

Erste Annäherungen

Verfassungsreform in Ungarn

Die neue ungarische Verfassung geht uns alle an. Die Regierung von Viktor Orbán hat eine neue Verfassung beschlossen. Während die Debatten um das ungarische Medienrecht letztes Jahr große Wellen geschlagen haben, blieb der ungarische Verfassungsprozess relativ unbemerkt. Die damit verbundenen Weichenstellungen sind aber wesentlich schwerwiegender und betreffen die gesamte Europäische Union.

Konrad Lachmayer

Ungarische Verfassung auch für Österreich wichtig ■ Stellen Sie sich vor die Kompetenzen des Verfassungsgerichts werden beschränkt und das demokratische gewählte Parlament von anderen Staatsorganen abhängig gemacht. Verfassungsrechtliche Entwicklungen dieser Art rufen Bedenken hervor. Die öffentliche Debatte in Ungarn konfrontiert die neue ungarische Verfassung mit diesen Bedenken. Es erscheint sinnvoll sich auch in Österreich als ungarischer Nachbarstaat mit diesen Entwicklungen auseinanderzusetzen. Doch die Bedeutung der ungarischen Verfassungsentwicklungen übersteigt bloße nachbarschaftliche Solidarität. Die ungarische Verfassung ist Teil des Europäischen Verfassungsrechtsdenkens; Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts sind weltweit bekannt und international diskutiert. Im Europäischen Verfassungsverbund gehen die ungarischen Verfassungsentwicklungen uns alle an.

Neue Ungarische Verfassung beschlossen ■ Die neue ungarische Verfassung wurde im April vom Parlament beschlossen und tritt nächstes Jahr in Kraft.¹ Die Relevanz von Verfassungsrecht besteht in der Festlegung der Spielregeln einer Gesellschaft. Mit einer Verfassungsreform ist also eine grundlegende Weichenstellung für das gesamte Rechtssystem eines Landes verbunden. Verfassungsrecht klingt abstrakt, die daran geknüpften Folgen sind es aber nicht. Die Debatte um

das ungarische Mediengesetz und die damit kritisierte Einschränkung der Pressefreiheit in Ungarn wurden europaweit diskutiert.² Im Vergleich zu einer Verfassungsreform ist allerdings die Medienfreiheit ein kleiner wenn auch relevanter Teil des Verfassungsrechts. Die ungarische Verfassungsreform sollte daher in ihrer rechtlichen und politischen Relevanz nicht unterschätzt werden, auch wenn die bisherigen Reaktionen in Europa auf die Verfassung relativ verhalten geblieben sind.

Im Vergleich zu einer Verfassungsreform ist die Medienfreiheit ein kleiner wenn auch relevanter Teil des Verfassungsrechts.

Der ungarische Verfassungsprozess ■ Der neue ungarische Verfassungsprozess begann mit der Wahl der Partei Viktor Orbáns FIDESZ im Jahr 2010. Aufgrund des ungarischen Wahlsystems, das Mehrheitswahlkomponenten enthält, erhielt die FIDESZ mit einer 52%-Mehrheit 68% der Mandate im Parlament und damit die für Verfassungsreformen notwendige 2/3-Mehrheit.³ Die Verfassungsreform ist dabei Teil eines Kampfs um politische Legitimation. Durch die 2/3-Mehrheit im Parlament sprach Orbán von einer Revolution in der Wahlzelle im Jahr 2010.⁴ Diese

sog. „Wahlzellen-Revolution“ ist für die Begründung einer Verfassungsreform entscheidend, suggeriert diese Rhetorik doch, dass eine Revolution stattgefunden hat und nun eine neue Verfassung von Nöten sei. Neben dieser Argumentation wurde das Bild der nationalen Einheit unter der FIDESZ generiert. Die schon vor der Wahl entworfene Argumentation der illegitimen Regierung der sozialistischen Partei MSzP wurde durch die 2/3-Mehrheit bestätigt.⁵ Diese Argumentation ist notwendig, um die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung (volonté générale) bei der Verfassungswendung im Sinne Rousseaus zu fingieren.⁶ Bei näherer Betrachtung (Mehrheitswahlrecht plus Wahlbeteiligung) zeigt sich allerdings, dass bei Außerachtlassen des Mehrheitswahlrechts 52% der Stimmen auf Orbán entfallen sind. Ein „nationaler“ Schulterchluss besteht durch die 2/3-Mehrheit der Regierung Orbáns im Parlament nicht.

Historische Legitimationsdefizite

■ Die Relevanz der Legitimation der neuen Verfassung ist umso entscheidender als Orbán, die bisherige Verfassung als illegitim erklärt hat. Historisch betrachtet ist der Übergang vom kommunistischen Regime in das demokratische Regime 1989/1990 in Form von sogenannten Runden-Tisch-Gesprächen erfolgt.⁷ Dabei haben sich kurzfristig gebildete Parteien mit dem kommunistischen Regime in Gesprächen hinsichtlich des Übergangs in ein demokratisches System geeinigt. Diese Einigung ➤



wurde sodann durch Novellierungen der bestehenden kommunistischen Verfassung erreicht. Dies hatte drei-erlei Folgen: zum ersten blieb die Rechtskontinuität gewahrt und es trat kein revolutionärer Rechtsbruch ein. Zum zweiten wurde die Bezeichnung der Verfassung 1949 nicht geändert, womit der kommunistische Schatten symbolisch über der Verfassung blieb. Obwohl die gesamte Verfassung grundlegend verändert wurde und ein demokratisches und rechtsstaatliches System eingeführt wurde, blieb der Eindruck eines nicht vollständig vollzogenen Übergangsprozesses. Schließlich wurde die veränderte Verfassung nicht durch Volksabstimmung bestätigt. Es fehlte also an der demokratischen Legitimation der Verfassung durch die Gesamtbevölkerung.

All das führte zur Argumentation der Regierung Orbán, die bisherige Verfassung als illegitim zu bezeichnen und diesen Gedanken auch in der Präambel aufzunehmen: „Wir anerkennen nicht die Rechtskontinuität der kommunistischen Verfassung aus dem Jahre 1949, die die Grundlage einer tyrannischen Herrschaft war, deswegen erklären wir deren Ungültigkeit.“ Dies erweist sich allerdings schon deswegen als unrichtiger Gedanke, da die Verfassungsreformen 1989/90 eben ein demokratisches System geschaffen hatten. Es wird damit nicht nur die kommunistische Verfassung als illegitim bezeichnet, sondern auch mit der darauffolgenden demokratischen Verfassung symbolisch gebrochen.⁸

Gegenwärtige Legitimationsdefizite ■ Im Gegensatz zur Kritik an der mangelnden Legitimität der bisherigen ungarischen Verfassung, wurde die neue ungarische Verfassung nicht an den Legitimationskonzepten gemessen. Die Regierung Orbán riskierte eine Volksabstimmung über die neue ungarische Verfassung nicht, ja selbst die öffentliche De-

batte wurde bewusst vernachlässigt. Während also die demokratische Legitimationsdefizite aus 1989/1990 zu den zentralen Antrieben einer neuen Verfassung führten, lernte die Regierung Orbán nicht aus diesen Problemen, sondern versuchte auf andere Weise die Legitimation der neuen Verfassung zu generieren. Ausgangspunkt war dabei die Argumentation

**Ein „nationaler“
Schulterschluss
besteht durch die
2/3-Mehrheit der
Regierung Orbáns im
Parlament nicht.**

der „Wahlzellen-Revolution“ und des nationalen Schulterschlusses. Nach der Wahl im Frühjahr 2010 begann die Regierung Orbán bereits die bestehende Verfassung zu novellieren und die Verwaltung umzugestalten. In diesem Zusammenhang ist auch die Diskussion um die Medienfreiheit bzw. die Errichtung einer neuen Medienbehörde zu sehen.

Mit Ende des Jahres 2010 wurde von einem parlamentarischen Komitee, an dem schließlich nur die Regierungsparteien und die Rechtsradikale Partei Jobbik beteiligt waren,⁹ die Grundlagen für eine neue Verfassung vorgelegt. Diese Grundlagen wurden aber in weiterer Folge durch das informelle Erstellen der neuen Verfassung ersetzt. Die neue Verfassung wurde in einem intransparenten Prozess von FIDESZ und KDNP Politikern erstellt. Welchen Einfluss welche Personen auf die neue Verfassung hatten, ist öffentlich nicht geklärt. Die Vorstellung des Verfassungsentwurfs sowie die Einreichung des Verfassungstexts im Parlament im März 2011 sowie der Beschluss des Parlaments im April 2011 ließen wenig Zeit für eine öffentliche Debatte. Auch die parlamentarische

Debatte wurde durch Verweigerung der Opposition in so kurzer Zeit eine neue Verfassung zu beraten zu einer regierungsinternen Angelegenheit. Um fehlende demokratische Legitimation zu kompensieren, wurde von der Regierung ein informeller Fragebogen an die Bevölkerung verschickt.¹⁰ Die dabei gewählten Fragen waren suggestiv und bezogen sich nur auf ausgewählte Elemente der Reform,¹¹ jedenfalls nicht auf die Einschränkungen der Verfassungsgerichtsbarkeit oder andere problematische Elemente.

Neue demokratische Defizite ■

Bei Gesamtbewertung des ungarischen Verfassungsprozesses zeigt sich, dass politische Rhetorik und Geringschätzung einer demokratischen Verfassungsreform zur Vernachlässigung eines offenen, die Gesamtbevölkerung involvierenden Diskurses über eine neue Verfassung geführt haben. Der Weg der Erlassung der neuen Verfassung ist daher nicht in der Lage allfällige Versäumnisse der Runden-Tisch-Gespräche zu kompensieren, sondern schafft im Gegenteil neue demokratische Defizite.

Die Diskussion um eine neue Verfassung war in Ungarn zweigeteilt,¹² wobei die Notwendigkeit einer neuen Verfassung wohl nur mehr für eine Minderheit als relevant angesehen wurde. Wenn über die Möglichkeiten einer neuen Verfassung diskutiert wurde, so zum einen um die alten Reste einer kommunistischen Verfassung zu beseitigen, aber nicht um eine nationale Erneuerung damit zu verbinden. Genau dies versucht die neue ungarische Verfassung aber zu erreichen.¹³

Bloßer Symbolismus? ■ Das ungarische Verfassungsrecht wurde durch die neue Verfassung mit nationalem Symbolismus angefüllt. Dies beginnt beim zweiseitigen „Nationalen Glaubensbekenntnis“, der Präambel der neuen Verfassung. Nachdem an »

Die neue Verfassung wurde in einem intransparenten Prozess von FIDESZ und KDNP Politikern erstellt.

»

dieser Stelle nicht der ganze Text abgedruckt werden kann, soll der Anfang als Eindruck dienen: „Wir, die Mitglieder der ungarischen Nation, am Anfang des neuen Jahrtausends, in Verantwortung für alle Ungarn erklären Folgendes: Wir sind stolz darauf, dass unser König Stefan der Heilige vor tausend Jahren den ungarischen Staat auf feste Grundlagen gebaut hat und unsere Heimat zu einem Teil des christlichen Europas machte.“

Der Nationalsymbolismus reduziert sich nicht auf die Präambel, sondern durchzieht die neue Verfassung. Art. A Neues Ungarisches Grundgesetz (UGG): „Der Name unserer HEIMAT ist Ungarn.“ Fraglich ist, inwieweit sich dieser Nationalsymbolismus rechtlich auswirken wird. Die geplante Verbindlicherklärung der Präambel deutet in diese Richtung. Wird allerdings die Betonung des „Ungarntums“ rechtlich relevant, so sollte aber Einschränkungen von Minderheitenrechten der Verfassungstext¹⁴ entgegenstehen.

Verfassungsrechtliche Weichenstellungen ■ Neben dem Symbolismus nimmt die Verfassung aber auch darüber hinausgehende verfassungsrechtliche Weichenstellungen vor, die sich von den bestehenden demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien in der ungarischen Verfassung entfernen. An dieser Stelle kann keine ausführliche Analyse der neuen Verfassung erfolgen. Dennoch kann ein zentraler Bereich hervorgehoben werden: die neuen verfassungsrechtlichen Regelungen zum ungarischen Budgetrecht. Soweit die Verminderung des Budgetdefizits als ein wichtiges volkswirt-

schaftliches Ziel auch und gerade aufgrund der Verschuldung Ungarns anzuerkennen ist, zeigt sich, dass die nähere Ausgestaltung in zentrale Bereiche der Demokratie und des Rechtsstaats eingreift.

Problematisches Budget- und Steuerrecht ■ Bereits vor der neuen Verfassung hat die Regierung Orbán die alte Verfassung novelliert und dabei die Kompetenzen des ungarischen Verfassungsgerichts im Rahmen des Budget- und Steuerrechts beschränkt. Die als zeitlich beschränkt angekündigten Regelungen wurden nun in die neue Verfassung permanent übernommen. Das Verfassungsgericht darf zwar das Steuerrecht in Bezug auf einzelne in Art. 37 (4) UGG genannte Grundrechte überprüfen, aber nicht in Hinblick auf das Grundrecht auf Eigentum, das in Bezug auf das Steuerrecht besondere Relevanz hat. Entscheidend ist dabei, dass die verfassungsgesetzlichen Einschränkungen aufgrund eines Urteils des ungarischen Verfassungsgerichts im Steuerrecht ergangen sind. Eine derartige Einschränkung der Prüfkompetenzen des Verfassungsgerichts durch die Verfassungsgesetzgebung hat in Österreich im Jahr 2001 zur Aufhebung einer Verfassungsbestimmung (im Rahmen des Bundesvergaberechts) geführt, da der österreichische Verfassungsgerichtshof eine derartige Regelung als Verstoß gegen die Grundprinzipien der Verfassung (Rechtsstaat und Demokratie) angesehen hat.¹⁵ In Ungarn besteht keine derartige Möglichkeit des Verfassungsgerichts sich gegen Einschränkungen durch den Verfassungsgesetzgeber zu wehren. »

ungen aufgrund eines Urteils des ungarischen Verfassungsgerichts im Steuerrecht ergangen sind. Eine derartige Einschränkung der Prüfkompetenzen des Verfassungsgerichts durch die Verfassungsgesetzgebung hat in Österreich im Jahr 2001 zur Aufhebung einer Verfassungsbestimmung (im Rahmen des Bundesvergaberechts) geführt, da der österreichische Verfassungsgerichtshof eine derartige Regelung als Verstoß gegen die Grundprinzipien der Verfassung (Rechtsstaat und Demokratie) angesehen hat.¹⁵ In Ungarn besteht keine derartige Möglichkeit des Verfassungsgerichts sich gegen Einschränkungen durch den Verfassungsgesetzgeber zu wehren. »

Die neuen Regelungen zum ungarischen Budgetrecht greifen in Demokratie und Rechtsstaat ein.

1) Siehe zur deutschen Übersetzung <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/05/das-neue-grundgesetz-von-ungarn.html> (25.5.2011).

2) Siehe etwa Pressemitteilung v 16.02.2011 der EU Kommissarin Kroes: "Media: Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/89> (25.5.2011).

3) FIDESZ befindet sich dabei in einem Wahlbündnis mit der Christlich-Demokratischen Volkspartei KDNP.

4) Siehe etwa Andrew Arato, Orbán's (Counter-)Revolution of the Voting Booth and How it was Made Possible, verfassungsblog.de (<http://verfassungsblog.de/orbns-counter-revolution-voting-booth/comment-page-1/> [25.5.2011]).

5) Grund für die Delegitimation der Regierung von 2006 lag in einem innenpolitischen Skandal der MSzP Regierung. Siehe dazu etwa Renata Uitz, Hungary,

in Grigorij ua (eds.), *Populist Politics and Liberal Democracy in Central and Eastern Europe* (2008) 39 (61f.) sowie zur politischen, populistischen Rhetorik Orbáns ebenda, 67f. Es wurde argumentiert, dass der Skandal durch die Verfassung nicht gelöst werden konnte.

6) Siehe zur Problematik Stephan Kirste, *Bekommt Ungarn eine neue Verfassung?* <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/04/bekommt-ungarn-eine-neue-verfassung.html> (25.5.2011).

7) Siehe András Bozóki, *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy* (2002).

8) Dabei ist zu beachten, dass das neue ungarische Grundgesetz in Konformität mit der „als illegitim“ bezeichneten Verfassung erlassen wurde und rechtlich gesehen Kontinuität besteht.

9) Die Opposition (sozialistische MSzP und grüne LMP) verweigerte die Zusammenarbeit nach der Einschränkung der Kompetenzen des ungarischen Verfassungsgerichts.



Mit der neuen Verfassung sind aber auch darüber hinausgehende Einschränkungen des Rechtsschutzes an das Verfassungsgericht verbunden.

Ein zweites Element des neuen Budgetrechts bezieht sich auf Beschränkungen des Gesetzgebers durch das neue verfassungsgesetzliche Budgetrecht. In einem komplexen Mechanismus wird der zukünftige Gesetzgeber an einen neu zu bildenden Haushaltsrat gebunden. Das neue Konzept geht soweit, dass der Präsident Ungarns das Parlament auflösen kann, wenn es nicht rechtzeitig ein Budget vorlegen kann.¹⁶ Bemerkenswerterweise kann das Parlament aber dann kein Budget vorlegen, wenn der neu geschaffene Haushaltsrat dagegen stimmt.¹⁷ Eine derartige Zustimmung des Haushaltsrats ist wiederum dann erforderlich, wenn die Staatsschulden im Verhältnis zum BIP nicht vermindert werden.¹⁸ Die zentralen Mitglieder des neuen Haushaltsrats wiederum sind für eine längere Amtszeit als das Parlament

Verfassungsreformen dieser Dimension (und Qualität) sind in einem europäischen Kontext zu sehen.

gewählt.¹⁹ Damit werden die demokratischen Mechanismen des Parlaments geschwächt.

Europäischer Verfassungsverbund ■ Verfassungsreformen dieser Dimension (und Qualität) sind aber heutzutage nicht mehr nur auf die innerstaatlichen Dimensionen zu beschränken, sondern in einem europäischen und internationalen Kontext zu sehen. Die Republik Ungarn ist Mitglied der Europäischen Union. Die EU erweist sich nicht nur als Staaten-, sondern auch als Verfassungsverbund. Die europäische Rechtsgemeinschaft schließt ein Zusammenwirken der europäischen Verfassungen mit ein. Die rechtlichen Grundlagen eines Staates sind nur mehr in Zusammenschau mit den europäischen Grundlagen, also

den Verträgen der EU, zu verstehen. Nachdem aber alle Mitgliedsstaaten durch die EU verfassungsrechtlich verbunden werden, wird auch für alle Staaten die Verfassungsentwicklung in den anderen Mitgliedsstaaten der EU relevant.²⁰ Die bisherigen Reaktionen der EU auf die ungarischen Verfassungsentwicklungen sind als gering zu bezeichnen²¹ und wohl auch im Kontext mit der Tatsache zu sehen, dass Ungarn im Moment die EU Ratspräsidentschaft inne hat. Eine kritische Auseinandersetzung mit den ungarischen Verfassungsentwicklungen ist aber nicht nur für die EU sondern auch die Mitgliedstaaten geboten.

Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer ■

lehrt am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien. Zurzeit befindet er sich im Rahmen eines MOEL-Stipendiums der Österreichischen Forschungsgemeinschaft an der Central European University in Budapest. konrad.lachmayer@univie.ac.at

10) Siehe <http://vsr-europa.blogspot.com/2011/03/verfassunggebung-in-ungarn-20102011.html> (25.5.2011).

11) Ebenda; siehe zur Illustration etwa Frage 9 des Fragebogens: „Es gibt Personen, die vorschlagen, dass die neue Verfassung Ungarns die Naturvielfalt des Karpatenbeckens, die nur in Ungarn vorkommende Fauna und Flora, das Hungaricum, schützt. Was meinen Sie?“

O Die neue ungarische Verfassung soll sowohl die noch in ihrer natürlichen Umgebung als auch in der traditionellen Tier- und Pflanzenzucht bestehende Arten schützen.

O Die neue ungarische Verfassung soll die noch in der traditionellen Tier- und Pflanzenzucht bestehenden Arten schützen.

O Die neue ungarische Verfassung soll die biologische Vielfalt nicht schützen.

O Ich kann die Frage nicht beurteilen.“

12) Siehe das Thema problematisierend Andrés Jakab: „The Republic of Hungary“ in: Rüdiger Wolfrum / Rainer Grote (eds.), *Constitutions of the Countries of the World* (Issue 2-2008) 32-34.

13) Die Problematik ist dabei schon länger bekannt. Siehe etwa Gábor Halmai, *The Unmaking of Hungarian Constitutionalism?*, in Andrés Sajó (ed.), *Out of and Into Authoritarian Law* (2003) 257.

14) Siehe Art. XXIX Abs. 1 Neues Ungarisches Grundgesetz (UGG): „Die in Ungarn lebenden Nationalitäten sind staatsbildende Elemente. Jeder ungarische Staatsbürger der zu einer Nationalität gehört, hat das Recht auf freie Bekenntnis und Erhaltung seiner Identität. Die in Ungarn lebenden Nationalitäten haben das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, auf individuelle und kollektive Namensführung in eigener Sprache, auf die Pflege der eigenen Kultur und auf Unterricht in der Muttersprache.“

15) Siehe VfSlg 16.327/2001.

16) Siehe Art. 3 Abs. 3 lit. b UGG.

17) Siehe Art. 44 Abs. 3 UGG i.Vm. Art. 36 Abs. 4 u. 5 UGG.1)

18) In Zeiten volkswirtschaftlicher Unsicherheiten ist eine derartige Verminderung der Staatsschulden schwer erreichbar.

19) Siehe Art. 44 Abs. 4 UGG i.V.m. Art. 41 Abs. 2, Art. 43 Abs. 2 UGG

20) Siehe Art. 2, 4, 6, 7 EUV.

21) Siehe etwa <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2011-000110+0+DOC+XML+V0//DE> (25.5.2011) sowie jenseits der Gremien der EU den Bericht der Venedig-Kommission des Europarats [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) (25.5.2011).