

Machtausübung im Rechtsstaat

Adrián Fábíán

Abstract Deutsch

Das Verhältnis zwischen Menschen und Staat hat sich in den letzten zwei Jahrhunderten der Weltgeschichte viel verändert. Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit und die Anerkennung der Grundrechte der natürlichen Personen bedeuten wichtige Garantien dieses Verhältnisses aus dem Aspekt des Individuums, wo das wesentlichste Element der Spielraum und Beschränkungen der staatlichen Machtausübung ist. Obwohl diese Feststellungen einen unstreitbaren Ausgangspunkt sichern, es gibt seit Jahren einen konzeptionellen Diskurs über diese Grundbegriffe in der Europäischen Union. Das Ziel dieses Beitrages ist die rechtstheoretischen Relevanzen zu erleutern.

Abstract English

The relationship between humans and the state has changed a lot in the last two centuries of world history. The principle of the rule of law and the recognition of the fundamental rights of natural persons mean major guarantees of this relationship from the aspect of the individual, where the most essential element is the latitude and limitations of the exercise of state's power. Although these statements secure an indisputable starting point, there has been a conceptual discourse on these basic concepts in the European Union for years. The aim of this article is to highlight the legal-theoretical concerns.

1. Einführung

Die Rechtsstaatlichkeit, ihre Angemessenheit und ihre Qualität sind heute sowohl in Ungarn als auch im Ausland in den Vordergrund des Interesses gerückt und Gegenstand der Debatte und des (politischen) öffentlichen Diskurses. Obwohl es sich bei den Begriffen Rechtsstaatlichkeit und Rechtsstaat um weit verbreitete und vielzitierte Begriffe handelt, kommen uns leicht in Schwierigkeiten, wenn wir ihre Inhalte genau definieren möchten.¹

Die konzeptionellen Schwierigkeiten ergeben sich zum einen daraus, dass es sich bei der Rechtsstaatlichkeit um einen Rechtsbegriff handelt, ihre konzeptionellen Elemente werden von den nationalen Verfassungen – einschließlich des ungarischen Grundgesetzes – jedoch nicht explizit ausgeführt, sondern viele ihrer Komponenten können lediglich abgeleitet werden.² Nationale Verfassungen begnügen sich meist damit, dass sie im Wesentlichen deklarieren, dass ein Land ein Rechtsstaat ist. Die Ausfüllung des Begriffs ist daher fast selbstverständlich der Verfassungsauslegung überlassen.

1 *László Kiss*, Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok [Rechtsstaat – Rechtsetzung – Selbstverwaltungen], Pécs: Közigazgatás Módszertani 1998, 102.

2 *Herbert Küpper*, Ungarns Verfassung vom 25.4.2011. Einführung – Übersetzung – Materialien, Frankfurt am Main: Peter Lang 2012, 73.

„Im Vergleich mit Deutschland fällt zudem auf, dass in der ungarischen Rechtsprechung lange Zeit die Rechtssicherheit im Vordergrund stand – eine natürliche Entwicklung in Zeiten eines Totalbruchs der Staats-, Wirtschafts- und Sozialordnung.“³

Das ungarische Verfassungsgericht vertrat zum Beispiel den Standpunkt, dass „die Qualifizierung von Rechtsstaatlichkeit sowohl eine Tatsachenfeststellung als auch ein Programm ist. Nicht nur die Gesetzgebung und die Funktionsweise staatlicher Organe sollen im Einklang mit der Verfassung stehen, sondern das konzeptionelle Kultur- und Wertesystem der Verfassung soll die Gesellschaft als Ganzes durchdringen. Das ist die Rechtsstaatlichkeit, das lässt die Verfassung Wirklichkeit werden. Die Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit ist ein Prozess“.⁴ „Die Verfassung gibt schließlich Zielvorstellungen des Staates vor und etabliert auf diesem Weg ein Kultur- und Wertesystem.“⁵

Das Problem ergibt sich daraus, dass die Fülle unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten – gerichtliche, wissenschaftliche, politische, inländische und ausländische Literatur – dazu führt, dass der Wesenscharakter des innerstaatlichen Zusammenlebens, der Rechtsstaatlichkeit, noch unsicherer werden kann, insbesondere in Ländern, in denen es in dieser Hinsicht keinen öffentlichen Konsens gibt.

Meines Erachtens fehlt es an einem verbindlichen „gemeinsamen Nenner“, der beispielsweise durch detaillierte Gesetzgebung geschaffen werden könnte. Der grundlegende Mangel ist also meiner Meinung nach die Unterregulierung des Konzepts der Rechtsstaatlichkeit. So kann der Begriff der „Rechtsstaatlichkeit“, der den Charakter des Staates grundlegend beschreibt, Anlass zu scheinbar extremen Debatten bieten.

Die Rechtsstaatlichkeit kann mit Hilfe der Theorie ausgelegt werden. Wir können zum Beispiel den Aspekt der Legalität, das Vorhandensein von Rechtsvorschriften, das Prinzip der Gesetzlichkeit der öffentlichen Verwaltung, die Möglichkeit des gerichtlichen Rechtsschutzes usw. hervorheben. An dieser Stelle sehen wir uns jedoch mit dem Problem der formalen Rechtsstaatlichkeit konfrontiert, was vereinfacht gesagt bedeutet, dass der Wortlaut von Gesetzen nicht allmächtig sein kann, da unzählige historische Beispiele beweisen, dass gerade auch die Gesetzgebung Inhalt von und Rechtfertigung für Ungerechtigkeit und Unmenschlichkeit sein kann. Es ist nicht schwierig, dafür historische Beispiele in Deutschland oder Ungarn anzuführen.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde deshalb die inhaltliche Bewertung von Rechtsvorschriften und das Problem der materiellen Rechtsstaatlichkeit zu einem zentralen Thema. Dies wiederum führt uns zu der Frage der Auslegung, was die Problematik noch weiter verkompliziert: Es ist nun notwendig, den Begriff des materiellen Rechtsstaats und nicht den der Rechtsstaatlichkeit zu definieren.

3 *Herbert Küpper*, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Frankfurt am Main: Peter Lang 2007, 44.

4 131/2008. (XI. 3.) AB határozat [131/2008. (3.11) Beschluss des Verfassungsgerichts].

5 *Gilbert Gornig*, Ruf nach einer europäischen Verfassung, *Jura* 9 (2003), 34–44 (34).

Lehrbuchdefinitionen können zwar bei der Auslegung helfen, z. B. im Rechtsstaat „gibt das Recht der Ausübung der Staatsgewalt Maß und Form“⁶, aber zum einen sind auch diese Ansätze relativ, in vielerlei Hinsicht unterschiedlich, und zum anderen haben sie keine rechtliche Bindungswirkung.

Das Prinzip der Gewaltenteilung wird häufig als Bestandteil des Rechtsstaats erwähnt. Es kann festgestellt werden, dass über die Bedeutung dieses Kriteriums ein breiter Konsens besteht und es scheint, dass dieser Grundsatz tatsächlich zur Klärung des Begriffs Rechtsstaatlichkeit beitragen kann.

Ein systematischer Ansatz führt jedoch zu einer weiteren Unsicherheit: Was bedeutet überhaupt das Prinzip der Gewaltenteilung? Eine einschlägige ausdrückliche gesetzliche Regelung – abgesehen von der Deklaration – gibt es z. B. in Ungarn nicht. Und wenn wir uns auf der Suche nach einer Antwort an Montesquieu wenden, sollten wir mit Vorsicht vorgehen, denn wir nähmen dann als Leitsatz, was in einem mehr als 250 Jahre alten Werk steht, das ein zeitgenössischer französischer Aristokrat in Bezug auf das England des 18. Jahrhunderts formulierte.⁷ Vereinfacht gesagt: Ist dies eine ausreichende Hilfestellung, um den Rechtsstaat im 21. Jahrhundert zu definieren? Wahrscheinlich nicht, auch angesichts der Tatsache, dass das, was Montesquieu beschreibt, in der Funktionsweise moderner Staaten heute kaum in „chemisch reiner“ Form vorkommt.⁸ Tatsächlich hat die gesellschaftliche Entwicklung vielerorts den „Geist des Gesetzes“ verdrängt.

Es ist wichtig zu betonen, dass die Qualität des Rechtsstaats, die auf gesellschaftlicher Ebene als unterreguliert einzustufen ist, meiner Meinung nach auch eine Ideologie und eine Welt der Religionen auf gesellschaftlicher Ebene ist.⁹ In Ungarn war in der Zeit des Regimewechsels die Etablierung der Rechtsstaatlichkeit mit der Verwirklichung der sozialen Wohlfahrt verbunden. Kurzum: Rechtsstaatlichkeit galt als der Schlüssel zu sozialem Wohlstand und hohem Lebensstandard.

Diese Behauptung war – scheinbar – leicht zu belegen, denn die westeuropäischen demokratischen (sozialen, liberalen usw.) Rechtsstaaten, die als Vorbild gelten, sind unzweifelhaft erfolgreich in Bezug auf die soziale Wohlfahrt. Es ist jedoch zu beachten, dass dieser wirtschaftliche Erfolg auch in historischer Perspektive nachweisbar ist, d.h. der Lebensstandard in diesen Ländern auch in Zeiten hoch bzw. relativ hoch war, als die moderne Rechtsstaatlichkeit noch eine unbekannte Kategorie war. Auch heutzutage lässt sich anhand einer Reihe von Beispielen festhalten, dass es wohl keinen besonderen Zusammenhang zwischen Rechtsstaatlichkeit und sozialer Wohlfahrt gibt.¹⁰

6 József Petrétei, Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények [Das Verfassungsrecht Ungarns I. Grundsätze, verfassungsmäßige Institutionen], Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013, 89.

7 Vgl. Rudiger Voigt, Der Moderne Staat, *Juridica International* 21 (2013), 5–20 (10–11); Marco Goldoni, Montesquieu and the French Model of Separation of Powers, *Jurisprudence* 4 (2014), 20–47.

8 Siehe dazu: Ernst Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, München: C. H. Beck 1958, 2.

9 Antal Ádám, Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás [Verfassungswerte und Verfassungsgerichtsbarkeit], Budapest: Osiris 1998, 23.

10 Vgl. Francis Fukuyama, *Államépítés* [Staaten bauen], Budapest: Századvég 2005, 44.

Und wenn wir schon beim geschichtlichen Aspekt sind: Die Begriffe „Rechtsstaat“, „Rechtsstaatlichkeit“, wie wir sie heute verwenden, sind höchstens zweihundert Jahre alt. Ausgehend von der historischen Relativität lässt sich vielleicht auch feststellen, dass die Schaffung der „Rechtsstaatlichkeit“ unter den damaligen konzeptionellen Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Verhältnissen das Ziel der bürgerlichen Revolutionen des 19. Jahrhunderts oder auch des ungarischen Unabhängigkeitskrieges von 1956 war. In Ungarn wurde – explizit – erstmals 1989 die Notwendigkeit der Rechtsstaatlichkeit formuliert, im Gegensatz zum „Polizeistaat“ und als Ausdruck der „Sehnsucht“ nach der wirtschaftlichen Entwicklung der westeuropäischen Länder.

2. Die begrenzte Machtausübung

Das Wesen des Rechtsstaates ist ganz sicher die Begrenzung, genauer gesagt die Selbstbegrenzung des Staates: eine Begrenzung primär gegen den Staat und nicht gegenüber den Bürgern. Das Wesen der Selbstbegrenzung besteht darin, dass der Staat eine Reihe von „Schritten“ gegen die Bürger nicht ergreifen darf, die er angesichts seiner Macht sonst ergreifen könnte. Insbesondere Schritte und Maßnahmen, denen die heutige technologische Entwicklung im Grunde fast keine Grenzen mehr setzt.¹¹

Die Begrenzung von Staatsgewalt und die Begrenzung der Machtausübung sind praktisch synonyme Kategorien, da die Begrenzung von Staatsgewalt an sich sinnlos wäre, wenn sie sich nicht als Begrenzung der Machtausübung manifestierte. Die *Begrenzung der Macht ist ein konzeptionelles Element des demokratischen Rechtsstaates*.

Nach Max Weber: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“¹² Im Rechtsstaat ist die Staatsgewalt rechtlich konstituiert, bzw. die Ausübung der Staatsgewalt ist rechtlich bestimmt, organisiert und abgegrenzt.¹³

Unbegrenzte Macht war ein Merkmal der absoluten Monarchien und Polizeistaaten vor den bürgerlichen Revolutionen.¹⁴ Die scharfe Gegenüberstellung zwischen Polizeistaat und Rechtsstaat ist jedoch zum Teil ein fehlerhafter Ansatz, da der Rechtsstaat ursprünglich als durch das Gesetz geregelter Polizeistaat verstanden wurde.¹⁵

Heutzutage kann die Gegenüberstellung von Rechtsstaat und Diktatur helfen, diese Begriffe zu klären. Während die Unterscheidung zwischen einem demokra-

11 János Sári, A hatalommegosztás [Gewaltenteilung], Budapest: Osiris 1995, 58.

12 Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Neu Isenburg: Melzer 2000, 38.

13 Petrétei József, Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben [Die Regelung der Staatsmacht im Grundgesetz], in: Notha Tibor/Monori Gábor (Hrsg.), Ius est ars, Pécs: PTE ÁJK 2015, 419.

14 Gunnar Folke Schuppert, Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos 2000, 82–83.

15 Radomir Lukic, Über den Rechtsstaat; Rechtstheorie, 24 (1993), 135–138 (135).

tischen Rechtsstaat und einer Diktatur aus theoretischer Sicht unproblematisch sein sollte, ist sie es in der Praxis nicht. Denn es ist schwer, heute ein Land zu finden, das sich großspurig als Diktatur (oder Polizeistaat) bezeichnen würde. Andererseits kann man sagen, dass je weniger die Ausübung der Staatsgewalt begrenzt ist, desto weniger kann von einem demokratischen Rechtsstaat gesprochen werden. In einer Diktatur ist die Machtausübung konzentriert, ausschließlich, unbeeinflusst, unbegrenzt oder kaum begrenzt, frei von Kontrollmechanismen.¹⁶

In einem demokratischen Rechtsstaat manifestieren sich die Grenzen der Staatsgewalt (Freiheitsrechte, demokratische Prinzipien der Staatsorganisation, bedeutende Privatinteressen) stets in der Gesetzgebung, so dass die wichtigste Grenze der Staatsgewalt – sowohl formal als auch inhaltlich – die Gesetzgebung ist.¹⁷

Die *gesetzliche Regelung* des Staates und der *öffentlichen Verwaltung* und die *zunehmende Bedeutung des Legalitätsprinzips* – unter dem Einfluss von Montesquieu, Kant und anderen – erfuhr mit der Entstehung der bürgerlichen Staaten weite Verbreitung.¹⁸ Dies beruhte auf der bürgerlichen Forderung, dass die Tätigkeit der Staatsorgane – anders als in absoluten Monarchien – nicht unbegrenzt sein solle. Die grundlegende Begrenzung an sich ist das Bestehen einer gesetzlichen Regelung. Wenn es eine Gesetzgebung über die Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung gibt, dann grenzt diese bereits durch ihre reine Existenz die Funktionsweise der staatlichen Organe ein, fast unabhängig von ihrem Inhalt.

Die mit öffentlichen Befugnissen ausgestatteten Organe üben ihre Tätigkeit innerhalb des gesetzlich festgelegten organisatorischen Rahmens, innerhalb der gesetzlich festgelegten Funktionsregeln und innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen in einer Weise aus, „die für die Bürger zugänglich und vorhersehbar sind.“¹⁹

„Die Anforderung, dass die öffentliche Verwaltung der Rechtsstaatlichkeit unterworfen sein muss, ist eine Anforderung, die sich aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ergibt. Die Anforderung ist, dass die Behörden, die in Ausübung ihrer öffentlichen Befugnisse in die sozialen Beziehungen eingreifen, ihre Entscheidungen innerhalb des durch das Gesetz festgelegten organisatorischen Rahmens, in der durch das Gesetz geregelten Verfahrensordnung, innerhalb des durch das materielle Recht festgelegten Rahmen treffen.“²⁰

Die primäre theoretische, aber zugleich praktische Grenze der Machtausübung sind jedoch der gesellschaftliche Zweck der Staatsgewalt und ihr öffentliches Interesse. Obwohl schwierig auf Rechtsvorschriften zurückführbar, ist es doch eindeutig, dass die Ausübung staatlicher Macht nur im Rahmen gemeinschaftlicher Ziele gerechtfertigt werden kann.²¹ *Die Ausübung staatlicher Macht kann niemals eigennützig, missbräuchlich oder selbstreferenziell sein.*

16 Mehr dazu *Mihály Samu*, Államelmélet [Staatstheorie], Budapest: Püski 1992, 215.

17 Vgl. *Walter Klappstein/Georg-Christoph von Unruh*, Rechtsstaatliche Verwaltung durch Gesetzgebung, Heidelberg: R. v. Decker's 1987, 17. ff.

18 *Gustav Radbruch*, Einführung in die Rechtswissenschaft, Stuttgart: K. F. Koehler 1952, 23.; *Sári* (Fn. 11.), 67. ff.

19 56/1991. (XI. 8.) AB határozat [56/1991 (8.11) Beschluss des Verfassungsgerichts].

20 56/1991. (XI. 8.) AB határozat [56/1991 (8.11) Beschluss des Verfassungsgerichts].

21 *Petrétei* (Fn. 13), 428.

Die Quelle der Macht, das Volk, ist auch das Ziel der Machtausübung. Die Gemeinschaft nimmt die Folgen der Machtausübung gegen ein Mitglied oder eine Gruppe der Gemeinschaft in Kauf, wenn dies im Interesse der Gemeinschaft insgesamt gerechtfertigt ist. Ohne Menschen, ohne Gesellschaft gibt es keinen Staat, aber ohne staatliche Organisation kann es eine menschliche Gemeinschaft geben.

Der moderne Rechtsstaat versucht im Interesse einer demokratischen Machtausübung das Prinzip der Gewaltenteilung durchzusetzen, aber dieses Bestreben kann aufgrund objektiver und subjektiver Umstände nicht wirklich umgesetzt werden.

An erster Stelle rekrutiert sich jedenfalls in parlamentarischen Systemen das oberste Organ der Exekutive, die Regierung, aus dem Kreis der Legislative, so dass die persönliche Verbindung die Grenzen zwischen den beiden Gewalten verwischt. Ganz zu schweigen von der Tatsache, dass *parteibasierte Beziehungen hierarchische Beziehungen* unter den Teilnehmern der parteipolitisch organisierten demokratischen Machtausübung *schaffen und aufrechterhalten können*, unabhängig von der öffentlich-rechtlichen Über- und Unterordnung (z. B. über die Leiter von Organen mit autonomen Rechtsstatus).²²

Es ist also festzustellen, dass die Gewaltenteilung sowohl organisatorisch als auch funktional ein weit verbreitetes und häufig angewandtes Prinzip ist, während faktische Über- und Unterordnungsverhältnisse aufgrund persönlicher Beziehungen keineswegs eine Seltenheit sind.

Personelle Machtverflechtungen können nur durch die Anwendung strenger Regeln für Interessenkonflikte gemildert werden. Ansonsten kann sich die Machtkonzentration gerade durch persönliche Beziehungen verwirklichen, die durch die sonst angewandte funktionale und organisatorische Trennung der Gewalten verhindert werden sollte.

Der moderne Staat kann ohne Gesetzgebung nicht existieren, insofern ist *der Staat auch ein rechtliches Phänomen*, aber es ist auch wichtig zu betonen, dass der Staat nicht durch Gesetzgebung, sondern durch völkerrechtliche Tatsachen geschaffen wird und seine Entwicklung nicht primär von der Gesetzgebung abhängig ist.²³ Die Gesetzgebung ist für das berechenbare Funktionieren des Staates und der staatlich organisierten Gesellschaft unerlässlich.

Wirklich relevant sind für die Mitglieder der Gesellschaft Rechtsvorschriften, die sie unmittelbar betreffen: diejenigen, die ihre Beziehungen untereinander und zu den Organen des Staates bestimmen. In diesen Beziehungen erwarten oder fordern die Bürger von der Rechtsordnung nicht Ordnung oder Vorhersehbarkeit, sondern effektiven und schnellen Schutz, Gerechtigkeit, Fairness, Vernunft oder Empathie. Etwas vereinfacht könnte man auch sagen, dass die *Gesellschaft einen naturrechtlichen Ansatz hat*.

22 Meghan McConaughy – Paul Musgrave – Daniel H. Nexon, Beyond Anarchy: Logics of Political Organization, Hierarchy, and International Structure, *International Theory*, 10 (2018), 181–218 (182).

23 Dazu Gilbert Gornig, Der völkerrechtliche Status Deutschlands zwischen 1945 und 1990, München: Wilhelm Fink 2007, 4.

Andererseits will der Staat in Bezug auf seine eigene Rechtsordnung sicherstellen, dass das Recht die Anforderungen der Machtausübung erfüllt, dass es präzise, transparent, nachvollziehbar und stabil ist. Das wiederum bedeutet, dass *der Staat die Rechtsordnung aus einem rechtspositivistischen Aspekt heraus gestaltet*.

Weder die moderne Gesellschaft noch der moderne Staat können ohne Recht existieren, auch wenn es stimmt, dass der Unterschied zwischen dem naturrechtlichen und dem positivistischen Rechtsverständnis ständige Konfliktsituationen verursacht. Während staatliche Institutionen versuchen, diese Konfliktsituationen in (rechtlichen) Rahmen und Verfahren zu halten, kann dies leicht kontraproduktiv sein.

Wenn Mitglieder der Gesellschaft sich regelmäßig in einer Situation befinden, in der sie das Gefühl haben, dass sie das Recht „im Stich gelassen“ hat, ihnen nicht geholfen hat, ihre Probleme zu lösen, dann werden die Bürger zunehmend desillusioniert und distanzieren sich vom Recht, von rechtlichen Lösungen und von rechtlichen Verfahren. Wenn das Opfer eines Einbruchs das Gefühl hat, dass seine Anzeige sowieso zu keinem Ergebnis führt, weil es dies in einem früheren Fall schon einmal getan hat und nichts passiert ist, wendet es sich nicht an die Polizei. Wenn es die Erfahrung gemacht hat, dass das einzige Ergebnis eines jahrelangen Rechtsstreits anhaltende Krankheit und finanzielle Verluste sind, wird es in Zukunft nicht vor Gericht gehen.

Die massenhafte Desillusionierung und Abkehr vom Recht und den Rechtsinstitutionen kann nicht nur kritische Folgen für das individuelle Leben haben, sondern auch unabsehbare Folgen auf gesellschaftlicher Ebene hervorrufen, und der Staat kann an Handlungsfähigkeit verlieren, die Ausübung der Staatsgewalt kann in bestimmten Bereichen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens schrumpfen oder verschwinden.²⁴

3. Machtausübung und das Individuum

Jean Bodin schreibt in seinem im Jahr 1576 erschienen Werk mit dem Titel „Über den Staat“: „Der oberste Beamte ist das verkörperte Gesetz, das Gesetz kann nur mit Verboten und Drohungen gegen die Ungehorsamen auftreten. Das Gesetz ist nichts anderes als der Befehl des Herrschers. Es gibt keinen Mächtigeren als den souveränen Herrscher, nur Gott allein steht über ihm, der oberste Beamte erhält seine Macht vom Herrscher nach Gott und bleibt ihm und seinen Gesetzen immer untergeordnet, und die Individuen gehorchen dem Herrscher, seinen Gesetzen und seinen obersten Beamten nach Gott (der immer an erster Stelle stehen muss).“²⁵

Aus dem oben Gesagten ist das Verhältnis zwischen dem Staat, der Verwaltung („der oberste Beamte“) und dem Einzelnen („Individuum“) leicht zu erfassen. Das Verhältnis ist von einer strengen Hierarchie geprägt: Was befohlen wird, muss befolgt werden. In der Hierarchie steht Gott an erster Stelle, gefolgt vom absoluten

24 Bertrand Mathieu, *A jog a demokrácia ellen?* [Das Recht gegen die Demokratie?] Budapest: Századvég 2018, 26–30.

25 Jean Bodin, *Az államról* [Über den Staat], Budapest: Gondolat 1987, 195.

Monarchen (dessen Wort im Wesentlichen das Gesetz ist), dann kommt sein (oberster) Beamter und schließlich der Mensch (der Untertan).

Und was fehlt noch? Die gesetzlich garantierte Sicherheit. In dieser Beziehung gibt es keinen Rahmen, keine Grenzen und Garantien: Was auch immer der Inhalt des Gebots (des Gesetzes) ist, er muss befolgt werden. Das Gesetz und die Gesetzgebung sind nur eine formale Notwendigkeit, die dem Herrscher voll und ganz untergeordnete diskretionäre Entscheidungsbefugnis der Verwaltung wird der unbeschränkten Macht des Herrschers angepasst. Der Mensch ist völlig machtlos gegen Gebote, ihm stehen keine Rechtsmittel zur Verfügung, er ist ein hilfloser Untertan.

Im absoluten Staat war die Polizei das rechtliche Äquivalent für die unbegrenzte Macht des Souveräns über seinen Untertanen. Aus diesem Grund und weil die Strafverfolgungsbehörden im Zentrum des Staatsapparats standen, wird der absolute Staat auch als Polizeistaat bezeichnet, dessen Aufgabe die Aufrechterhaltung der „guten Ordnung“ – oder, wie die gute Ordnung seinerzeit bezeichnet wurde: der „guten Policity“ – war.²⁶ Das Prinzip der Legalität der öffentlichen Verwaltung, das Prinzip der Gewaltenteilung, die Verfassungsmäßigkeit und auch die bürgerlichen Freiheiten werden im Polizeistaat nicht respektiert.²⁷

Die Beziehung zwischen der Person, dem Bürger, dem Klienten usw. und dem Staat kann aus mehreren Blickwinkeln untersucht werden: Es gibt auch juristische und nicht-juristische Komponenten zu dieser Bindung. Im Laufe der Zeit hat der Gesetzgeber (die Staatsmacht) den Menschen mal völlig unterdrückt, mal auf Distanz gehalten, ihm aber zunehmend Rechte gewährt, und in jüngster Zeit hat sie sich an seinen Bedürfnissen, Erwartungen und Meinungen orientiert. Dementsprechend hören wir immer öfter seine neueste Bezeichnung: Steuerzahler. Er ist derjenige, der das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung finanziert und der „im Gegenzug“ eine gute Verwaltung und eine gute Regierungsführung erhält.

Die Frage nach der Offenheit und der Transparenz des Staates, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, kann auch für die Gesellschaft von Interesse sein.²⁸ Ein Teil der von Behörden verarbeiteten Daten sind personenbezogene Daten, die angemessen geschützt werden müssen und rechtlichen Garantien unterliegen. Andererseits gibt es eine große Menge an Informationen, die von Behörden bearbeitet werden, für welche die Hauptregel nicht die Vertraulichkeit der Daten ist, sondern angesichts des Prinzips des öffentlichen Interesses ihre Offenlegung.

Der Staat findet es jedoch oft sehr schwierig, Daten von öffentlichem Interesse zur Verfügung zu stellen, insbesondere wegen der Unsicherheiten in der einschlägigen Gesetzgebung. Dafür kann es mehrere Gründe geben: politische, wirtschaftliche, frühere Irrtümer, Fehler und Vertuschung der Verantwortung für diese Nach-

26 Franz-Ludwig Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, München: C. H. Beck 2002, 2.

27 Armin von Bogdandy/Peter M. Huber, Deutschland, in: Armin von Bogdandy/Sabino Cassese/Peter M. Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europeum*. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg: C. F. Müller 2010, 48; Adolf Merkl, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien: Julius Springer 1927, 68–69.

28 Adam Candeub, *Transparency in the Administrative State*, *Houston Law Review*, 51 (2013), 385–416 (385).

lässigkeit usw. Dennoch kann festgehalten werden, dass der demokratischen öffentlichen Verwaltung in einem Rechtsstaat die Öffentlichkeit (einschließlich der Presse) eher entspricht als Geheimnisse, eine Vielzahl von Geheimhaltungsverfahren und die wahllose Anwendung des Instituts des Staatsgeheimnisses.

Machtausübung bedeutet – meiner Meinung nach etwas vereinfacht – die Verwirklichung von staatlicher Macht, öffentlicher Macht. Machtausübung ist ein sehr komplexes faktisches und öffentlich-rechtliches Phänomen. Um es zu verstehen und vollständig zu untersuchen, ist es unerlässlich, die folgenden Begriffe und Fragen zu erläutern:

- Was ist Staatsgewalt?
- Was ist die Quelle der Gewalt?
- Was bedeutet Gewaltenteilung?
- Was ist Machtausübung?
- Wo liegen die Grenzen der Machtausübung?

Die Beantwortung dieser Fragen erfordert einen zurückhaltenden Ansatz. Staatsgewalt und öffentliche Gewalt bedeuten, dass die staatlichen oder vom Staat damit beauftragten nichtstaatlichen Stellen oder Personen die Möglichkeit haben, das *Verhalten* von natürlichen Personen oder Organisationen außerhalb des Staates zu *kontrollieren*, zu *beeinflussen*, zu *bestimmen*, zu *erzwingen*, auch unter der Anwendung von Gewalt. Mit Macht meine ich die Möglichkeit der Machtausübung, ohne die tiefere Bedeutung von Macht zu erforschen oder zu analysieren.²⁹

Unter Staatsmacht verstehe ich im juristischen Sinne die Ausübung von Befugnissen, die sich aus der verfassungsmäßigen Ordnung ergeben und die auch die Gehorsamspflicht beinhalten. Hierzu sei angemerkt, dass die Aufgaben und Ziele des Staates nicht wörtlich zu verstehen sind. Viele Aufgaben des Staates – wie z. B. die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsmittel, die Instandhaltung von Straßen – können privatrechtlich organisiert werden, so dass es in diesen Fällen nicht auf die Ausübung öffentlicher Gewalt ankommt.³⁰

Private Macht muss von öffentlicher Macht abgegrenzt werden. Unter privater Macht verstehe ich, dass der Staat durch eine gesetzliche Regelung eine externe Instanz in die Lage versetzt, Macht über die andere(n) Partei(en) auszuüben.³¹ Es besteht kein wesentlicher Unterschied zwischen der Ausübung privater Macht und öffentlicher Macht: Beide sind einseitige Willensdurchsetzungen, mit dem Unterschied, dass in einem privaten Machtverhältnis sowohl der Bessergestellte als auch die andere Partei der staatlichen (öffentlichen) Macht unterworfen sind. Auch die Ausübung privater Macht kann nur begrenzt sein, und das Gesetz bietet Rechtsschutz dagegen.

Gleichzeitig ist die Unterscheidung, dass die Staatsmacht eine konzentrierte Macht ist, während sich die private Macht fragmentiert und zersplittert darstellt,

29 Samu (Fn. 13), 106–108.

30 3/2014. (I. 21.) AB határozat [3/2014 (21.1) Beschluss des Verfassungsgerichts].

31 Mathias Rose Svendsen, Constitutional Limitations on the Competence to Entrust the Exercise of Authority to Private Entities, *European Constitutional Law Review*, 13 (2017), 704–723 (706).

problematisch. Je komplexer die Organisation einer Gesellschaft ist, je breiter der Umfang ihres Tätigkeitsspektrums ist, über je mehr Kapital sie verfügt, desto größer ist die – durch das Gesetz anerkannte und beschränkte – potenzielle Macht, die sie hat.

Die Trennung von privater und öffentlicher Macht ist besonders problematisch, wenn die Gesetzgebung die Möglichkeit vorsieht, dass private Organisationen quasi-öffentliche Mittel einsetzen können (zum Beispiel die Demontage der Messanlage wegen öffentlicher Abgabenschuld).

Das ungarische Verfassungsgericht beispielsweise kam zu dem Schluss, dass die an private Akteure delegierte („ausgelagerte“, „privatisierte“) Ausübung öffentlicher Gewalt in vielen Fällen die Privatsphäre von Menschen mit geringerer Fähigkeit zur Durchsetzung ihrer Interessen gefährdet und die Ausübung von Grundrechten bedroht, was die Kohäsion der politischen Gemeinschaft und das effektive Funktionieren des Staates schwächt.³²

Die „Anwendung von staatlichem Zwang“ kann offensichtlich nicht als etwas anderes als die Ausübung der öffentlichen Macht verstanden werden. (Die Formulierung des ungarischen Verfassungsgerichts ist allerdings – meiner Meinung nach – etwas unpräzise: In diesem Fall können die Kammern als mit öffentlichen Befugnissen ausgestattete Einrichtungen betrachtet werden, sind aber keine staatlichen Behörden.) Die Machtausübung ist also nicht unbedingt an staatliche Organe gebunden, wohl aber an eine staatliche Ermächtigung.

Ein wichtiges konzeptionelles Merkmal ist auch, dass die Quelle der Machtausübung eine staatliche oder eine nichtstaatliche Person (Organisation) sein kann, aber das *Ziel der Machtausübung ist immer die Person (Organisation) außerhalb des Staates*. Daraus folgt, dass die sonst gegen die Staatsgewalt zur Verfügung stehenden Rechtsschutzmittel von einem Mitglied oder Vertreter des Staates in dieser Eigenschaft genutzt werden können.

Die Frage nach der Quelle der Macht ist eine Frage nach der Souveränität: *Woher kommt diese Macht?* Die Antworten sind unterschiedlich und ändern sich von Zeitalter zu Zeitalter, von Autor zu Autor.³³ Heute scheint klar, dass die Quelle der Macht im öffentlichen Sinne das Volk ist. Doch selbst mit dieser unbestreitbaren Antwort ist es schwierig, das Problem der Souveränität des Rechts zu umschreiben. Trotz der Klarheit und Unbestreitbarkeit der Volkssouveränität haben wir es rechtlich mit einer sehr fließenden Frage zu tun.

Die Organisation und die Funktionsweise des modernen Rechtsstaates, sein ganzer Charakter, werden durch Gesetze beschrieben, einschließlich der Frage, was die Quelle der Staatsgewalt ist. Wir wissen auch unmittelbar aus dem Gesetz, dass die Quelle der Macht das Volk ist, d.h. dass die Volkssouveränität sich direkt in der Souveränität des Rechts manifestiert.³⁴

32 3/2014. (I. 21.) AB határozat [3/2014 (21.1) Beschluss des Verfassungsgerichts].

33 Bodin (Fn. 19), 74–75.

34 Gábor Máthé, Sovereignty – State of Rule of Law (Rechtsstaat), Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica, 54 (2013), 95–114 (107).

Aber das Recht ist keine immerwährende Kategorie, es ist veränderbar und es ändert sich auch. Es stellt sich die Frage, wie die Situation staatsrechtlich zu interpretieren wäre, wenn der Gesetzgeber nicht das Volk als Quelle der Macht bezeichnete, sondern z. B. das Gesetz. Würden sich der Charakter der Macht und die Machtausübung gleichzeitig ändern? Oder würden abstrakte rechtstheoretische Aspekte durch praktische Überlegungen und Lösungen in der alltäglichen Rechtsanwendung überlagert werden? Man kann es nicht wissen.

Es ist auch schwer zu erklären, warum das Volk die Quelle der Macht ist. Für dieses zweihundert Jahre alte Dogma aus der Staatstheorie gibt es wahrscheinlich ebenso viele theoretische wie praktische Gründe. Die Demokratie kann nur vom Volk aus aufgebaut werden, die Legitimation, das Recht zur Machtausübung kann dem Staat oder einer im Auftrag des Staates vorgehenden Behörde oder Person nur vom Volk gegeben werden.³⁵ Andererseits ist die Tatsache, dass die Quelle der Macht das Volk ist, eine vollkommen verständliche Aussage, die keiner (oberflächlichen) Erklärung bedarf und mit der sich jeder (das Volk) leicht identifizieren kann. Ganz zu schweigen davon, dass der wichtigste Konsens und Eckpfeiler der Staats- und Verfassungsentwicklung in den westeuropäischen Demokratien dieses Prinzip des Konstitutionalismus ist.

Es ist eine wichtige Errungenschaft der modernen demokratischen Entwicklung, dass nicht nur die Staatsorgane eine Machtposition haben, sondern auch der Bürger: *Der Bürger ist ein Machttträger*.³⁶ Der theoretische Ausgangspunkt dabei ist, dass das Prinzip der demokratischen der Machttheorie die Quelle der Macht im Volk sieht, und die oberste Machtinstanz, den Staat, als Verkörperung des öffentlichen Willens wahrnimmt. Die demokratische Staatsauffassung geht vom Individuum, von der Machtbefugnis des Bürgers aus.³⁷

Dieser Sichtweise ist jedoch hinzuzufügen, dass der Einzelne nur als Mitglied der Gemeinschaft (des Volkes) Machttträger ist, er alleine ist kein Machttträger, was auch bedeutet, dass der Einzelne nicht nur als Machttträger, sondern auch als Quelle der Macht ein relativer Faktor ist.

Gemäß Artikel B) Abs. (1) des ungarischen Grundgesetzes ist Ungarn ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat. Quelle der öffentlichen Gewalt ist nach Artikel B) Abs. (3) das Volk, das seine Macht durch seine gewählten Vertreter bzw. im Ausnahmefall unmittelbar ausübt. Nach dem Prinzip der Volkssouveränität kann das Volk nach Annahme der Verfassung und in deren Rahmen sein Recht ausüben, über die Ausübung der öffentlichen Gewalt zu entscheiden.

Nach dem ungarischen Grundgesetz ist das Volk nicht nur die Quelle der öffentlichen Gewalt, sondern nimmt nach deren Konstituierung auch an der Ausübung der öffentlichen Gewalt auf der Grundlage des Artikels B) Abs. (4) teil. Nur durch die Ausübung des Wahlrechts alle vier Jahre können die Wahlbürger Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretungsorgane, insbesondere auf die

35 *Petrétei* (Fn. 19), 428.

36 *Gábor Máthé* (Hrsg.), *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*, Budapest: Dialóg Campus 2017, 413–414.

37 *Samu* (Fn. 13), 238.

der Landesversammlung, nehmen. Daher kann „jede Begrenzung der Gleichheit oder der Allgemeinheit nur aus sehr wichtigen prinzipiellen Gründen akzeptiert und mit der Verfassung vereinbar sein.“³⁸

Obwohl das Volk die Quelle der Macht ist, lässt sich aber zu Beginn des 21. Jahrhunderts feststellen, dass das Volk vielleicht noch nie so weit von der tatsächlichen Machtausübung entfernt war wie heute. Ein grundlegendes Merkmal repräsentativer Demokratien ist, dass in erster Linie aus praktischen Gründen *die Quelle der Macht und die Ausübung der Macht auffallend voneinander getrennt sind*. Die Ausübung von Macht ist das Recht und die Pflicht von demokratisch legitimierte und gesetzlich ausgestatteten Gremien, Organen oder Personen.

Die direkte Machtausübung (Entscheidungsfindung) findet nur in den seltensten Fällen statt: bei Parlamentswahlen in bestimmten Zeitabständen, selten bei Volksabstimmungen, eventuell bei Volksinitiativen. Es ist auffallend, wie wenig sich der Machthaber in den letzten hundert Jahren – weltweit – auf die Quelle der Macht verlässt.

Dieses Verhalten lässt sich zwar mit Argumenten erklären (z. B. dass es schwierig und kostspielig ist, Volksabstimmungen zu organisieren, dass komplizierte Fragen nicht einfach beantwortet werden können, dass verantwortungsvolle Entscheidungen nur dann getroffen werden können, wenn die für die Entscheidungsfindung erforderlichen Informationen zur Verfügung stehen usw.), aber es kann in keiner Weise gerechtfertigt werden.

Die Frage „Warum?“ ist in dieser Hinsicht verwirrend. Was kann wohl der Grund dafür sein, dass das Volk, die Quelle der Macht, so entscheidet (durch seine Vertreter!), dass die Macht als Hauptregel nicht direkt ausgeübt wird, sondern indirekt, durch gewählte oder von den Gewählten ernannte Beamte? Das Volk verzichtet zwar nicht auf die Macht, aber es verzichtet weitgehend auf die operative Machtausübung. Und das alles tut es scheinbar freiwillig.

Offensichtlich ist das wichtigste und logischste Argument, dass das Volk im Wesentlichen nicht in der Lage ist, die Macht im Alltag auszuüben, vor allem aus praktischen Gründen.³⁹ Einfachheit, Schnelligkeit, Operationalität sind alles Argumente für die indirekte Machtausübung. Die technischen und technologischen Standards des 21. Jahrhunderts machen es unbedingt erforderlich, diese Aspekte zu überdenken und neu zu bewerten. Es ist ganz sicher, dass die Verwirklichung der Ausübung direkter Macht – auf sichere Weise – heutzutage weit davon entfernt ist, auf die Volksversammlung oder auf die Wahlkabine unter der Aufsicht eines Ausschusses beschränkt zu sein.

Der moderne Staat (einschließlich Ungarns) führt viele Entwicklungen, meist IT-artiger Natur, ein, um den Bürgern zu ermöglichen, ihre öffentlichen Angelegenheiten auf einfache, leichte und sichere Weise zu erledigen. Demgegenüber mobilisiert derselbe Staat kaum Ressourcen und Innovationen, um demselben Bürger die Teilhabe an der Machtausübung und auch den direkten Einfluss auf staatliche Entscheidungen zu ermöglichen.

38 6/1991. (II. 28.) AB határozat [6/1991 (28.2) Beschluss des Verfassungsgerichts].

39 Mathieu (Fn. 21), 190–195.

Und die Folgen dieses Prozesses sind spürbar: Eine wachsende Gruppe von Bürgern hat das Gefühl, dass ihre Meinung und ihr Wille bei der demokratischen Entscheidungsfindung und Machtausübung nicht berücksichtigt werden. Folglich werden sich Massen (kleinere oder größere Quellen der Macht) von einer der wichtigsten Grundinstitutionen des demokratischen Rechtsstaates abwenden, d.h. sie nehmen nicht an den Wahlen teil.⁴⁰

Die westlichen Demokratien sind sich des Problems bewusst, aber ihre bisherigen Lösungsversuche haben nur bescheidene Ergebnisse hervorgebracht. Meist versucht man, die Wahlbeteiligung zu erhöhen, indem man jüngeren Altersgruppen das Wahlrecht anbietet. Dies ist bisher jedoch nirgendwo ein durchschlagender Durchbruch gewesen. Es wäre wahrscheinlich effektiver, mit Lösungen zu experimentieren, welche ein Engagement in der strategischen und sogar alltäglichen, operativen Machtausübung ermöglichen, die *sicherstellen, dass die Quelle der Macht das Erlebnis der Machtausübung erfährt*.

„Erst in der zweiten Hälfte des letzten Jahrtausends wurde die repräsentative Demokratie zur beherrschenden Demokratieform auf der Welt. Zwar kennen viele Staaten plebiszitäre Elemente, Bedeutung erlangte die direkte Demokratie in der westlichen Welt aber nur in der Schweiz. Das repräsentative System wird durch seine Kritiker als unvollkommene Form der Demokratie angesehen, da die politische Willensbildung fast ausschließlich durch die vom Volk gewählten Vertreter ausgeübt wird und sich dadurch vom Idealbild der Demokratie zu weit entfernt.“⁴¹

Ansichten, die das Primat oder sogar die Ausschließlichkeit der direkten Machtausübung befürworten, sind eher selten, selbst in historischer Hinsicht, aber es gibt sie. Thomas Münzer (1483–1546) zum Beispiel verkündete, dass alle Macht vom Volk ausgeübt werden sollte, dass Beamte vom Volk gewählt und ständig von ihm kontrolliert werden sollten. Er stellte sich eine zukünftige Gesellschaft als eine auf Gleichheit basierende Gemeinschaft vor, in der das Volk die Macht direkt ausüben würde, wodurch der Staat überflüssig wäre.⁴²

4. Resümee

„Die Verfassung hat eine Ordnungs- und Organisationsfunktion. Sie schafft Sicherheit, garantiert dem Staatswesen Stabilität auch im Wandel und entlastet die Politik von ständiger Diskussion über die Ordnung des Staates. Durch sie wird die Ausübung der Staatsgewalt vorhersehbar und verstehbar, aber auch in ihrer Macht begrenzt. Sie regelt ferner das grundlegende Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern. Den Bürgern werden regelmäßig individuelle Rechte garantiert.“⁴³

40 Józsa Zoltán, „Tekézni egyedül?“ – a részvételi apátia [„Allein zu bowlen?“ – Das Teilnahmslosigkeit], Miskolci Jogi Szemle, 16 (2021), 149–159 (149–150).

41 Gornig Gilbert, Volksabstimmung und Europäische Verfassung, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata, 135 (2005), 489–517 (503).

42 Samu (Fn. 13), 40.

43 Gornig (Fn. 5), 34.

Es macht noch keinen Rechtsstaat aus, wenn es keine nachweisbaren Rechtsverletzungen gibt. Der Rechtsstaat ist insofern ein Rechtsstaat, als er Verstöße nicht duldet und seine eigenen Institutionen in erster Linie zur Beseitigung von Verstößen einsetzt. Der Rechtsstaat und seine Institutionen tun dies alles nicht, um sich selbst zu rechtfertigen und um ihre Macht zu stabilisieren, sondern für die Gesellschaft, für die Menschen, denn Quelle und Zweck des Rechtsstaates ist ein und dasselbe: die soziale Gemeinschaft.

Für die Gesellschaft ist es wichtig, die Rechtsstaatlichkeit zu schätzen, sie als Wert zu betrachten, sich bewusst zu sein, dass sie keine natürliche, selbstverständliche Gegebenheit ist. „Der deutlichste Weg, um zu zeigen, was Rechtsstaatlichkeit für uns im täglichen Leben bedeutet, ist, sich daran zu erinnern, was geschah, als sie es nicht gab.“ formulierte Dwight D. Eisenhower, 34. Präsident der Vereinigten Staaten.

In einem Rechtsstaat ist die Begrenzung der Macht des Staates und der staatlichen Institutionen real und konstant, die Rechtsordnung selektiert nicht, die Gesetzgebung ist keine Sammlung von Phrasen, und die Anforderungen der Rechtmäßigkeit haben Vorrang vor allem anderen.

Abschließend betone ich noch einmal die Notwendigkeit einer Gesetzgebung, die hinreichend klare und eindeutige Regeln vorsieht, um das Funktionieren und die Führung des Staates zu unterstützen, auch wenn ideologische Veränderungen das Gesetz „ins Kreuzfeuer“ bringen. Andererseits muss das Recht in erster Linie Autorität und absolute Geltung und keine ideologischen Erwägungen haben.

Literaturverzeichnis

- Ádám, Antal, Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás [Verfassungswerte und Verfassungsgerichtsbarkeit], Budapest: Osiris 1998.
- Bodin, Jean, Az államról [Über den Staat], Budapest: Gondolat 1987.
- Bogdandy, Armin von/Huber, Peter M., Deutschland, in: Bogdandy, Armin von/Cassese, Sabino/Huber, Peter M. (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europeum. Band III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, Heidelberg: C. F. Müller 2010.
- Candeub, Adam, Transparency in the Administrative State, *Houston Law Review*, 51 (2013), 385–416.
- Forsthoff, Ernst, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München: C. H. Beck 1958.
- Fukuyama, Francis, Államépítés [Staaten bauen], Budapest: Századvég 2005.
- Gilbert, Gornig, Volksabstimmung und Europäische Verfassung, *Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata*, 135 (2005), 489–517.
- Goldoni, Marco, Montesquieu and the French Model of Separation of Powers, *Jurisprudence* 4 (2014), 20–47.
- Gornig, Gilbert, Der völkerrechtliche Status Deutschlands zwischen 1945 und 1990, München: Wilhelm Fink 2007.
- Gornig, Gilbert, Ruf nach einer europäischen Verfassung, *Jura* 9 (2003).
- Józsa, Zoltán, „Tekézni egyedül?“ – a részvételi apátia [„Allein zu bowlen?“ – Das Teilnahmslosigkeit], *Miskolci Jogi Szemle*, 16 (2021), 149–159.

- Kiss, László, Jogállam – jogalkotás – önkormányzatok [Rechtsstaat – Rechtsetzung – Selbstverwaltungen], Pécs: Közigazgatás Módszertani 1998.
- Clappstein, Walter/Unruh, Georg-Christoph von, Rechtsstaatliche Verwaltung durch Gesetzgebung, Heidelberg: R. v. Decker's 1987.
- Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizei- und Ordnungsrecht, München: C. H. Beck 2002.
- Küpper, Herbert, Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Frankfurt am Main: Peter Lang 2007.
- Küpper, Herbert, Ungarns Verfassung vom 25.4.2011. Einführung – Übersetzung – Materialien, Frankfurt am Main: Peter Lang 2012.
- Lukic, Radomir, Über den Rechtsstaat; Rechtstheorie, 24 (1993), 135–138.
- Máthé, Gábor (Hrsg.), Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn, Budapest: Dialóg Campus 2017.
- Máthé, Gábor, Sovereignty – State of Rule of Law (Rechtsstaat), Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eotvos Nominatae: Sectio Iuridica, 54 (2013), 95–114.
- Mathieu, Bertrand, A jog a demokrácia ellen? [Das Recht gegen die Demokratie?] Budapest: Századvég 2018.
- McConaughy, Meghan/Musgrave, Paul – Nexon, Daniel H., Beyond Anarchy: Logics of Political Organization, Hierarchy, and International Structure, International Theory, 10 (2018), 181–218.
- Merkel, Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien: Julius Springer 1927.
- Petrétei, József, Az államhatalom szabályozása az Alaptörvényben [Die Regelung der Staatsmacht im Grundgesetz], in: Notha Tibor/Monori Gábor (Hrsg.), Ius est ars, Pécs: PTE ÁJK 2015.
- Petrétei, József, Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények [Das Verfassungsrecht Ungarns I. Grundsätze, verfassungsmäßige Institutionen], Pécs: Kodifikátor Alapítvány 2013.
- Radbruch, Gustav, Einführung in die Rechtswissenschaft, Stuttgart: K. F. Koehler 1952.
- Samu, Mihály, Államelmélet [Staatstheorie], Budapest: Püski 1992.
- Sári, János, A hatalommegosztás [Gewaltenteilung], Budapest: Osiris 1995.
- Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos 2000.
- Svendsen, Mathias Rose, Constitutional Limitations on the Competence to Entrust the Exercise of Authority to Private Entities, European Constitutional Law Review, 13 (2017), 704–723.
- Voigt, Rudiger, Der Moderne Staat, Juridica International 21 (2013), 5–20.
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Neu Isenburg: Melzer 2000.

