenzen und wohl auch grundlegende Verfahrensvorschriften. Gerade über die Zuständigkeiten qualifiziert sich ein Verfassungsgericht, und es ist mit guten Gründen<sup>6</sup> anzunehmen, dass die Verfassung jenen durch erhöhte Beschlussfassungserfordernisse eine besondere Bestandsgarantie zukommen lassen wollte. Auch würde der Verfassung eine wenig austarierte Konzeption unterstellt, wenn sie Fragen der Organisation in einem qualifizierten Gesetz geregelt haben wollte, während das mindestens ebenso elementare Moment der Kompetenzen dem einfachen Gesetzgeber zugewiesen würde.

Dadurch, dass die Normenkontrolle dem Verfassungsgericht bereits verfassungsrechtlich zugesichert ist (vgl. § 32/A Abs. 1 und 2 Vf.), ergeben sich qualitative Unterschiede zwischen Kompetenzen, die die Normenkontrolle betreffen, und anderen. So ist im Zuge der Abschaffung des § 33 VfGG, der vorgesehen hatte, dass das Verfassungsgericht Gesetzesvorlagen auf Antrag bestimmter Berechtigter einer Prüfung zu unterziehen hat, zu Recht die Frage aufgetreten, ob es denn zulässig sei, dem Verfassungsgericht diese Kompetenz zu nehmen.<sup>7</sup> Das Verfassungsgericht hatte diese Frage (die ihm nach § 33 VfGG selbst gestellt wurde) mit der Begründung bejaht, dass die Verfassung keine Ga-

<sup>5</sup> Auf Ungarisch „szervezetéről és működéséről“. Wenn *Magdalena Pajor-Bytomski*, Einführung in die ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, EuGRZ 1993, S. 223, den Begriff „működés“ mit „Aufbau“ übersetzt, so wird sie ihm nicht gerecht. Richtigerweise bedeutet er „Tätigkeit/Funktion/Wirken“. Der Aufbau des Verfassungsgerichts ist bereits vom Begriff der Organisation erfasst.

<sup>6</sup> Siehe *Gábor Spuller*, Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn (1998) S. 220 ff.

<sup>7</sup> Hinter dieser Fragestellung mag sich ein weiterer Aspekt verbergen: Gesetz den Fall, es gäbe keine verfassungsrechtlichen Vorgaben für die Tätigkeit des Verfassungsgerichts, würde die Abschaffung einzelner oder gar sämtlicher Bestimmungen des VfGG eine andere Fragestellung auslösen. Es würde nicht mehr zwischen verfassungsrechtlich garantierten und sonstigen Aufgaben zu differenzieren sein, sondern beantwortet werden müssen, ob es denn überhaupt möglich ist, dass der Gesetzgeber auf scheinbar legalem Weg die Institution der Verfassungsgerichtsbarkeit leer laufen lässt. Vgl. hiezu *Gustav E. Kafka*, Die Rangordnung der Autorität. Verfassungskrisen als verfassungsrechtliches Problem (III), ZÖR 1953, S. 525 ff.

rantie einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle einer Gesetzesvorlage beinhalte<sup>8</sup>. Im Lichte dieser Entscheidung darf etwa die Bestimmung des § 1 lit b VfGG, die dem Verfassungsgericht die nachträgliche Normenkontrolle zuweist, nicht mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten aus dem VfGG eliminiert werden, womöglich aber die Bestimmung des § 1 lit. f VfGG, die das Verfassungsgericht zur Beilegung von Kompetenzkonflikten beruft. Schon daraus ergibt sich eine unterschiedliche Schichtung der Aufgaben des Verfassungsgerichts.

Eine andere Frage ist, ob sämtliche Angelegenheiten, die die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts betreffen, mit erhöhten Quoren zu beschließen sind. Im Bereich der Grundrechte hat sich das Verfassungsgericht einer vergleichbaren Problematik angenommen: Die Verfassung sieht an mehreren Stellen vor, dass es zur Annahme von Gesetzen betreffend einzelne Grundrechte einer Stimmenmehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten bedarf<sup>9</sup>. Dass jegliche Regelung in Zusammenhang mit dem betreffenden Grundrecht einem erhöhten Quorum unterliegt, verlangt die Verfassung nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts aber nicht. Das Postulat der qualifizierten Mehrheit bezieht sich danach nur auf jenes Gesetz, „das in unmittelbarer Durchführung der betreffenden Verfassungsbestimmung erlassen wird“<sup>10</sup>. Diese Aussage ist freilich für jede Verfassungsbestimmung gesondert zu beurteilen, und die Rechtsprechung zu den Grundrechten darf nicht ungeprüft auf § 32/A Vf. umgelegt werden. Bezüglich der Regelungen über die Organisation unterliegen meines Erachtens Bestimmungen, die für das effektive Funktionieren des Verfassungsgerichts bedeutsam sind, einer Zweidrittelmehrheit im Parlament. Dies hat auch für Verfahrensvorschriften (die vom Begriff der Tätigkeit erfasst sind) zu gelten. Zulässig ist es somit, nähere Bestimmungen bezüglich der Organisation und des Verfahrens in einem Geschäftsordnungs-Gesetz zu regeln, wie es § 29 VfGG vorsieht<sup>11</sup>.

## 2. Die Zuweisung weiterer Aufgaben außerhalb des VfGG

§ 1 VfGG regelt die – äußerst umfangreichen – Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts, wobei lit. h leg cit. vorsieht, dass die Kompetenzen auch jene Aufgaben umfassen, die ihm durch Gesetz zugewiesen werden. In der Literatur wird die Ansicht vertreten, dass es zulässig ist, im Einzelfall Zuständigkeiten durch einfaches Gesetz zu regeln. Begründet wird dies zum einen durch eine Analogie zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zu den die Grundrechte ausführenden Gesetzen. Die wesentlichen, insbesondere die die Stellung des Verfassungsgerichts im Staatsgefüge berührenden Kompetenzregelungen seien aber im VfGG vorzunehmen<sup>12</sup>. Des Weiteren wird aus § 32/A Abs. 1 Vf., wonach das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit von Rechtsvorschriften überprüft und die ihm durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, abgeleitet, dass sich die Verfassungsgerichtsbarkeit nicht auf verfassungsrechtliche Streitigkeiten im eigentlichen

<sup>8</sup> Dazu ausführlich *Gábor Spuller*, Der Einfluss des ungarischen Verfassungsgerichts auf das Gesetzgebungsverfahren des Parlaments der Republik Ungarn, JÖR 2000, S. 386 ff.

<sup>9</sup> So die §§ 58 Abs. 3, 59 Abs. 2, 60 Abs. 4, 61 Abs. 3, 62 Abs. 2, 63 Abs. 3 et al. Vf.

<sup>10</sup> *László Sólyom*, Zum Geleit zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn, in Georg Brunner/László Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn (1995) S. 70.

<sup>11</sup> Dies gilt auch für § 18 Abs. 2 VfGG, der für die Regelung über die Organisation und die Arbeit des Amtes des Verfassungsgerichts auf das Geschäftsordnungs-Gesetz verweist.

<sup>12</sup> So *Spuller*, Verfassungsgericht, S. 221.

Sinn beschränkt<sup>13</sup>. Letzterer Sichtweise kann einiges abgewonnen werden. Denkbar wäre es etwa, dass der (einfache) Gesetzgeber dem Verfassungsgericht ein Vorschlagsrecht für die Besetzung einer Kommission einräumt<sup>14</sup>.

Jene Bestimmungen über Aufgaben, die die staatsrechtliche Stellung des Verfassungsgerichts prägen oder seine Eigenschaft als Hüter der Rechtsstaatlichkeit unterstreichen, sind demgegenüber – will man nicht einer Aushöhlung des § 32/A Abs. 6 Vf. das Wort reden – mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden. Nun aber stellt sich die Frage der Verfassungskonformität des § 1 lit. h VfGG: Wenn diese Norm bestimmt, dass in die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts Angelegenheiten fallen, die ihm durch Gesetz zugewiesen werden, so scheint sie es dem einfachen Gesetzgeber freizustellen, Kompetenzen des Verfassungsgerichts jeglicher Art zu begründen. Das kann so nicht stimmen. Wenn der Gesetzgeber durch die Verfassung dazu berufen wird, einzelne Regelungen unter erschwerten Beschlussfassungserfordernissen zu verabschieden, so muss er dieser Kompetenz auch nachkommen und darf sie nicht – auch nicht mit Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten – an den einfachen Gesetzgeber delegieren, andernfalls stünde die verfassungsrechtliche Vorgabe auf einem Fallboden, dessen Mechanismus durch unterverfassungsrechtliche Normen geschaltet wird.

An der Gesetzgebungspraxis zeigt sich das Wissen um diese Problematik. Zuständigkeiten, wie Verfassungsklagen bei Plebisziten oder die Überprüfung von kommunalen Satzungen durch das Verfassungsgericht, wurden mit qualifizierter Mehrheit außerhalb des VfGG beschlossen<sup>15</sup>. Fraglich bleibt aber der Sinn des § 1 lit. h VfGG. Er reduziert sich scheinbar darauf, eine abschließende Regelung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts im VfGG auszuschließen. Jedenfalls darf er nicht Rechtsgrundlage für einfachgesetzliche Regelungen sein, die nach der Verfassung erhöhten Quoren unterliegen.

### III. Rechtswirkungen der äußeren Form des VfGG

Es wurde festgehalten, dass nicht sämtliche Regelungen das Verfassungsgericht betreffend mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Parlamentsabgeordneten verabschiedet werden müssen. Eine Gesamtsicht der Problematik legt eine Unterscheidung in drei Stufen von unterverfassungsrechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf die Kompetenzen des Verfassungsgerichts nahe: zum Ersten qualifizierte Gesetzesregelungen bezüglich bereits durch die Verfassung garantierter Aufgaben (im Konkreten der Normenkontrolle), zum Zweiten qualifizierte Gesetzesregelungen über sonstige Streitigkeiten verfassungsrechtlicher Natur und zum Dritten einfachgesetzliche Bestimmungen über Angelegenheiten, die nicht verfassungsrechtliche Streitigkeiten im eigentlichen Sinn sind. Daneben bleiben aber zwei Fragen bestehen, nämlich ob einerseits Regelungen, die gemäß § 32/A Abs. 6 Vf. einer Zweidrittelmehrheit bedürfen, im VfGG selbst zu verankern sind, und ob andererseits Bestimmungen jedweden Inhalts im VfGG mit qualifizierter Mehrheit verankert werden dürfen.

<sup>13</sup> Mit dieser Verfeinerung *Spuller*, JÖR 2000, S. 371. Siehe auch *denselben*, aaO S. 387 ff.

<sup>14</sup> In Österreich sind die Kompetenzen des Verfassungsgerichtshofs (VfGH) im österr B-VG taxativ geregelt. Auch die Einräumung eines solchen Vorschlagsrechts durch einfaches Gesetz, das nichts mit der rechtsstaatlichen Funktion des VfGH zu tun hat, ist verfassungswidrig; VfSlg, 7376/1974.

<sup>15</sup> Vgl *Spuller*, Verfassungsgericht, S. 221.

Zur ersten Frage: Der Wortlaut des § 32/A Abs. 6 Vf., dass zur Annahme des Gesetzes über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts ein besonderes Mehrheitsverhältnis im Parlament nötig ist, legt den Schluss nahe, dass die Verfassung Organisation und Tätigkeit in einem umfassenden Gesetz geregelt haben will, somit ein Kodifikationsgebot aufstellt. Für die Annahme eines Kodifikationsgebots spricht auch die Entstehungsgeschichte des § 32/A Abs. 6 Vf. Die erste Verfassungsänderung 1989, mit der das Verfassungsgericht eingeführt wurde, hat zunächst vorgesehen, dass Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts durch ein eigenständiges Gesetz geregelt werden<sup>16</sup>. Schon hier zeigt sich deutlich, dass der Verfassungsgesetzgeber die Regelungen betreffend das Verfassungsgericht in *einem* Gesetz vereint wissen wollte. Das Argument, dass es lediglich eine Frage der Regelungstechnik ist, ob Zuständigkeiten in speziellen Gesetzen oder in einem umfassenden Gesetz geregelt werden<sup>17</sup>, ist nicht überzeugend. Ein Gebot, das eine Änderung eines Gesetzes nur innerhalb desselben zulässt, kann den Bestand dieses Gesetzes effektiver gewährleisten als es erhöhte Beschlussfassungserfordernisse vermögen. Das zeigt in besonderer Weise die deutsche Verfassungsrechtslage. Wenn für eine Verfassungsänderung der Text der Verfassung selbst abgeändert werden muss (Art. 79 Abs. 1 dt. GG), so hat der Verfassungsgesetzgeber eine psychologische Hemmschwelle zu überwinden.

§ 32/A Vf. unterlag mit der Totalrevision der Verfassung 1989 einer Änderung. Es wurden Sondergesetze mit Verfassungsrang in beschränktem Ausmaß eingeführt, um die Verfassung zu entlasten; allerdings hat nicht die Möglichkeit bestanden, Verfassungsrecht außerhalb der Verfassung beliebig zu kreieren. Eines dieser durch die Vf. vorgesehenen Sonderverfassungsgesetze war das Gesetz über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts<sup>18</sup>. Für jenen Zeitraum also, in dem dieses Gesetz verfassungsrechtlichen Charakter hatte, muss davon ausgegangen werden, dass ein Kodifikationsgebot bestanden hat.

Die heutige Rechtslage geht schließlich auf eine Verfassungsnovelle 1990 zurück, mit der das formelle Verfassungsrecht in einer Verfassungsurkunde konzentriert wurde. Die Sonderverfassungsgesetze wurden zu Gesetzen umgestaltet, die erhöhten Beschlussfassungserfordernissen unterliegen. Dass mit dieser Änderung auch ein Bedeutungswandel der äußeren Form der qualifizierten Gesetze einherging, ist nicht ersichtlich.

Gegen die Annahme eines Kodifikationsgebots spricht nicht, dass den Gesetzgeber von Verfassung wegen keine Pflicht zur besonderen Bezeichnung dieses verfassungsausführenden Gesetzes trifft. Durch die erstmalige Erlassung eines Gesetzes über die Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts wird dieses dem § 32/A Abs. 6 Vf. gleichsam zugewiesen. Jene Bestimmung des § 32/A Abs. 1 Vf., wonach das Verfassungsgericht die ihm durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben wahrnimmt, macht sich selbst von unterverfassungsgesetzlichem Recht abhängig, weshalb eine unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen ist. Erst mit der Erlassung des Gesetzes über Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts erlangt diese Verfassungsbestimmung Aktuali-

<sup>16</sup> Siehe *Ferenc Majoros*, Ungarns neue Verfassungsordnung: Die Genese einer neuen demokratischen Republik nach westlichen Maßstäben, OER 1990, S. 88, mit dem deutschen Wortlaut des neu geschaffenen § 32/A Vf.

<sup>17</sup> So *Spuller*, Verfassungsgericht, S. 220, im Hinblick auf die Frage der Mehrheitserfordernisse bei Regelungen betreffend die Tätigkeit des Verfassungsgerichts.

<sup>18</sup> Der Text der Verfassung nach der Totalrevision findet sich etwa bei *Gábor Halmai*, Einleitung zur ungarischen Verfassungsrevision, JÖR 1990, S. 258 ff. (265).

tät<sup>19</sup>. Sie ist dadurch bedingt, dass sie einer Aktivierung bedarf, bei der die unterverfassungsrechtliche Norm denknotwendig eine Rückwirkung auf die Verfassungsbestimmung selbst haben muss. § 32/A Abs. 6 Vf. ist in Folge so zu lesen, dass eine Änderung des VfGG einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten bedarf.

Der eigentliche Sinn des § 1 lit. h VfGG wird nach dem eben Gesagten wohl darin zu finden sein, dass er es ermöglichen will, Bestimmungen aus dem VfGG auszulagern. Dies darf sich aber nur auf Vorschriften über Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Natur – für die keine Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig ist – beziehen. Eine gegenteilige Sicht widerspräche dem hier vertretenen, aus der Verfassung abzuleitenden Kodifikationsgebot.

Wenn die Verfassung an die äußere Form des VfGG Rechtswirkungen knüpft und dieses Gesetz einer erhöhten Bestandsgarantie unterliegt, so dürfen Bestimmungen aus diesem Gesetz nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten eliminiert werden. Diese Aussage scheint stringent, ist aber keineswegs unumstritten, was folgender Vergleich zwischen dem deutschen und dem österreichischen Verfassungsverständnis zeigt. Wenn etwa ein Staatsvertrag einer parlamentarischen Genehmigung unterzogen wurde und nachträglich abgeändert werden soll, stellt sich die Frage, ob Änderungen zu Bestimmungen dieses Staatsvertrags, die für sich genommen einer parlamentarischen Genehmigung nicht bedurft hätten, ebenfalls der parlamentarischen Mitwirkung unterliegen. Während die (ältere) deutsche Lehre auf das Verhältnis der Gewalten rekurriert und diese Frage verneint, stellt die österreichische Lehre auf die Rechtsform des parlamentarisch genehmigten Staatsvertrags ab und fordert eine neuerliche Beschlussfassung durch das Parlament<sup>20</sup>. Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung hat zur Erkenntnis geführt, dass nicht nach Bindungen von Organen zu fragen ist, sondern nach dem Verhältnis, das zwischen verschiedenen Rechtserrscheinungsformen besteht<sup>21</sup>.

Es stellt sich nun die zweite oben angesprochene Frage, wie Bestimmungen zu beurteilen sind, die zwar im VfGG untergebracht werden, für die aber nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben die parlamentarischen Quoren für einfache Gesetze vorgesehen sind. Es handelt sich um das Problem der Übererfüllung der Gesetzgebungserfordernisse, das in Österreich in einem ähnlich gelagerten Fall besteht: Art. 30 Abs. 2 österr. B-VG sieht vor, dass das Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrats nur bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Nationalratsabgeordneten und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen beschlossen werden kann, somit höheren Präsenz- und Konsensquoren unterliegt als einfache Gesetze. Es wird diesbezüglich die Meinung vertreten, dass Bestimmungen, die nicht in einem speziellen Gesetz

<sup>19</sup> Vgl. allgemein zum Verhältnis von Verfassungsrecht und verfassungsausführenden Bestimmungen *Gustav E. Kafka*, § 1 Amtshaftungsgesetz. Über das Problem der verfassungsausführenden Gesetze, in: Max Imboden et al. (Hrsg.), *Festschrift für Adolf J. Merkl* (1970), S. 121 ff. Der Umgang mit Verfassungsbestimmungen, die von unterverfassungsgesetzlichen Bestimmungen näher determiniert werden sollen, bereitet selbst dem österr. VfGH Schwierigkeiten. Siehe etwa den Beschluss vom 13.10.2006, G 26/06 ua. Hier hätte einiges dafür gesprochen, einer Änderung einer einfachgesetzlichen Legaldefinition Rückwirkungen auf eine Verfassungsbestimmung, die den legaldefinierten Begriff verwendet, zuzugestehen.

<sup>20</sup> Siehe *Theo Öhlinger*, *Der Stufenbau der Rechtsordnung* (1975), S. 21 ff, FN 54, mwN.

<sup>21</sup> *Hans René Laurer*, *Der Beitritt Österreichs zu internationalen Organisationen als Problem der innerstaatlichen Normerzeugung*, ZÖR 1970, S. 351. Die Lehre vom Stufenbau der Rechtsordnung, die vor dem Hintergrund eines ausgeprägten demokratischen Verständnisses zu sehen ist, ist gar zu einem Genmodell der traditionellen Gewaltenteilungslehre avanciert. Vgl. *Öhlinger*, *Stufenbau* S. 31 ff., mwN.

unterzubringen sind oder höheren Beschlussfassungserfordernissen unterliegen als einfache Gesetze, mit einfacher Gesetzgebungsmehrheit aus dem besonderen Gesetz eliminiert werden können<sup>22</sup>. Bedenkt man aber, dass die Vf an die äußere Form des VfGG Rechtswirkungen knüpft, und stellt man die Rechtsform des qualifizierten Gesetzes in den Vordergrund, bedarf eine Abschaffung dieser Bestimmungen einer qualifizierten Mehrheit. Das führt wiederum dazu, dass sie verfassungswidrig sind, aber nicht wegen Widerspruchs zu § 32/A Abs. 6 Vf: Wenn der (qualifizierte) Gesetzgeber eine Bestimmung im VfGG unterbringt, die keinen Bezug zu Organisation und Tätigkeit des Verfassungsgerichts hat<sup>23</sup>, gestaltet er die Beschlussfassungserfordernisse für diese und schafft einen Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben über das Parlament.

#### IV. Der Erlass der Geschäftsordnung

§ 29 VfGG sieht vor, dass die ausführlichen Regelungen über die Organisation und das Verfahren des Verfassungsgerichts in einer Geschäftsordnung festgesetzt werden, die das Parlament auf Vorschlag des Verfassungsgerichts als formelles Gesetz zu beschließen hat. Zur Verabschiedung einer Geschäftsordnung ist es bis heute nicht gekommen. Das Verfassungsgericht hat mehrere Entwürfe einer Geschäftsordnung ausgearbeitet, es kam aber zu inhaltlichen Kontroversen mit dem Parlament: Das Verfassungsgericht sei nicht befugt, einen Gesetzesantrag im Parlament einzubringen, die dazu Berechtigten wollten wiederum vom Entwurf des Verfassungsgerichts abweichen<sup>24</sup>. Daher ist das Verfassungsgericht seit geraumer Zeit auf der Grundlage eines von ihm ausgearbeiteten Geschäftsordnungsentwurfs tätig<sup>25</sup>. In der Literatur wird die politische Lösung des Problems von einer grundlegenden Reform der Verfassungsgerichtsbarkeit und einer Neugestaltung des VfGG abhängig gemacht<sup>26</sup>.

Es stellt sich die Frage, ob § 29 VfGG verfassungskonform ist. Die Verfassung regelt die Stellung des Parlaments im Staatsgefüge und seine Kompetenzen in ihrem 2. Kapitel (§§ 19 bis 28/E Vf.); nach § 24 Vf. ist das Parlament beschlussfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten anwesend ist. Seine Beschlüsse werden grundsätzlich durch einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten gefasst, Verfassungsänderungen bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln aller Abgeordneten. Gemäß § 25 Abs. 1 Vf.

<sup>22</sup> So für den österreichischen Fall *Rudolf Thienel*, Gibt es einen Stufenbau der Bundesgesetze nach ihrer Erzeugungsform? Über die verschiedenen Formen von Bundesgesetzen und ihr Verhältnis zueinander, ÖJZ 1983, S. 481. Dieses Ergebnis wird darauf gestützt, dass das österr. B-VG für das Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats keine Bezeichnungspflicht vorsieht, wie es sie für Verfassungsbestimmungen in einfachen Gesetzen und Staatsverträgen gibt. Meines Erachtens ist eine Bezeichnung entbehrlich, da durch die erstmalige Erlassung dieses besonderen Gesetzes dieses der Verfassungsbestimmung zugewiesen wird, wie für das VfGG bereits oben ausgeführt wurde.

<sup>23</sup> Zu beachten ist, dass dem qualifizierten Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum bezüglich der Zuweisung von (anderen als verfassungsrechtlich garantierten) Tätigkeiten des Verfassungsgerichts zukommt. So stünde es ihm durchaus frei, das oben als Beispiel angenommene Vorschlagsrecht zur Besetzung einer Kommission entweder außerhalb oder auch im VfGG selbst unterzubringen. Das Bepackungsverbot erstreckt sich vielmehr auf sachfremde Regelungen.

<sup>24</sup> Siehe *Sólyom* in: Brunner/Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 62, FN 4.

<sup>25</sup> Beschluss der Vollversammlung des Verfassungsgerichts vom 2.7.1991, Nr. 11/1991. Siehe auch die einleitenden Bemerkungen auf der Homepage des Verfassungsgerichts (<http://www.mkab.hu/hu/alkotm.htm>) unter der Rubrik „Ügyrend“ (10.7.2007).

<sup>26</sup> *Georg Brunner*, Zweieinhalb Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, *Der Staat* 1993, S. 290; *Ferenc Majoros*, Zur Entwicklung der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, *OER* 1993, S. 119; *Georg Brunner*, Vier Jahre ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Brunner/Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 40.

können der Präsident der Republik, die Regierung, ein Parlamentsausschuss und jeder Parlamentsabgeordnete ein Gesetz anregen. § 25 Abs. 2 Vf. bringt schließlich deutlich zum Ausdruck, dass dem Parlament das Recht der Gesetzgebung zusteht. Wenn nun aber das Parlament gemäß § 29 VfGG die Geschäftsordnung nicht per Gesetz in seinem freien Ermessen erlassen darf, sondern an den Vorschlag des Verfassungsgerichts gebunden ist, wird die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments verletzt. Zugleich liegt ein Verstoß gegen § 25 Abs. 1 Vf. – der Kreis der dort genannten Gesetzesinitiativberechtigten Organe ist eindeutig taxativ gemeint – vor.

## V. Schlusswort

An den obigen Ausführungen zeigt sich, dass Reformbedarf bezüglich des VfGG besteht. Neben der politischen Frage, wie weit die Kompetenzen des Verfassungsgerichts reichen sollen, wird sich der (qualifizierte) Gesetzgeber damit auseinandersetzen haben, wie Kompetenzzuweisungen verfassungsrechtlich einwandfrei und dennoch praktikabel technisch zu bewältigen sind. Für die Bestimmung bezüglich der Geschäftsordnung ist die Sache aber klar: Es darf nicht stören, dass selbst einem Gesetz über das Verfassungsgericht das Verdikt der Verfassungswidrigkeit drohen kann.