



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT  
HEIDELBERG  
ZUKUNFT  
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn im Spiegel europäischer  
Modelle**

**Analyse der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn nach dem  
Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes und des neuen  
Organgesetzes für das Verfassungsgericht unter  
Berücksichtigung der europäischen Modelle“**

Dissertation vorgelegt von Anna Zseni

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hanno Kube

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

## **Ausgangspunkt**

Die Abhandlung gewährt einen Blick in das ungarischen Rechtssystem und zwar in Bezug auf die praktische Bedeutung des neuen Grundgesetzes und des neuen Organgesetzes für das Verfassungsgerichts Ungarn, die in 2010 in Kraft getreten, nach dem die Fidesz – die rechtspopulistische und nationalkonservative Ungarische Bürgerbund – und die Christdemokratische Volkspartei (KDNP) die parlamentarische Wahl in Ungarn mit Zweidrittel-Mehrheit gewonnen haben.

Wegen der Jahre lange öffentlichen Debatte zwischen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (eine Einrichtung des Europarates und besser bekannt unter dem Namen "Venedig-Kommission") und dem ungarischen Parlament, macht die Autorin eine Analyse der nach 2010 veränderten ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit unter Berücksichtigung der europäischen Modelle.

Dementsprechend versucht die Arbeit, an den verschiedenen europäischen Rechtssystemen anlehnend, einen Beitrag zu Klarstellung der Zusammensetzung des ungarischen Verfassungsgerichts, der Verfassungsrichterwahl sowie den verschiedenen Rechtsmitteln zu leisten.

Es werden sowohl die Rechtsmittel der objektiven Kontrolle, Verfassungsbeschwerde, Präsidentenanklage, Kontrolle der Volksabstimmungen, Organstreitigkeiten, mit den örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften zusammenhängende Verfahrensarten als auch die einzigartigen Zuständigkeiten des ungarischen Verfassungsgerichts, erörtert. Auch bei detaillierter Erläuterung der einzelnen verfassungsgerichtlichen Verfahren bleibt die Studie strukturiert und übersichtlich und untersucht die Vielfalt der jeweiligen Besonderheiten der verschiedenen ungarischen Verfahrensarten eingehend.

Die Arbeit legt großen Wert auf die Auseinandersetzung der in der Praxis auftretenden Probleme.

## **A. Fragestellung**

Stoßrichtung und Schwerpunkt der Arbeit bildet ein Mikrovergleich, verstanden als Betrachtung eines Teils des Rechtssystems, werden mit der vorliegenden Arbeit die Änderungen in der ungarischen Regelung bezüglich der Verfassungsrichterwahl sowie der einzelnen Zuständigkeiten des ungarischen Verfassungsgerichts untersucht, um beurteilen zu können, inwieweit die Normen des ausländischen Rechts ähnliche Funktionen erfüllen wie im ungarischen Recht. Demzufolge werden die einzelnen ungarischen Zuständigkeiten ausschließlich solcher Zuständigkeiten ausgewählter Verfassungsgerichtsbarkeiten gegenübergestellt, die das Wesensmerkmal der ungarischen Regelungen klar herausstellen. Durch diese Fokussierung kann eine kritische Würdigung der gegenwärtigen ungarischen Vorschriften im Spiegel der unterschiedlichen Rechtssysteme erfolgen. Daraufhin werden die ungarischen Regelungen nach der Machtübernahme der neuen Regierung im Jahr 2010 sowie die gegenwärtig geltenden Vorschriften im europäischen Rechtsraum einbezogen. Hierzu werden die gegenwärtigen Fassungen der jeweiligen Verfassungstexte sowie die Organgesetze für die einzelnen Verfassungsgerichte und Verfassungsgerichtshöfe sowohl in deutscher als auch in englischer Sprache herangezogen.

Obwohl die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder grundsätzlich ähnlich ist, weisen die Rechtsordnungen in den Regelungen der jeweiligen Verfassungsgerichte – darunter im Richterwahlverfahren und in den einzelnen Zuständigkeiten – Besonderheiten auf. Für den Verfassungsvergleich werden die Rechtsordnungen von Deutschland, Österreich, Frankreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland, Polen sowie Rumänien herangezogen.

## **B. Zusammenfassung der Dissertation in Thesenform**

### **I. Erster Teil: Die Merkmale des ungarischen Verfassungsgerichts**

### 1. Die Entstehung des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn

Die detaillierten Bestimmungen über ein Verfassungsgericht wurden mit dem Gesetz Nr. 32/1989 (altes UngVerfGG) am 19. Oktober 1989 ohne besonderen Streit erlassen. Das Parlament verabschiedete am 18. Oktober 1989 das Gesetz Nr. 31/1989 über die Verfassungsänderung und das ungarische Verfassungsgericht im Sommer 1989 einrichtete.

### 2. Aufgaben und Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts

„Das Parlament hat das Verfassungsgericht zum Ausbau der Rechtsstaatlichkeit, zum Schutze der in der Verfassung gewährleisteten Grundrechte, sowie zur Sicherung der Gewaltenteilung – gemäß dem Art. 32/A Abs. 6 UngVerf – eingerichtet.“ In Anbetracht der Tatsache, dass die Vorschriften über das Verfassungsgericht in drei Stufen der Normenhierarchie, also in der Verfassung, in dem Organgesetz über das Verfassungsgericht und schließlich in der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts, welche sich das Gericht selbst gibt, vorhanden waren, kann von einer gesetzgeberischen Dominanz bezüglich der Ausgestaltung des Zuständigkeitsbereichs des Verfassungsgerichts gesprochen werden. Zweitens wurde die Zahl der Richter des Verfassungsgerichts von 15 auf 11 mit dem Gesetz Nr. 74/1994 reduziert.

Schon in der Präambel des Gesetzes Nr. 32/1989 über das Verfassungsgericht wurden die Notwendigkeit und die Funktion eines Verfassungsgerichts festgelegt: Das Verfassungsgericht konnte ausnahmsweise von Amts wegen sowohl bei der Prüfung der Vereinbarkeit mit völkerrechtlichen Verträgen als auch bei einer gesetzgeberischen Unterlassung herangezogen werden. Weiterhin war es dem Verfassungsgericht verwehrt, die Rechtsnormen des einfachen Rechts auszulegen, weil diese Aufgabe den ordentlichen Gerichten oblag. Obgleich im Art. 32/A UngVerf die Kompetenzen des Verfassungsgerichts geregelt wurden, war diese Vorschrift nur als eine Rahmenbestimmung zu betrachten. In Bezug auf die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts lässt sich feststellen, dass die abstrakte Normenkontrolle gegenüber dem individuellen Rechtsschutz eine hervorgehobene Bedeutung hat. Das Verfassungsgericht hat seine wichtigsten Entscheidungen, wie sein Urteil über die Todesstrafe oder das Urteil über die Abtreibung und Euthanasie, im Rahmen der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle getroffen. Eine Popularklage war bei der nachträglichen Normenkontrolle, bei der Verfassungsbeschwerde und schließlich bei der legislativen Unterlassung möglich. Erstens wurde ein parlamentarischer Ausschuss, der die Verfassungsrichter nominiert, mit dem Gesetz Nr. 40/1990 ins Leben gerufen.

### 3. Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts

Das Verfassungsgericht ist ermächtigt im Interesse der Aufrechterhaltung der Verfassung seine eigene Konzeption zur Geltung zu bringen. Da die Entscheidung endgültig ist, ist der Verfassungsrichter vor seinem Gewissen und vor der öffentlichen Meinung, bewusst subjektiv und historisch gebunden. Die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts besteht nach wie vor aus vier Elementen: die institutionelle, die personelle, die funktionelle und schließlich die finanzielle Unabhängigkeit.

### 4. Das Verhältnis des Verfassungsgerichts zu den Staatsgewalten

Es betont seine Unabhängigkeit von Parlament, Regierung und der ordentlichen Gerichtsbarkeit sowie die allgemeine Bindungskraft seiner Entscheidungen – darunter die Aufhebung von Gesetzen – und sein Monopol der letztverbindlichen Verfassungausslegung. Gegenüber den ordentlichen Gerichten ist das Verfassungsgericht prinzipiell an eine Frist von Gesetzes wegen nicht gebunden, wenn diese dem Verfassungsgericht eine Frage hinsichtlich der Auslegung von Verfassungsrecht vorlegen. Während die ordentlichen Gerichte nur *inter partes* entscheiden, haben die Entscheidungen des Verfassungsgerichts prinzipiell eine *erga-omnes*-Wirkung. Infolgedessen lässt sich die Schlussforderung ziehen, dass das ungarische Verfassungsgericht nicht der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuzuordnen. Das Verfassungsgericht

unterscheidet sich von den ordentlichen Gerichten dadurch, dass sein Verfahren abstrakt und grundsätzlich nicht kontradiktorisch ist. Dies zeigt sich insbesondere an seinen umfassenden Kompetenzen hinsichtlich der Normenkontrolle, sowie der actio popularis und sein Recht auf Aufhebung der verfassungswidrigen Gesetze verankert. Seine Stellung lässt sich treffend damit beschreiben, dass das Gericht „nicht Ratgeber, sondern Richter des Parlaments“ ist. Die von dem Verfassungsgericht angewendete abstrakte Verfassungskontrolle dient ebenfalls der Stärkung seiner Stellung in der Staatsgewalt und das Gegengewicht zu den anderen Staatsgewalten.

#### 5. Typologische Einordnung des ungarischen Verfassungsgerichts

Das ungarische Verfassungsgericht entspricht dem Trennungsmodell der Verfassungsgerichtsbarkeit.

## **II. Zweites Teil: Zusammensetzung des ungarischen Verfassungsgerichts**

#### 6. Zusammensetzung des Verfassungsgerichts

Gegenüber den vorherigen Vorschriften ist eine Wiederwahl der Verfassungsrichter nicht mehr möglich. Obwohl die Verfassungsrichter durch das Parlament gewählt werden, sind die neuen Regelungen in Bezug auf die Richterwahl besorgniserregend. Als die Regierungskoalition in 2010 die Zweidrittelmehrheit im Parlament erhielt, hat sie die Vorschriften hinsichtlich des Auswahlprozesses so modifiziert, dass der jeweilige Regierungschef mittelbar in der Lage ist, über die Personen der Verfassungsrichter allein die Entscheidung zu treffen. Dies folgt daraus, dass die Richter zuerst durch einen parlamentarischen Ausschuss nominiert werden, bei dem die Zweidrittelmehrheit der Regierungsmehrheit herrscht.

7. Dann werden die Richter mit Zweidrittelmehrheit im Parlament gewählt. Indem die gegenwärtige Regierungsmehrheit über die Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügt, kann nicht erwartet werden, dass die Opposition irgendeinen Einfluss auf die Wahl der Richter nehmen kann. Darüber hinaus wird der Verfassungsgerichtspräsident nicht mehr aus den eigenen Reihen der Verfassungsrichter, durch die anderen Richter, sondern durch das Parlament. Die neue Fassung der Regelungen ermöglicht, dass die Regierungskoalition unter Ausschuss der Opposition die Verfassungsrichter nominiert, auswählt und den Verfassungsgerichtspräsidenten bestimmt.

8. Die politische Unabhängigkeit eines Verfassungsrichters und auch des Verfassungsgerichtspräsidenten ist durchaus fraglich, wenn ein Richter ausschließlich mit der Förderung einer Partei Verfassungsrichter geworden ist. Ein anderes Beispiel für die Sicherung der Unabhängigkeit des Verfassungsrichters kann das portugiesische Modell sein, in dem die durch das Parlament gewählten Richter weitere Richter kooptieren. Außerdem sollte der Verfassungsgerichtspräsident – wie in Ungarn nach 1990 und wie gegenwärtig in Lettland, Rumänien, Italien, Bulgarien, in der Slowenien oder in Portugal – aus den eigenen Reihen, durch andere Verfassungsrichter, bestimmt werden.

9. November 2010 wurde die alte Fassung der ungarischen Verfassung – zum achten Mal seit der Machtübernahme der neuen Regierung – dadurch revidiert, dass die materielle verfassungsmäßige Prüfung im Rahmen der nachträglichen abstrakten und konkreten Normenkontrolle sowie aller drei Formen der Verfassungsbeschwerde zukünftig die Gesetze, welche die Haushalts- und Finanzangelegenheiten betreffen, lediglich eingeschränkt umfassen darf. Für die materielle verfassungsmäßige Kontrolle dieser Gesetze ist das Verfassungsgericht zukünftig nur dann zuständig, wenn der Antrag bezüglich des Rechts auf Leben, der Menschenwürde, des Rechts auf Schutz persönlicher Daten, des Rechts auf Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Rechte, die sich unmittelbar aus der ungarischen Staatsangehörigkeit ergeben, gestellt wird. Eine solche Einschränkung der Kontrolle der materiellen Verfassungsmäßigkeit des

Gegenstandes dieser Zuständigkeiten ist, obwohl in Europa nicht beispiellos, juristisch nicht begründet. Der legislative Wille, weshalb die betreffenden gesetzlichen Vorschriften lediglich im Zusammenhang mit den oben aufgezählten Grundrechten zu überprüfen sind, ist unklar und entbehrt eines vernünftigen Grunds.

10. Damit lässt sich lediglich über eine eingeschränkte verfassungsmäßige Kontrolle reden.

### **III. Drittes Teil: Die Rechtsmittel der objektiven Kontrolle**

#### 11. Präventive Normenkontrolle

Obwohl es in rechtsvergleichender Hinsicht nicht als außergewöhnlich anzusehen ist, dass außer dem Präsidenten der Republik andere Organe antragsberechtigt sind, stimmt vorliegende Untersuchung mit der Ansicht der Venedig-Kommission darin überein, dass ein erweiterter Kreis der Antragsberechtigten nicht wünschenswert ist. Obwohl allein die Tatsache, dass der Kreis der Antragsberechtigten bezüglich der Gesetze erweitert wurde, sogar als positiv zu betrachten wäre, könnte diese Ausdehnung der Antragsteller das Verfassungsgericht für politische Spiele nutzen. Demzufolge dürfte allein der Präsident der Republik im Rahmen dieses Verfahrens tauglicher Antragsteller sein. Nach wie vor kann die a-priori-Prüfung eines völkerrechtlichen Vertrages in Ungarn sowohl durch den Präsidenten der Republik als auch durch die Regierung beantragt werden.

#### 12. Nachträgliche abstrakte Normenkontrolle

Im Rahmen der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle wurden tiefgreifende Änderungen vorgenommen. Nach dem Systemwechsel in Ungarn 1990 spielte die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle eine besonders wichtige Rolle in der Praxis des Verfassungsgerichts, da dieses Verfahrens eine «Popularklage» war. Zu den zu überprüfenden Bestimmungen der Legislative gehörten sogar die verfassungsändernden Gesetze, - vorausgesetzt, dass diese Gesetze mit pro futuro Wirkung in Kraft getreten waren. Die Entscheidungen zur Wahrung der Rechtseinheit des Obersten Gerichtshofs waren ebenfalls Gegenstand der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle, obwohl es sich nicht um Rechtsnormen handelte. Die Form der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle als actio popularis wurde allerdings nach dem Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes und des neuen Organgesetzes für das Verfassungsgericht abgeschafft, mit der gesetzgeberischen Begründung, dass diese Form der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle mit der Einführung der «echten» Verfassungsbeschwerde unnötig geworden sei. Die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle betrifft jedoch nur die 3-5% der Gesamtzahl der Verfahren. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass die gesetzgebende Macht, die gleichzeitig die verfassungsgebende Macht in Ungarn ist und bei der gegenwärtigen Situation auch die exekutive Macht ist, ausschließlich verfassungsmäßige Bestimmungen erlässt, jedoch ist die materielle Kontrolle des neuen Grundgesetzes und der verfassungsändernden Gesetze ausgeschlossen. Es ist zu befürchten, weil die legislative Macht selber solche Regelungen schafft, die es ermöglichen, dass niemand in der Lage sein kann, die Normen des neuen Grundgesetzes und der verfassungsändernden Gesetze materiell zu kontrollieren. Im November 2010 mit der achten Verfassungsänderung vorgenommene Einschränkung des Gegenstandes der verfassungsmäßigen Prüfung in Betracht, nach deren Sinn sich die verfassungsmäßige Prüfung zukünftig nicht auf die Gesetze von Haushalts- und Finanzangelegenheiten bezieht. Für die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle dieser Gesetze ist das Verfassungsgericht gegenwärtig nur dann zuständig, wenn der Antrag bezüglich des Rechts auf Leben, der Menschenwürde, des Rechts auf Schutz persönlicher Daten, des Rechts auf Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Rechte, die sich unmittelbar aus der ungarischen Staatsangehörigkeit ergeben, gestellt wurde. Damit wurde die Kontrollmöglichkeit dieser Gesetze deutlich eingeschränkt. Die Abschaffung der actio popularis lässt sich nicht mit der Einführung der «echten» Verfassungsbeschwerde

erklären, da eine «echte» Verfassungsbeschwerde gegen die Akte der Judikative und ein Antrag auf die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle gegen die Akte der Legislative einzulegen ist.

### 13. Konkrete Normenkontrolle

Im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist in allen untersuchten Ländern ist die Voraussetzung eines zulässigen Antrags die Annahme der Verfassungswidrigkeit einer anzuwenden Norm durch einen Richter sowie die Entscheidungserheblichkeit dieser Norm in dem Ausgangsverfahren vor einem ordentlichen Gericht. Obwohl keine wesentlichen Änderungen in Ungarn nach 2010 in diesem Verfahren vorgenommen wurden, muss ein bemerkenswertes Novum in den neuen ungarischen Vorschriften hervorgehoben werden. Danach hat das Verfassungsgericht seine Entscheidung innerhalb von 90 Tagen zu treffen, eine Fristsetzung, die im Rechtsvergleich beispiellos ist.

## IV. Viertes Teil: Verfassungsbeschwerdeverfahren

### 14. Verfassungsbeschwerde.

Im Rahmen der Verfassungsbeschwerde wurden ebenfalls wichtige Änderungen in Ungarn vorgenommen. Neben der bereits zur Verfügung stehenden «unechten» Verfassungsbeschwerde, nach der eine Beschwerde gegen gesetzgeberische Akte möglich sind, wurden zwei neue Formen – namentlich die «echte» und die «unmittelbare» Verfassungsbeschwerde- eingeführt. Die «echte» Verfassungsbeschwerde kann gegen die Akte der Judikative erhoben werden. Infolgedessen wurde die Möglichkeit der verfassungsmäßigen Kontrolle der Urteile der ordentlichen Gerichtsbarkeit umgesetzt. Hier muss hervorgehoben werden, dass die Aufgabe des Verfassungsgerichts im Rahmen der «echten» Verfassungsbeschwerde nicht die Kontrolle der Rechtmäßigkeit, sondern die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit der Entscheidung eines Gerichts der ordentlichen Gerichtsbarkeit beinhaltet. Die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen der ordentlichen Gerichtsbarkeit steht hingegen nach wie vor der Kurie zu. Die «echte» Verfassungsbeschwerde wird folglich gelegentlich parallel mit einem Revisionsmittel gegen ein «ungünstiges» Urteil der ordentlichen Gerichtsbarkeit beim Verfassungsgericht erhoben. Dies kann dazu führen, dass eine «echte» Verfassungsbeschwerde einer «ungünstigen Auslegung» der zugrundeliegenden Norm zufolge eingeleitet wird. Um eine doppelte Entscheidungsfindung zu vermeiden, obliegt dem Verfassungsgericht die Aufgabe, diese Unzulänglichkeit durch seine Rechtsprechung zu beseitigen. Obwohl der rechtspolitische Grund für die Abschaffung der Popularklage im Rahmen der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle die Einführung der «echten» Verfassungsbeschwerde war, wird die Auffassung vertreten, dass die Abschaffung der Popularklage nicht nötig war. Der Grund dafür ist, dass sich eine actio popularis im Rahmen der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle gegen die Akte der Legislative richtete, während die «echte» Verfassungsbeschwerde gegen einen Akt der Judikative gerichtet ist. Demzufolge schließen sich die Popularklage im Rahmen der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle und eine «echte» Verfassungsbeschwerde gegenseitig nicht aus, da die Anträge nicht gegen die Akte der gleichen Staatsgewalt gestellt werden können. Der Grund dafür ist, dass es häufig vorkommen kann, dass die tatsächliche Verletzung der Rechte und Freiheiten des Beschwerdeführers – worauf sich die Beschwerde beziehen muss – in einem späteren Zeitpunkt, eventuell zwei bis drei Jahre nach dem Inkrafttreten der angefochtenen Norm zustande kommt. Daraus ergibt sich, dass der Beschwerdeführer eine «unmittelbare» Verfassungsbeschwerde nur dann erheben kann, wenn die Verletzung seiner Rechte oder Freiheiten innerhalb von 180 Tagen nach dem Inkrafttreten der angefochtenen Vorschrift verwirklicht wird. Dies wird allerdings in außergewöhnlich seltenen Fällen passieren. Demzufolge wird die neu eingeführte «unmittelbare» Verfassungsbeschwerde in der Praxis des Verfassungsgerichts Ungarns nur geringere Bedeutung erlangen. Ferner wird hier die Auffassung

vertreten, dass die Einführung einer Frist bei der Entscheidungsfindung bezüglich aller drei Formen der Verfassungsbeschwerde in Ungarn nicht zweckmäßig ist. Zum einen lässt sich im europäischen Rechtsraum keine vergleichbare Fristenregelung hinsichtlich der Verfassungsbeschwerde finden.

## **V. Fünftes Teil: Sonstige Zuständigkeiten**

### 15. Präsidentenklage

Wie durch den Rechtsvergleich herausgestellt wurde, lassen sich generell drei Formen der Präsidentenanklage – mit staatsrechtlichem und strafrechtlichem Charakter und schließlich mit Mischcharakter – voneinander unterscheiden, abhängig davon, welche Sanktion die Feststellung der Verantwortlichkeit des Präsidenten der jeweiligen Republik mit sich bringt. Der Präsident der Republik wird zukünftig vor einem Strafgericht strafrechtlich beklagt werden. Ausschließlich das Verfassungsgericht kann in Zukunft das Amt des Präsidenten entziehen.

### 16. Kontrolle der Volksabstimmungen

Das ungarische Verfassungsgericht ist für die verfassungsmäßige Kontrolle der Volksabstimmungen zuständig. Die Aufgabe des Verfassungsgerichts wurde allerdings nach dem Inkrafttreten des neuen Wahlgesetzes so verändert, dass das ungarische Verfassungsgericht lediglich für die Kontrolle der Gesetz- und der Verfassungsmäßigkeit eines Beschlusses des Parlaments zuständig geblieben ist. Im Hinblick darauf, dass sich die verfassungsmäßige Prüfung einer Volksabstimmung in den anderen untersuchten Ländern – in Frankreich, Griechenland sowie in Rumänien – sowohl auf die Kontrolle des Ablaufs als auch auf die Überprüfung des Ergebnisses einer Volksabstimmung bezieht, lässt sich diese modifizierte Kompetenz aus rechtsvergleichender Perspektive als außergewöhnlich beurteilen.

### 17. Organstreitigkeiten

Die einzige Modifikation bezieht sich darauf, dass nach 1990 das Verfassungsgericht für die Zuständigkeitskonflikte zwischen den Staatsorganen, zwischen den Selbstverwaltungen sowie zwischen den staatlichen Organen und den Selbstverwaltungen zuständig war, wohin gehen in Zukunft nicht das Verfassungsgericht, sondern ein Gericht der ordentlichen Gerichtsbarkeit – namentlich das Oberlandesgericht Budapest – auch Streit zwischen Staatsorganen verwaltungsrechtlicher Natur zuständig ist. Abgesehen von der Änderung im Kreis der Antragsteller nimmt das ungarische Verfassungsgericht folglich nach wie vor eine einfache rechtsprechende Gesetzesauslegung einer verwaltungsrechtlichen Streitigkeit vor.

### 18. Mit den örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften zusammenhängende Verfahrensarten

Die Regelungen bezüglich der örtlichen Selbstverwaltungen wurden in Ungarn deutlich verändert. Zunächst kann festgestellt werden, dass unverändert die Stellungnahme des ungarischen Verfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Auflösung des örtlichen Vertretungsorgans nötig ist. Des Weiteren besteht die Neuheit der Regelungen darin, dass die Kontrolle der Verordnung eines Verwaltungsorgans nicht mehr durch den Leiter der Verwaltungsbehörde, sondern – wie bei der vorherigen Aufgabe in Bezug auf die «Stellungnahme des ungarischen Verfassungsgerichts im Zusammenhang mit dem Vorschlag zur Auflösung des örtlichen Vertretungsorgans» durch die Regierung zu beantragen ist. Abschließend soll der Schutz der örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften genannt werden. Im Zusammenhang mit diesen drei Aufgaben des ungarischen Verfassungsgerichts kann resümiert werden, dass sowohl die Auflösung eines örtlichen Vertretungsorgans als auch die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Verordnung eines Verwaltungsorgans im Rahmen der Kommunalaufsicht ausschließlich der Regierung beantragen kann. Nach Meinung der vorliegenden Arbeit sollte statt der

Regierung der Leiter der zuständigen Kommunalaufsichtsbehörde das Recht erhalten, sowohl die Auflösung eines örtlichen Vertretungsorgans zu beantragen als auch die Verfassungswidrigkeit einer Verordnung eines Verwaltungsorgans feststellen zu lassen. Da der Schutz der Selbstverwaltungsrechte in dem neuen ungarischen Grundgesetz nicht verankert ist, wurde lediglich eine Ermächtigungsgrundlage für die vollziehende Macht bezüglich der verfassungsmäßigen Kontrolle der örtlichen Selbstverwaltungen festgelegt.

## VI. Sechstes Kapitel: Einzigartige Zuständigkeiten des ungarischen Verfassungsgerichts

### 19. Verstoß gegen einen völkerrechtlichen Vertrag

Hier muss aber betont werden, dass der Ombudsmann – wie bei der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle – über ein Recht, aber über keinerlei Pflicht auf Antragstellung verfügt. Wie bei der nachträglichen abstrakten Normenkontrolle dargestellt wurde, wurde der Gegenstand dieses Verfahrens deutlich eingeschränkt. Demnach sind – wie bei den präventiven und nachträglichen abstrakten Normenkontrollverfahren und bei der «unechten» und «unmittelbaren» Verfassungsbeschwerde – die Haushaltsgesetze und Finanzangelegenheiten nur dann überprüfbar, wenn sich der Antrag auf das Recht auf Leben, die Menschenwürde, das Recht auf Schutz persönlicher Daten, das Recht auf Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie auf die Rechte, die sich unmittelbar aus der ungarischen Staatsangehörigkeit ergeben, bezieht.

### 20. Abstrakte Verfassungsauslegung

Obwohl nicht mehr der Präsident des Staatlichen Rechnungshofs, der Präsident des Obersten Gerichtshofs sowie der Generalstaatsanwalt, sondern nur das Parlament und dessen ständiger Ausschuss, der Präsident der Republik, die Regierung und schließlich der Ombudsmann einen Antrag auf abstrakte Auslegung der Vorschriften des neuen Grundgesetzes stellen können, ist mit ausschlaggebenden Änderungen in der Praxis nicht zu rechnen.

### 21. Aufgabe des ungarischen Verfassungsgerichts in Bezug auf die Religionsgemeinschaften

Angesichts der Tatsache, dass diese Stellungnahme nicht als verbindlich anzusehen ist, kann es sich ereignen, dass eine Kirche verfassungswidrig funktioniert, das Verfassungsgericht diese Ansicht in seiner Stellungnahme feststellt und das Parlament diese Feststellung ignoriert. Dementsprechend ist das Parlament nicht dazu gezwungen, die Stellungnahme des Verfassungsgerichts zu berücksichtigen. Demzufolge bleibt die tatsächliche Aberkennung des Kirchenstatus trotz der Stellungnahme des Verfassungsgerichts im Ermessensspielraum des Parlaments. Wenn die Stellungnahme des Verfassungsgerichts für das Parlament nicht verbindlich ist und infolgedessen die gesetzgebende Macht allein darüber entscheiden kann, ob der Kirchenstatus der betreffenden Kirche entzogen wird oder nicht, bleibt die Stellungnahme und dadurch diese Zuständigkeit des Verfassungsgerichts gewichtslos. Um diese Unzulänglichkeit zu vermeiden, ist es wünschenswert, dass die Stellungnahme des Verfassungsgerichts wie eine Entscheidung verbindlich sein und über eine «erga omnes»-Wirkung verfügen müsste. Damit kann ausgeschlossen werden, dass das Parlament –gegen die Stellungnahme des Verfassungsgerichts – nach eigenem Ermessen darüber entscheidet, ob einer verfassungswidrig tätigen Kirche der Kirchenstatus zu entziehen ist oder nicht.

## Fazit

22. Die Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments hat das Verfassungsgericht als letzten Hüter des Rechtsstaats wesentlich geschwächt. Die Regierung hat seit 2010 systematische Änderungen an der Rechtsordnung

vorgenommen, welche die Kontrolle an der Regierung schrittweise abschaffen. Der erste Konflikt zwischen der Regierung und dem Verfassungsgericht trat auf, als das Verfassungsgericht ein für die Regierung aus politischen Gründen wichtiges Gesetz für verfassungswidrig erklärte. Das Parlament reagierte damit, dass es am darauffolgenden Tag die Befugnisse des Verfassungsgerichts einschränkte.

23. Dementsprechend kann das Verfassungsgericht Gesetze, die die Finanzen des Staates regeln, ausschließlich im Hinblick auf einige ausgewählte Grundrechte und Grundfreiheiten – deren Verletzung praktisch nie praxisrelevant ist – einer verfassungsmäßigen Prüfung unterziehen. Eine andere sanktionierende Reaktion der Regierungsmehrheit auf die Entscheidungen des Verfassungsgerichts war und bleibt weiterhin, dass Bestimmungen, die vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden, in das neue Grundgesetz eingeschrieben wurden. Die Regierung greift systematisch zu dieser juristischen Lösung. Erklärte das Verfassungsgericht eine für die Regierung maßgebliche Regelung für verfassungswidrig, reagierte diese oft damit, besagte Regeln in das neue Grundgesetz zu schreiben.

24. Wenn die Regierungsmehrheit die Entscheidungen des Verfassungsgerichts nicht respektiert und für verfassungswidrig befundene Regelungen später in das Grundgesetz schreibt, kann das Verfassungsgericht seine Aufgabe im Rechtssystem nicht erfüllen. Der zweite Konflikt zwischen der Regierung und dem Verfassungsgericht entstand, als das Parlament ein Gesetz erließ, mit dem frühere Entscheidungen des Verfassungsgerichts außer Kraft gesetzt wurden. Eine Anordnung bezüglich früherer Entscheidungen des Verfassungsgerichts kann ausschließlich zur Zuständigkeit des Verfassungsgerichts gehören. Das Verfassungsgericht dürfte allein seine eigenen Entscheidungen einsetzen oder auch überschneiden.

25. In diesem Fall übernimmt die Regierungsmehrheit als verfassungsgebende und gesetzgebende Macht die Aufgabe des Verfassungsgerichts, indem die Regierung die Chance hat, in eine andere Staatsgewalt einzugreifen. Der dritte Konflikt zwischen der Regierung und dem Verfassungsgericht trat auf, als das Parlament die Regelungen der Verfassungsrichterwahl veränderte. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit entzogen, dass die Verfassungsrichter selbst den Präsidenten des Verfassungsgerichts wählen können. Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn als Hauptsäule der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie aufgrund der Durchsetzung des eigenen Machtinteresses der Regierung verletzt ist.

26. Die Regierung darf den Gesetzgebungsprozess nicht dafür nutzen, andere Staatsgewalten und auch das Verfassungsgericht unter ihre Kontrolle zu bringen. Das Verfassungsgericht wurde jedoch schon quasi entmachtet – als eine der letzten Institutionen, die sich der Regierung noch widersetzen.