



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Ideologie, Geschichte und Verfassunggebung –
Legitimitätsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012“**

Dissertation vorgelegt von Mark Varszegi

Erstgutachter: Prof. Dr. Michael Anderheiden

Zweitgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Juristische Fakultät

I. Einführung

1. Problemstellung: vermeintlich ausgrenzendes Verfahren der Verfassunggebung, einseitige ideologische Aufladung und Störung der Machtbalance zwischen Legislative und Regierung.

Die Arbeit nimmt Ungarns 2012 in Kraft getretene, sich selbst als *Grundgesetz Ungarns* (*Magyarország Alaptörvénye*) bezeichnende Verfassung unter die Lupe. Diese Urkunde ist das Produkt der wohl am meisten umstrittenen Verfassunggebung Europas seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in den Wendejahren 1989-1990. Kritiker äußerten bereits kurze Zeit nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes Zweifel daran, ob es sich ohne weiteres in die westeuropäische Verfassungslandschaft einfügen können. Von den zahlreichen Kritikpunkten stechen drei auf besonders eklatante Weise ins Auge.

Der erste hiervon bezieht sich auf das als ausgrenzend empfundene Verfahren der Ausarbeitung und Verabschiedung der Urkunde, das laut der Kritiker oppositionellen Kräften und der Bevölkerung kaum Möglichkeit dazu bot, ihre Belange in den Prozess der Verfassunggebung einzubringen.

Zweitens weckte die vermeintlich starke ideologische Aufladung des Verfassungstextes bei vielen Lesern befremden. Diese wähten in den symbolisch-deklarativen Passagen des Verfassungstextes allzu viele Zugeständnisse an rechte oder sogar extrem rechte politische Strömungen zu erkennen. Hiermit zusammenhängend wurde auch das Fehlen von symbolischen Identifikationsangeboten für Ungarn beanstandet, die die Weltsicht des Fidesz nicht teilen.

Der dritte schwerwiegende Kritikpunkt bezog sich auf den umfangreichen Katalog von Materien, deren Regelung das Grundgesetz einer Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten der Landesversammlung als zentralem Legislativorgan Ungarns vorbehielt. Dies könnte nach Ansicht der Kritiker dazu führen, dass eine dominante Gruppe von Abgeordneten der Landesversammlung ihre Mehrheit missbraucht, um künftigen Regierungen die Betreuung des dynamischen Politikgeschäfts zu erschweren oder sogar unmöglich zu machen.

2. Lösungsansatz: Vertragstheorien und die Lehre von der Verfassunggebenden Gewalt des Volkes

Teilt man diese Ansichten und Kritikpunkte, so gelangt man schnell dazu, die Legitimität des ungarischen Grundgesetzes zu hinterfragen. Unter Legitimität ist hier eine Zustimmung durch die Beherrschten zu verstehen, eine Anerkennungswürdigkeit durch diejenigen Personen, die in den Wirkungsbereich des Grundgesetzes fallen. Einen möglichen Lösungsansatz für diese Legitimitätsfrage bietet die Lehre von der verfassunggebenden Gewalt des Volkes.

Die Gründe für die Anerkennungswürdigkeit der Verfassung finden sich nicht im positiven Recht. Die Verfassung als rechtliches Grundlagendokument muss ihren Geltungsgrund zwingend aus einer ihr vorausliegenden Größe ableiten, die sich

außerhalb des vom Rechtspositivismus festgelegten Koordinatensystems befindet und sich als „*Grenzbegriff des Verfassungsrechts*“ (Ernst-Wolfgang Böckenförde) darstellt. Diese Größe lässt nicht nur als philosophisches, sondern auch als verfassungsrechtliches Phänomen erfassen. Es ist möglich, mithilfe der Überlieferungen der Rechtswissenschaft eine Antwort auf die Frage nach dem Geltungsgrund der Verfassung zu finden. Der moderne säkulare Staat kennt nur eine einzige solche Antwort. Der Quell, aus dem eine Macht fließt, die die Verfassung als geltendes Recht zu schaffen vermag, ist der Wille des Volkes. Seit der Französischen Revolution wird dieser Quell als verfassunggebende Gewalt (*pouvoir constituant*) des Volkes bezeichnet. Diese Macht des Volkes ist der rechtswissenschaftlichen Analyse zugänglich und muss auch mit rechtswissenschaftlichen Mitteln geprüft werden. Anhaltspunkte in Form von Bezugnahmen auf den Willen oder die Macht des Volkes oder der Nation finden sich in fast allen modernen Verfassungen. Das ungarische Grundgesetz stellt hier keine Ausnahme dar.

Die geschriebene Verfassung mit dem Willen des Volkes als Grund ihrer Wirksamkeit ist eine Erscheinung der Neuzeit. Trotzdem sind die Ansätze, die zu ihrer Rechtfertigung entstanden sind, stark von einer geistesgeschichtlichen Tradition beeinflusst worden, die deutlich älter ist. Zur Erfassung des Wesens der Verfassunggebenden Gewalt und zur Entwicklung von praxistauglichen, auf das ungarische Grundgesetz anwendbaren Ansätzen zur Lösung der Legitimitätsfrage greift die Arbeit in größerem Umfang auf diesen Wissensfundus zurück. Während die älteren Theorien, die den Grund der staatlichen Macht in der rohen Faktizität (Jellinek) bzw. in der Berufung auf das Transzendente sehen, heute keine Relevanz mehr haben, sind die klassischen Vertragstheorien von John Locke, Jean-Jacques Rousseau und Montesquieu nach wie vor von großer Bedeutung. Die untrennbar mit dem Namen des Abbé Sieyès verbundene, 1789 geborene Lehre vom *pouvoir constituant* des Volkes kann sehr gut als Synthese dieser drei großen Vertragstheorien verstanden werden.

Aus diesem Grund untersucht die Arbeit Lockes *Second Treatise* mit ihrer Lehre vom Vertrauen (*trust*) des Volkes als Quelle der Legitimität, Rousseaus Souveränitätslehre, sowie schließlich Montesquieus Bestehen auf die Gewaltenteilung als unverzichtbare Voraussetzung einer legitimen Staatsmacht. Nach einem rechtshistorischen Exkurs, der die Bedeutung dieser intellektuellen Errungenschaften als theoretische Grundlage der US-Amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung untersucht, wendet sich die Arbeit der Lehre vom *pouvoir constituant* in ihrer Reinform zu, wie sie sich im Revolutionsjahr 1789 manifestierte. Die Arbeit weist hier das primär von Carl Schmitt vertretene Zerrbild des von allen Bindungen losgelösten *pouvoir constituant*, der Staatsmacht in jeder ihm beliebigen Form schaffen kann, entschieden zurück. Vielmehr kommt sie zu dem Schluss, dass die Sieyèssche Lehre inhaltlich hohe Anforderungen an eine Verfassung stellt. Unverzichtbare Legitimitätsvoraussetzungen sind neben der Rückführbarkeit aus den Willen des Volkes die Gewaltenteilung, ein ausgeprägter Minderheitenschutz, sowie ein Katalog an hinreichend bestimmten Grundrechten.

Dieses liberale Staatsmodell erhielt später von konservativer Seite sehr gewichtige Kritik. Josef Isensee bezeichnete die Sieyèssche Doktrin als „*Mythos, den die Aufklärung sich schuf, um den ebenfalls von ihr geschaffenen modernen Verfassungsstaat abzusichern*“, d.h. ihn zu legitimieren. Isensees Kritik der

Widersprüchlichkeit der Lehre ist berechtigt, allerdings hält ihr hier die Arbeit entgegen, dass Zielscheibe dieser Kritik ein Idealtyp der verfassunggebenden Gewalt des Volkes ist, der ein theoretisches Gebilde bleiben muss und sich in der Praxis niemals manifestiert hat. Trotz ihrer Widersprüche und trotz ihres Eklektizismus hat sich die Kombination aus der Rückkopplung an den Willen des Volkes einerseits und der Vorgabe von konkreten inhaltlichen Anforderungen in Gestalt der Menschenrechte, der Partizipationsmöglichkeiten und vor allem der Gewaltenteilung andererseits als Legitimationsansatz in der Praxis bewährt.

Die Arbeit verfolgt das Ziel, einen Kompromiss zwischen der klassischen Lehre vom *pouvoir constituant* und *Isensees* Kritik zu finden, der einerseits auf einem soliden und dogmatisch gut vertretbaren Fundament beruht, andererseits aber auch praktische Lösungsansätze bietet, mithilfe derer sich der Grad der Legitimität im konkreten Fall des ungarischen Grundgesetzes messen lässt. Als Ergebnis dieses Ansatzes präsentiert die Arbeit ein Katalog von Kriterien. Die möglichst vollumfängliche Erfüllung dieser Voraussetzungen schafft Anerkennungswürdigkeit für eine Verfassung, während ihre teilweise oder vollständige Nichterfüllung die Legitimität schwächt oder im Extremfall sogar ausschließt. Die Arbeit verwendet sieben Legitimitätsstränge: die Berücksichtigung der verfassungsstaatlichen Grundprinzipien (a), die Verwirklichung der Gewaltenteilung (b), die Partizipationsmöglichkeiten für möglichst alle politischen Kräfte und Bürger (c), die Annehmbarkeit der in der Verfassung enthaltenen symbolischen Identifikationsangebote für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung (d), das integrative Verfahren der Verfassunggebung (e), die Stabilität und handwerkliche Qualität der Verfassung (f), sowie schließlich die Einbettung der Verfassung in den historischen Kontext zwecks Schaffung von Kontinuität (g)

II. Legitimitätsprobleme des ungarischen Grundgesetzes von 2012

1. Historische Einführung

Während der erste Teil der Arbeit bestrebt ist, dem Leser ein theoretisches Grundgerüst zur Beantwortung der Legitimitätsfrage im Allgemeinen zu vermitteln, verfolgt der zweite Teil das Ziel, die zuvor ausgearbeiteten Gradmesser der Legitimität konsequent auf das ungarische Grundgesetz anzuwenden. Diesen zweiten Teil leitet eine kurze Einführung in die Verfassungs- und Rechtsgeschichte Ungarns ein. Diese Einführung macht einerseits den stark historisierenden Charakter zahlreicher Bestimmungen und andererseits das widersprüchliche, schwer fassbare Verhältnis des Dokuments zu der Vergangenheit Ungarns erforderlich.

Der große Umfang der Bestimmungen mit historisch-symbolischem Charakter ist eines der auffälligsten Merkmale des Grundgesetzes. Insbesondere die sich selbst als Nationales Glaubensbekenntnis (*Nemzeti Hitvallás*) bezeichnende Präambel enthält zahlreiche Bezugnahmen auf die Geschichte Ungarns. Wirkt bereits ihr Umfang beängstigend auf den deutschen Leser, wird das Verständnis noch weiter durch den Umstand erschwert, dass viele ihrer Inhalte nicht eindeutig formuliert wurden. Wegen dieser leicht verschlüsselten Sprache können die Symbolik, deren Träger diese Vorschriften sind und ihre beabsichtigte identitätsstiftende Wirkung nur von

demjenigen Leser richtig beurteilt werden, der über Kenntnisse der ungarischen Geschichte verfügt.

Neben der Verankerung von rein identitätsstiftenden historisierenden Symbolen im Grundgesetz ist die Bestrebung der Redakteure zu erkennen, Verbindung zwischen dem Dokument und bestimmten Ereignissen bzw. Epochen der ungarischen Rechtsgeschichte herzustellen, um auf diese Weise Legitimität zu schaffen. Der Versuch, Legitimität durch Kontinuität zu schaffen, findet seinen deutlichsten Ausdruck gerade nicht in einer symbolischen, sondern vielmehr normativen Bestimmung des Grundgesetzes, die besagt, dass die Bestimmungen der gesamten Urkunde im Einklang mit den „*Errungenschaften der historischen Verfassung*“ auszulegen seien. Die Lehre von dieser historischen Verfassung stellt eine ungarische Besonderheit dar und verfügt über eine lange und bedeutende Tradition in der ungarischen Rechtswissenschaft. Bei der Suche nach den Bestandteilen der historischen Verfassung bzw. bei dem Versuch, diese gefundenen Bestandteile zusammenzufügen und zu verstehen, sind Kenntnisse der Rechtsgeschichte Ungarns unentbehrlich. Ähnlich verhält es sich mit der Lehre von der Heiligen Krone (*Szent Korona Tan*) als Unikum der ungarischen Rechtsgeschichte und als bis heute sehr einflussreiche Theorie.

Die Arbeit kommt zu dem Schluss, dass die Heranziehung der historischen Verfassung als Auslegungsmaßstab für das heutige Grundgesetz ungeeignet ist und der Versuch, durch ihre Aufnahme in den Text Legitimität zu schaffen, gescheitert ist. Grund hierfür ist, dass das alte ungarische Recht trotz seiner unbestreitbaren progressiven Verdienste als Auslegungsmaßstab unbrauchbar ist, da es vom modernen geschriebenen Recht praktisch flächendeckend überlagert wird. Die Erwähnung der historischen Verfassung im Verfassungstext ist im Vergleich zur Vorgängerverfassung, die auf eine derartige Bestimmung vollumfänglich verzichtete, für die Auslegung der Verfassung nicht von höherem Nutzen. Vielmehr zeigt das Studium der Tätigkeit des Verfassungsgerichts in den Jahren von 1989 bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes, dass auch die Richter des alten Gerichts sich zur Begründung ihrer Entscheidungen gerne auf die ungarische Rechtstradition und hier insbesondere auf die liberalen Errungenschaften in der Zeit zwischen dem „Ausgleich“ mit Österreich von 1867 und dem Kriegsausbruch 1914 stützen. Im Vergleich hierzu zeigt die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit 2012, dass die Berufung auf die historische Verfassung die Richter eher zu ideologisch-historisierenden Redundanzen einlädt und hinsichtlich der handwerklichen Qualität der Urteile nicht förderlich ist. Eine Gegenmeinung eines Verfassungsrichters zu einem Urteil von 2019 zeigt zudem, dass der Begriff der historischen Verfassung auch einer anderen, aus politischem Gesichtspunkt sehr bedenklichen Auslegung zugänglich ist. Die historische Verfassung wird hier als Ausdruck der nationalen Unabhängigkeit und als Garant der Souveränität gegenüber vermeintlichen Bestrebungen der EU verwendet, die Mitgliedstaaten in eine „*föderative Struktur eingeschmolzenen Mitgliedstaaten zu zwingen*“.

Ähnlich verheerend fällt das Urteil hinsichtlich der Erwähnung der Heiligen Krone im Verfassungstext aus. Diese Erwähnung ist kein Ausdruck der Souveränität des Volkes, wie dies eine zeitgemäße Interpretation des klassischen Verständnisses der Lehre gebieten würde. Die Krone weckt im Gesamtzusammenhang der symbolischen Bestimmungen des Textes eher die Erinnerung an die reaktionär-nationalistische Interpretation der Lehre, wie sie im System Horthy verbreitet war. Dieses entstellende,

nur unter Ausblendung wesentlicher Inhalte der Lehre mögliche Verständnis gewann in den letzten Jahren in rechten Kreisen immer stärkere Verbreitung. Somit steht die Krone im Verfassungstext nicht nur für einen Kontinuitätsbruch, sondern stellt gleichzeitig auch ein weiteres ideologisches Zugeständnis an rechte politische Kräfte dar.

2. Der Weg zum Grundgesetz: 1989-2012

Der rechtshistorischen Einführung und der Vorstellung der Vorgängerverfassung von 1989 folgt in der Arbeit die Skizzierung des Weges zum Grundgesetz von 2012. Zunächst merkt die Arbeit an, dass es die Stimmen von lediglich etwa 52 % der Wähler waren, die zu dem Ergebnis der Zweidrittelmehrheit führten. Grund für diese Diskrepanz zwischen der Zahl der abgegebenen Stimmen und dem Ergebnis waren die Eigenheiten der damaligen ungarischen Wahlgesetze. Zieht man zusätzlich die niedrige Wahlbeteiligung in Betracht, wird der Erfolg des Fidesz noch stärker relativiert: nur etwa 30 Prozent aller Wahlberechtigten gaben der Partei ihre Stimme.

Obwohl die Verfassunggebung nicht zu seinen Wahlversprechen gehörte, nutzte der Fidesz die Gunst der Stunde und nahm schnell das Projekt der Ausarbeitung einer neuen Verfassung in Angriff. Das als „*Programm der Nationalen Zusammenarbeit*“ bezeichnete, kurz nach dem Sieg verabschiedete Regierungsprogramm ist ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis des Grundgesetzes. Letzteres liest sich an vielen Stellen wie eine konsequente Übertragung der im Programm zum Ausdruck gebrachten Weltsicht in die Sprache des Verfassungsrechts. Für Identifikation sollen im Programm fünf Werte sorgen: „*Arbeit, Zuhause, Familie, Gesundheit und Ordnung*“. Lässt dieser Wertekanon bereits eine tief konservative Wertordnung erahnen, wird dieser Eindruck durch die Erläuterungen im Programm noch weiter bestärkt.

Das Verfahren der Ausarbeitung in der Landesversammlung wurde einem Ausschuss mit 45 Mitgliedern übertragen, dessen Zusammensetzung allerdings ein genaues Spiegelbild der Kräfteverhältnisse in der Landesversammlung darstellte. Dies sicherte die Dominanz des Fidesz. Vorschläge von außerhalb des Fidesz stehenden Personen wurden kaum berücksichtigt. Schließlich wurde der Entwurf im Plenum ausschließlich mit den Stimmen der Fidesz-Fraktion angenommen, die Opposition enthielt sich oder stimmte gegen den Entwurf. Auch von den Feierlichkeiten zur Verabschiedung der Verfassung blieb sie fern. Es liegt auf der Hand, dass dieses nur geringe Partizipationsmöglichkeiten bietende und wenig integrative Verfahren für die Annehmbarkeit der Verfassung seitens eines möglichst großen Teils der Bevölkerung und somit für die Legitimität des Grundgesetzes nicht förderlich war.

Als nächstes untersucht die Arbeit die Konflikte zwischen dem Verfassungsgericht und dem Fidesz seit 2010. Bereits früh entstand hier der Eindruck, dass der Fidesz in dem Verfassungsgericht eine unliebsame Bremse seiner Machtbestrebungen sah. Die Wahl der Richter übertrug es der Zweidrittelmehrheit des Plenums, während hierfür zuvor ein paritätisch besetzter Ausschuss tätig war, in dem die parlamentarische Minderheit angemessen vertreten war. Auch wurde die Prüfungskompetenz des Organs in Budgetfragen erheblich eingeschränkt. Hierin liegt eine empfindliche Störung der Balance der Machtzweige und des Systems der Gewaltenteilung. Das Gericht sträubte sich anfänglich gegen das Vorgehen des Fidesz, wurde aber spätestens mit der vierten

Verfassungsänderung aus dem Jahre 2013 in die Schranken gewiesen. Mit dieser Verfassungsänderung machte der Fidesz von seiner Zweidrittelmehrheit Gebrauch, um zuvor vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärte Entscheidungen in die Verfassung zu integrieren und sie auf diese Weise dem Zugriff des Verfassungsgerichts zu entziehen. Es muss kaum erwähnt werden, dass diese Praxis für die Legitimität der Verfassung verheerende Folgen hat. Auf diese Weise werden die Grenzen zwischen Verfassung und Gesetz, d.h. zwischen Grundsatzentscheidung und aktualpolitischer Entscheidung, verwischt. Dies nagt am Prestige und damit an der Anerkennungswürdigkeit der Verfassung. Daneben hat dieses Vorgehen auch negative Auswirkungen auf die Stabilität und auf die Ästhetik der Urkunde, letzten Endes also auf die handwerkliche Qualität. Schließlich bedeutete es einen sehr herben Schlag für das Gericht und auch einen offenen Ausdruck der Missachtung seiner Arbeit, als eine weitere Verfassungsänderung die zur Vorgängerverfassung ergangene Rechtsprechung schlicht für unwirksam erklärte bzw. es dem Gericht untersagte, sich auf diese zu berufen.

3. Symbolisch-integrative Inhalte des Grundgesetzes und die Verortung des *pouvoir constituant*

Als nächstes untersucht die Arbeit die vermeintlich ideologisch durchtränkten Bestimmungen des Grundgesetzes. Der erste Eindruck ist hier, dass die extrem umfangreiche Präambel einen Streifzug durch die ungarische Geschichte in ihrer rechtskonservativen Auslegung darstellt. Die Weichen hierdurch werden bereits durch die Selbstbezeichnung als „Nationales Glaubensbekenntnis“ (*Nemzeti Hitvallás*) gestellt. Die detaillierte, auch auf historische Begebenheiten Rücksicht nehmende Auslegung zeigt, dass dieser Name eine Reminiszenz an ein altes literarisches Genre darstellt, das in seiner Blütezeit oft dazu verwendet wurde, nationalistisch motivierte Unabhängigkeitsbestrebungen zu artikulieren. Daneben ist die parallele Bezugnahme auf christliche und nationalistische Inhalte als dominantes Hauptthema der Präambel sehr problematisch. Diese Parallelität stellt seit jeher ein sehr wichtiges Element der Rhetorik konservativer, radikal rechter und auch antisemitischer politischer Strömungen in Ungarn dar, die gerne den „nationsbewahrenden“ Charakter des Christentums betonen und diesen dem liberalen „Kosmopolitismus“ gegenüberstellen. Dies wirft auch ein negatives Licht auf den einleitenden, der Präambel vorausgestellten Satz des Verfassungstextes, der dem Anfang der ungarischen Nationalhymne entspricht, da so der Verdacht der Instrumentalisierung der bei allen Ungarn sehr angesehenen Hymne für politisch-ideologische Zwecke geweckt wird. Die Präambel enthält somit ausschließlich Inhalte, die konservativ denkenden Ungarn Identifikationsangebote bieten, während das historisierende, unzeitgemäße und nationalistisch-religiöse Format progressiv denkende Bürger abschreckt.

Die Identität des *pouvoir constituant* lässt sich im Verfassungstext nicht eindeutig fixieren, es sprechen allerdings alle Indizien dafür, dass unter der Nation nicht das Volk im politischen Sinne, d.h. die Gesamtheit der Staatsbürger zu verstehen ist, sondern vielmehr die Gesamtheit der Personen, die dem ungarischen Sprach- und Kulturkreis angehören bzw. die als „Personen ungarischen Blutes“ gelesen werden. Ergänzt wird dies durch die auffällige Meidung der Verwendung des Begriffs des Volkes (*nép*) und seine vollständige Ersetzung durch den Nationsbegriff (*nemzet*). Beide Begriffe sind im

alltäglichen Sprachgebrauch gebräuchlich und politisch-ideologisch grundsätzlich unproblematisch. Dennoch zeigt das Studium der ungarischen Rechtsgeschichte, dass *nép* häufig in Gesetzen verwendet wurde, die einen republikanisch-plebejischen Duktus hatten und somit für progressiv denkende Ungarn bis heute Lichtblicke und wichtige Identifikationsgrundlagen der ungarischen Geschichte darstellen. Die überhöhte, über den normalen juristischen Sprachgebrauch weit hinausgehende Verwendung des Begriffs *nemzet* war hingegen in konservativ bis reaktionär geprägten Epochen – insbesondere der Ära Horthy – verbreitet. Die Gesamtschau all dieser Inhalte rückt den Nationsbegriff des Grundgesetzes in die Nähe eines Verständnisses, welches nicht nur ethnisch-kulturell geprägt ist, sondern auch links oder liberal denkende Staatsangehörige ausgrenzt. Dies ist mit der modernen Verfassungskultur eindeutig unvereinbar.

Der Familienbegriff ist sehr eng gefasst und schließt praktisch nur die traditionelle, aus Mann, Frau und Kindern bestehende Familie ein. Auf sexuelle Minderheiten und auch auf sich mit ihnen solidarisierende Bürger wirkt dies befremdlich und sogar abschreckend und ist insoweit für die Legitimität nicht förderlich. Auch die sozialstaatlichen Bestimmungen sind tief von der nationalistischen Ideologie durchdrungen. Sozialleistungen an Hilfsbedürftige stehen diesen nicht mehr auf Grundlage ihrer Eigenschaft als Mensch bzw. aufgrund ihrer Menschenwürde zu, sondern aufgrund ihrer Zugehörigkeit zum Kollektiv der Nation.

4. Die Hochstufung der Zweidrittelmaterien als Aushebelung des Prinzips der Gewaltenteilung

Als letzter Komplex untersucht die Arbeit diejenigen Materien, deren Regelung das Grundgesetz der Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung vorbehält. Entgegen der h.M. stellt sie sich auf den Standpunkt, dass das Institut der Zweidrittelmaterien, das auch von der Vorgängerverfassung verwendet wurde, bei richtiger Verwendung durchaus einen positiven Effekt haben kann, da es die politischen Kräfte zum Dialog zwingt, zum Konsens bewegt und auf diese Weise Legitimität durch Integration fördert. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass sich die Regelungsbereiche der Zweidrittelgesetze auf Materien beschränken, die statischer Natur sind, d.h. die sich auf Grundlagenentscheidungen der Staatsorganisation beziehen. Das Grundgesetz hingegen zieht Entscheidungen, die tagespolitischer, d.h. dynamischer Natur sind, in den Kreis der Zweidrittelmaterien und entzieht sie somit der Entscheidungsbefugnis künftiger Regierungen, die nicht von einer Zweidrittelmehrheit in der Landesversammlung getragen werden. Dies kann die Regierungsarbeit erheblich erschweren und eine lähmende Wirkung auf die Legislative haben: einer unfähigen einfachen Mehrheit steht eine Opposition gegenüber, auf deren Mitwirkung sie bei der Gesetzgebung u.U. auch in tagespolitischen Materien angewiesen ist. Hält man hier die tiefe Gespaltenheit in der ungarischen politischen Realität vor Augen, wird schnell klar, dass die Opposition in solch einem Fall über enormes erpresserisches Potenzial verfügt und die Regierung schlimmstenfalls sogar lähmen kann. Derartige Pattsituationen in der Legislative machen es ihr faktisch unmöglich, ihre Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive zu erfüllen, was einer Aushebelung der Gewaltenteilung gleichkommt. Aus dem Blickwinkel der Wähler können sich ferner wegen der faktischen Uneinlösbarkeit des Wahlprogramms der Regierungspartei die Grenzen zwischen Regierungspartei und

Opposition verwischen, was zu einer Abkopplung der Legislative vom Willen des Bürgers führen kann.

Neben dieser lähmenden Wirkung ist hier auch bedenklich, dass durch die Erstreckung des Erfordernisses der grundsätzlich nur für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit auf dynamische Materien die Gefahr besteht, dass die Grenzen zwischen statischer Verfassung und dynamischem Gesetz nicht mehr klar erkennbar sind. Dies hebt nicht das Ansehen der Zweidrittelgesetze, sondern nagt vielmehr am Prestige der Verfassung und damit an ihrer Anerkennungswürdigkeit.

III. Konklusion

Die Ausführungen haben erkennbar gemacht, dass erhebliche Zweifel an der Legitimität des ungarischen Grundgesetzes bestehen. Ursünde des Dokuments ist die Missachtung der für die Demokratie typischen Wandelbarkeit. Die Momentaufnahme, die die Erlangung der Zweidrittelmehrheit im Jahre 2010 trotz des überragenden Erfolgs des Fidesz nun einmal darstellte, fixiert das Dokument auf lange Zeit, indem es Staatsideologie und politische Entscheidungen für eine lange Zeit dauerhaft vorschreibt. Die Feststellung, dass im Falle des Grundgesetzes alle im ersten Teil der Arbeit herausgearbeiteten Legitimationsstränge nur sehr schwach ausgeprägt sind, ist keine Übertreibung. Das übereilte, nicht integrative Verfahren war der Legitimität sehr abträglich. Die Ausführungen der Arbeit machten deutlich, dass sämtliche materiellen Legitimationsstränge ebenfalls mit schwerwiegenden Mängeln behaftet sind, sodass eine nachträgliche Heilung des Geburtsmakels nicht möglich ist.

Die Entmachtung des Verfassungsgerichts, die Eingriffe in die Gerichtsverfassung und die missbräuchliche Hochstufung von tagespolitischen Materien auf die Zweidrittebene sind kaum vereinbar mit dem Erfordernis der Gewaltenteilung, wobei letzterer Punkt auch die Partizipationsmöglichkeiten der Kräfte außerhalb des Fidesz einschränkt und somit an diesem Legitimationsstrang gleichermaßen nagt. Das extreme Übergewicht von rechter pseudohistorisierender Symbolik, der misslungene Versuch der Schaffung von Kontinuität und das widersprüchliche, kaum verständliche Verhältnis zur Vorgängerverfassung schwächen die Stränge des integrativen symbolischen Inhalts und der historischen Einbettung. Schließlich sind die mangelhafte handwerkliche Qualität und die häufigen, wenig durchdachten und destabilisierend wirkenden Änderungen der Anerkennungswürdigkeit der Urkunde ebenfalls sehr abträglich.

Das wenig professionelle, ausgrenzende Verfahren und der ebenso ausgrenzende Inhalt führten zu einer Urkunde, die den Anforderungen nicht entspricht, die heute an eine moderne europäische Verfassung zu stellen sind. Vielmehr stellt das Grundgesetz ein reines Herrschaftsinstrument des Fidesz dar, geschaffen vom Fidesz für Anhänger des Fidesz. Allerdings gibt gerade diese offene Missachtung demokratischer und pluralistischer Errungenschaften Grund zur Hoffnung. Sollte sich der politische Wind in Ungarn drehen, wird das Grundgesetz von 2012 abstürzen. Noch schlummert das ungarische Volk in Apathie. Der Fidesz sei allerdings daran erinnert, dass bereits Montesquieus *Esprit des Lois* eine Emotion des Volkes kannte, in die eine Apathie leicht umschlagen kann: den Zorn.