

Zweiter Hauptteil: Der Einfluss des Verfassungsrechts und des internationalen Rechts auf das System der sozialen Sicherheit in Ungarn

1. Grundfragen und Rahmenbedingungen zur Untersuchung des Einflusses

Die aus der Themenstellung folgenden und hier untersuchten Prozesse beinhalten drei Elemente, die einer tieferen Analyse unterzogen werden müssen. Auf der einen Seite, jener der Einflussfaktoren, befinden sich das internationale Recht und das Verfassungsrecht. In der Position des beeinflussten Systems steht das System der sozialen Sicherheit. Der Einfluss wird letztendlich durch Einflussmedien auf das beeinflusste System übertragen. In dieser Sphäre realisiert sich die Einflussnahme.

Im Ersten Hauptteil wurde bereits das System der sozialen Sicherheit ausführlich dargestellt. Hier im Zweiten Hauptteil werden zuerst Grundfragen, wie der Begriff des Einflusses und dessen Prüfung¹⁰⁹⁸, sowie die Einflussfaktoren internationales Recht¹⁰⁹⁹ und Verfassungsrecht¹¹⁰⁰ erläutert. Danach folgt die Beschreibung der aufgefundenen Einflussfälle hinsichtlich der einzelnen Lebenslagen.¹¹⁰¹

1.1. Einfluss

1.1.1. Begriff des Einflusses

In der juristischen Literatur wird der viel versprechende Ausdruck „Einfluss“ oft verwendet. Eine rechtswissenschaftliche Erklärung des Begriffes kann man jedoch nur selten finden. Auch die methodische Vorgehensweise, also wie der Einfluss bestimmt wird und welche offiziellen Dokumente den bestehenden Einfluss begründen, wird kaum erläutert.¹¹⁰² Diese Untersuchung hat das Ziel, den Prozess der Einflussnahme zu

1098 Vgl. Zweiter Hauptteil 1.1.

1099 Vgl. Zweiter Hauptteil 1.2.

1100 Vgl. Zweiter Hauptteil 1.3.

1101 Vgl. Zweiter Hauptteil 2.

1102 Vgl. *Dähler*, Die Sozialpolitik der Internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluss auf die Sozialgesetzgebung der Schweiz, 1976, S.1-8, Drittes Kapitel; *Kaufmann*, Einfluss des Europarechts auf das Gesundheitsrecht und die deutsche gesetzliche Krankenversicherung, 2003, S.1-2; *Güzel*, in: *Ekonomi/von Maydell/Hänlein*, Der Einfluss internationalen Rechts auf das türkische und das deutsche Arbeits- und Sozialrecht, 2003, S.28-31; *Hohnerlein*, in: *Ekonomi/von Maydell/Hänlein*, Der Einfluss internationalen Rechts auf das türkische und das deutsche Arbeits- und Sozialrecht, 2003, S.85-87; *Scavarda-Taesler*, Der Einfluss der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation auf die Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland zum Arbeitsverhältnis der Frau, 2006, S.1-3; *Jo-*

erforschen und festzustellen, wie das internationale Recht bzw. das Verfassungsrecht einen Einfluss auf die soziale Sicherheit ausgeübt hat. Demnach werden im Rahmen dieser Untersuchung die allgemeine Bedeutung des Wortes und Definitionen aus anderen Bereichen der Sozialwissenschaften¹¹⁰³ herangezogen.

Allgemein gesprochen wird Einfluss als eine „beeinflussende bestimmende Wirkung auf jemanden oder auf etwas“ verstanden.¹¹⁰⁴ Diese allgemeine Beschreibung lässt den Prozess außer Acht und konzentriert sich auf das Ergebnis, auf die Wirkung, die man bei jemandem oder an etwas feststellen kann. Dies ist für die Anwendung in dieser Untersuchung zu ungenau und bietet keinen Raum für das eigentliche Ziel der Analyse, für den Prozess der Einflussnahme.

Weiterführend ist der in der Politikwissenschaft entwickelte Begriff. Als Einfluss gilt dort „die Modifizierung des Verhaltens eines Akteurs durch einen anderen Akteur bezüglich eines bestimmten Tätigkeitsbereiches bzw. eines Problemkreises“.¹¹⁰⁵ Dies ist eine Definition, die den Ausgangspunkt und den Endpunkt des Einflussprozesses gleichwertig darstellt. Sie steht demnach mit der Zielsetzung dieser Untersuchung im Einklang. Im Rahmen dieser Analyse wird jedoch nicht das Verhalten von Akteuren unter die Lupe genommen, sondern das Aufeinanderwirken von Rechtsnormen. Anlehnend an den Begriff der Politikwissenschaft kann der rechtliche Einfluss als die Modifizierung einer Rechtsnorm durch eine andere Rechtsnorm verstanden werden.

Letztlich ist es fraglich, ob diese Modifizierung als eine kausale Verknüpfung bewertet werden kann.¹¹⁰⁶ Sind die verfassungsrechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben eine Ursache dafür, dass das ungarische System der sozialen Sicherheit in der heutigen Form existiert? Problematisch ist, diese kausale Verbindung zu beweisen und die Ursachenkette lückenlos zu präsentieren. Es lässt sich mit den Methoden dieser Untersuchung nicht ermitteln, ob der Gesetzgeber Gesetze mit einem anderen Norminhalt verabschiedet hätte, wenn man die Verfassung oder die internationalen Verpflichtungen des Staates hinwegdenken würde. Vielmehr stellen diese höchsten Normen ein Glied in der Gesamtheit der soziologischen, politischen und wirtschaftlichen Faktoren dar. Aus diesen Gründen zielt diese Untersuchung nicht darauf ab, korrekte Kausalitätsbeziehungen darzustellen. Vielmehr wird der Nachweis einzelner Einflussquellen angestrebt.

rens, The influence of international organization on national social security law in the European Union, the example of old-age pension, 2002; Loewens, Der Einfluss des Europarechts auf das deutsche Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht, 2007, S.35-36.

1103 Der Begriff des Einflusses taucht in mehreren Bereichen, wie in der Sozialpsychologie oder der Wirtschaftspolitik, auf. Vgl. Pratkanis, in: Pratkanis, The Science of Social Influence, 2007, S.1-15; Meier/Slembek, Wirtschaftspolitik, 1994, S.101-113.

1104 Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd.2, 1999, S.946.

1105 Cox/Jacobson, in: Cox/Jacobson, The Anatomy of Influence, 1974, S.3-4; vgl. Dahl, Modern Political Analysis, 1963, S.39-54; Cartwright, in: March, Handbook of Organisations, 1965, S.3; Zimmerling, Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten, 1991, S.159-164; Zimmerling, Influence and Power, 2005, S.97-147.

1106 Vgl. Watermann, Die Ordnungsfunktionen von Kausalität und Finalität im Recht, 1968, S.18; Stegmüller, Bd. I Erklärung – Begründung – Kausalität, 1983, S.506-519.

1.1.2. Methodische Fragen zur Untersuchung des Einflusses

Wie bereits erwähnt, wird der Einfluss sowohl in der Rechtsetzung als auch in der Rechtsanwendung untersucht. Rechtsetzung wird auf die parlamentarische Gesetzgebung begrenzt, da Verordnungen den Gesetzen in der Normenhierarchie untergeordnet sind und in erster Linie nur Durchführungsnormen darstellen. Aus diesem Grund sind Verweise auf die Verfassung oder auf internationale Normen dabei nicht zu erwarten. Wegen der schieren Menge der Sozialgesetzgebung ist eine Auswahl der zu prüfenden Gesetze erforderlich. Dabei wird die Auswahl auf diejenigen Gesetze beschränkt, die Sozialleistungen eingeführt oder strukturell reformiert haben. Strukturelle Reformen zeichnen sich durch umfassende und nicht unwesentliche Änderungen in der Leistungsstruktur oder in der Leistungshöhe aus, wie z.B. die Umgestaltung einer Versicherungsleistung in eine Hilfeleistung oder die nicht unwesentliche Anhebung der Leistungshöhe, wodurch sich auch eine Änderung in der Funktion der Leistung erkennen lässt.

Auch der Bereich der Rechtsanwendung wird eingeschränkt. Hier wird die Rechtsprechung analysiert, da Verweise auf die Verfassung bzw. auf internationale Normen in den Entscheidungen der Verwaltung nicht zu erwarten sind. Der Einfluss der Verfassung wird hauptsächlich über die Entscheidungen des Verfassungsgerichts ermittelt, weil wegen der Zurückhaltung der ordentlichen Gerichte bei der Auslegung des Verfassungsrechts keine verwertbare Rechtsprechung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit existiert.¹¹⁰⁷ Bei der Auswahl und Bewertung der Verfassungsgerichtsentscheidungen sind zwei Varianten voneinander zu unterscheiden. Zu der ersten gehören solche Entscheidungen, in denen das Verfassungsgericht wegen bestehender Verfassungswidrigkeit einem Antrag stattgibt und ein Gesetz bzw. Teile eines Gesetzes für unwirksam erklärt oder eine Verfassungswidrigkeit durch Unterlassen des Gesetzgebers feststellt, woraufhin ein Gesetz verabschiedet werden muss. In diesen Fällen besteht ein klarer, gut nachweisbarer rechtlicher Einfluss. Schwieriger sind dagegen diejenigen Fälle zu beurteilen, in welchen das Verfassungsgericht einen Antrag ablehnt oder zurückweist, jedoch in der Begründung seiner Entscheidung bestimmte, für diese Untersuchung relevante Artikel der Verfassung grundlegend auslegt oder ein sog. Verfassungsmäßigkeitsfordernis¹¹⁰⁸ verfasst. Auch wenn diese Verfassungsgerichtsentscheidungen keine direkte Änderung in den gültigen Gesetzen verursachen, stellt das Verfassungsgericht in ihnen jedoch allgemeine Grundsätze auf, um die Richtung der künftigen Gesetzgebung zu bestimmen. Obwohl sich in diesen Fällen nur sehr selten ein konkreter Zusammenhang zu einem Gesetzgebungsprozess erkennen lässt¹¹⁰⁹, können diese Entscheidungen wegen der Verbindlichkeit der Verfassungsgerichtsentscheidungen nicht außer Acht

1107 Zur Problematik der Entscheidungen der normalen Gerichte mehr unter Zweiter Hauptteil: 1.3.2.4.3.

1108 Vgl. Zweiter Hauptteil: 1.3.2.4.2., Fn.1357.

1109 Es kann wegen des zeitlichen Abstands zum Gesetzgebungsprozess oder wegen des Eingangs der Entscheidung in den gegenwärtigen Stand der Rechtswissenschaft vorkommen, dass die Entscheidungsgründe bei der Vorbereitung des Gesetzesentwurfes „eingeflossen“ sind, ohne dass dies sofort ersichtlich ist.

gelassen werden. Bei der Darstellung des Einflusses werden demnach beide Einflussvarianten beschrieben, es wird jedoch auf den Unterschied hingewiesen.

Als nächstes stellt sich die Frage, wie der Einfluss geprüft wird. Bezuglich der Gesetzgebung wird in den einzelnen Gesetzestexten der sozialen Sicherheit nach Einflusshinweisen in Form eines Verweises auf internationales Recht bzw. Verfassungsrecht gesucht. Fraglich ist dabei, wie die Präambel eines Gesetzes zu bewerten ist. Die ungarischen Gesetze verfügen in der Regel über eine Präambel, in der allgemeine Grundsätze und Verweise auf höhere Normen zum Ausdruck gebracht werden. Einerseits können aus der Präambel keine konkreten Rechte abgeleitet werden, sie hat keinen „normativen Charakter“.¹¹¹⁰ Andererseits stellt die Präambel eine kurze Begründung für die Verabschiedung des Gesetzes dar und hebt die Gründe und die Zielsetzung des Gesetzgebers hervor. Deshalb kann die Präambel im Zusammenhang mit den anderen Dokumenten der Gesetzgebung (Gesetzesbegründung, protokollierte Stellungnahmen der Gesetzgebungsorgane) durchaus von Bedeutung sein. Darüber hinaus ist es denkbar, dass in einem Gesetzestext der gleiche oder ähnliche Wortlaut zu finden ist, der bereits in internationalen Übereinkommen verfasst wurde. Es ist jedoch Vorsicht geboten, denn ohne einen ausdrücklichen Verweis kann diese Übereinstimmung nur ein Zufall sein. Hier werden weitere Einflusshinweise benötigt, um den Zusammenhang sicher zu begründen.

Neben dem Gesetzestext wird auch die Entstehungsgeschichte der Rechtsnormen der sozialen Sicherheit untersucht. Dabei werden die Gesetzesbegründung¹¹¹¹, die Ausschussprotokolle und die Protokolle der Parlamentsdebatten (Plenar-Sitzung des Parlaments) untersucht. Bei der Prüfung werden hauptsächlich die Stellungnahmen der Vertreter der Ministerien und die juristischen Argumente der Abgeordneten berücksichtigt. Von den Parlamentsausschüssen werden nur diejenigen in die Untersuchung miteinbezogen, die auch für rechtliche Fragen zuständig sind.¹¹¹²

1110 Das Verfassungsgericht befasste sich in mehreren Entscheidungen mit der Präambel der Verfassung bzw. mit Präambeln einfacher Gesetze, die als „Staatsziel“ bzw. „politisches Ziel“ bestimmt wurden, aus denen keine Ansprüche abgeleitet werden können. Vgl. 32/1991. (VI.6.) AB hat., V.4.1., MK. 1991/61 (VI. 6.); 33/1993. (V.28.) AB hat., II.1., MK.1993/68 (V. 28.); 60/1994. (XII.24.) AB hat., IV.2.c), 1994/124 (XII. 24.); 1/1995. (II.8.) AB hat., III.4., MK.1995/10 (II. 8.).

1111 In Ungarn wird keine offizielle Begründung des Gesetzes verfasst und publiziert. Während des Gesetzgebungsprozesses entstehen die Begründung zu dem ursprünglichen Gesetzesentwurf und darüber hinaus einzelne Begründungen zu den Änderungsvorschlägen. Für diese Untersuchung sind davon nur diejenigen Begründungen relevant, die an Paragraphen anknüpfen, die später vom Parlament verabschiedet wurden. Die von dem *Wolters Kluwer Verlag* herausgegebene elektronische DVD Sammlung (*CompLex Jogtár*) beinhaltet diese Zusammenstellung. Obwohl es keine offizielle Quelle ist, wird sie als semi-offiziell betrachtet, da der Gesetzgeber seine gesetzlichen Pflichten bezüglich der elektronischen Publizität auch dadurch erfüllt, dass er auf der Internetseite des Parlaments auf die freie Online-Datenbank dieses Verlags verweist. Vgl. 2005.XC.tv. 14.§, MK. 2005/99 (VII. 14.) Darüber hinaus liefert der *Wolters Kluwer Verlag* an das Parlament, die Gerichte der Republik Ungarn, die Staatsanwaltschaft der Republik Ungarn, die Ministerien und verschiedene Universitäten. Demnach wird in dieser Untersuchung unter der „Gesetzesbegründung“ diese zusammengestellte – aber inhaltlich vollständige – Begründung verstanden.

1112 In den einzelnen Gesetzgebungsperioden wurden die Zusammensetzung und die Benennung der Parlamentsausschüsse geändert. In der Regel gehören die folgenden Ausschüsse dazu: Parlamentsausschuss für sozialen und Familienschutz und Gesundheitswesen, der Parlamentsausschuss

Die Darstellung des Einflusses knüpft an die Systematisierung im Ersten Hauptteil an. Als erste Gliederungsebene dienen die bereits definierten Lebenslagen wie Alter, Krankheit und Schwangerschaft, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Tod von Unterhaltpflichtigen, Kinderpflege und Kindererziehung oder allgemeine Bedürftigkeit. Diesen werden diejenigen Sozialleistungen, die bereits im Ersten Hauptteil ausführlich dargestellt wurden, zur Einflussmessung zugeordnet. Der internationalrechtliche bzw. verfassungsrechtliche Einfluss wird bezüglich dieser Sozialleistungen untersucht. Die zweite Gliederungsebene spiegelt die Einflussmedien Gesetzgebung und Rechtsprechung wieder und bietet Raum für die Darstellung der nachgewiesenen Einflussquellen. Ohne eine eigenständige Gliederungsebene zu bilden, wird sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtsprechung auf die drei Aspekte Schaffung, Bewahrung und Verteilung von Rechten Bezug genommen.¹¹¹³ Hinsichtlich der Schaffung von Rechten wird untersucht, ob beim Gründen eines noch nicht vorhandenen Rechts verfassungsrechtliche bzw. internationalrechtliche Vorgaben von Bedeutung waren.¹¹¹⁴ Demgegenüber wird bei der Bewahrung von Rechten zu prüfen sein, ob das bereits bestehende Recht infolge von verfassungs- bzw. internationalrechtlichen Einflüssen erhalten geblieben ist.¹¹¹⁵ Auch die dritte Kategorie, die Verteilung von Rechten, welche die Ausdehnung von Rechten auf andere Rechtssubjekte beinhaltet, wird in Anbetracht dieses Einflusses geprüft.¹¹¹⁶ Die Kriterien Schaffung - Bewahrung - Verteilung werden also als übergreifende Bezugspunkte herangezogen, zu denen bei begründeter Einflussnahme Stellung genommen wird.

1.2. Internationales Recht

1.2.1. Vorbemerkung

Das Völkerrechts¹¹¹⁷ wird in der Literatur unterschiedlich definiert. Meistens wird an verschiedene Aspekte, wie die Rechtsquellen, Rechtssubjekte oder Gegenstände angeknüpft.¹¹¹⁸

für Menschenrechte, Minderheitenschutz und Religionswesen, der Parlamentsausschuss für Verfassungswesen, Gesetzesvorbereitung und Justizwesen, der Parlamentsausschuss für Jugend- und Sportwesen und der Parlamentsausschuss für Beschäftigungs- und Arbeitswesen.

1113 Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher, FS für Ruland, 2007, S.605-610.

1114 Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher, FS für Ruland, 2007, S.605-607.

1115 Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher, FS für Ruland, 2007, S.608-610.

1116 Vgl. Becker, in: Becker/Kaufmann/von Maydell/Schmähl/Zacher, FS für Ruland, 2007, S.607-608.

1117 Über die Rechtsqualität des Völkerrechts Vgl. Nagy, Nemzetközi jog, 1999, S.6-7; Bleckmann, Völkerrecht, 2001, S.11; Schweisfurth, Völkerrecht, 2006, S.XII; Vitzthum, in: Vitzthum, Völkerrecht, 2010, S.6, 30. Die bekanntesten ungarischen Völkerrechtler sind darüber einig, dass internationales Recht eine Rechtsqualität besitzt. Vgl. Bruhács, A nemzetközi jog és a belső jog viszonya, Magyar Jog 1993/11, S.700.

1118 Vgl. Vitzthum, in: Vitzthum, Völkerrecht, 2010, S.6-9.