

## [Ungarns Verfassung vom 25. April 2011](#)

Einführung - Übersetzung - Materialien

Bearbeitet von  
Herbert Küpper

1. Auflage 2012. Buch. 451 S. Hardcover  
ISBN 978 3 631 62427 2  
Format (B x L): 14,8 x 21 cm  
Gewicht: 690 g

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Recht des Auslands > Ausländisches Recht: Mittel- und Osteuropa, Russland](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes, arranged in a slight arc. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.



**STUDIEN DES INSTITUTS FÜR  
OSTRECHT MÜNCHEN**

Herbert Küpper

# **Ungarns Verfassung vom 25. April 2011**

Einführung – Übersetzung – Materialien

**LESEPROBE**

Band 69

**PETER LANG**  
Internationaler Verlag der Wissenschaften

# ZURÜCK IN DEN KÁDÁRISMUS? UNGARNS NEUE VERFASSUNG VOM 25. APRIL 2011

## I. Einleitung

Am 25. April 2011<sup>1</sup> – genau ein Jahr nach den Parlamentswahlen, die mit einem Erdrutschsieg<sup>2</sup> zugunsten des nationalistisch-populistischen FIDESZ einhergingen<sup>3</sup> – erging unter dem Titel „Ungarns Grundgesetz“ eine neue Verfassung des Donaustaates<sup>4</sup>. Damit hat als letztes ehemals sozialistisches Land auch Ungarn eine nicht nur inhaltlich, sondern auch formal neue postsozialistische Verfassung.

Bis zum 31.12.2011 ist in Ungarn das Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Republik<sup>5</sup> Ungarn v. 20.8.1949<sup>6</sup>, zuletzt neu bekannt ge-

---

<sup>1</sup> Der 25. April ist das Datum der Verkündung. Mit diesem Datum werden in Ungarn Rechtsvorschriften regelmäßig zitiert. Die Verabschiedung im Parlament erfolgte bereits am 18. April 2011.

<sup>2</sup> Mit 52 % der Wählerstimmen – was angesichts der niedrigen Wahlbeteiligung ca 30 % der Wahlberechtigten ausmacht – gewannen FIDESZ und Koalitionspartner über zwei Drittel der Parlamentsmandate.

<sup>3</sup> Zu den Parlamentswahlen von 2010 s. *Lang, Kai-Olaf*: Rechtsruck. Die Parlamentswahlen in Ungarn 2010, OE 6/2010, S. 3-11; *Spanneberger, Norbert*: Ungarn nach den Parlamentswahlen im April 2010: Mehr als nur ein Rechtsruck, SOM 2010/4-5, S. 38-51. Zum politischen Profil von FIDESZ s. *Dieringer, Jürgen*: Das politische System der Republik Ungarn. Entstehung – Entwicklung – Europäisierung, Verlag Barbara Budrich, Opladen 2009, S. 78-80; *Dieringer, Jürgen*: Das Politische System der Republik Ungarn, SOE 2/2008, S. 163-182. Zu diesem Profil gehört auch, dass ideologische Positionen meist vorgeschoben werden und alleine dem Machterhalt dienen; insofern ist der heutige FIDESZ mehr noch als die meisten anderen ungarischen Parteien eine Klientelpartei südosteuropäischen Musters, der es nicht um politische Inhalte oder Ideologien geht, sondern v.a. um Machtpositionen, die die Versorgung der Anhänger mit öffentlichen Mitteln ermöglicht. Nur so ist erklärbar, dass FIDESZ sich im Laufe der 1990er Jahre von dem radikalen Liberalismus seiner Gründungsphase – mit dem er bei Wahlen keinen Erfolg mehr hatte – mehr und mehr abwandte und sich eine Ideologiefassade aus in der ungarischen Öffentlichkeit populären Versatzstücken illiberaler, meist (aber nicht ausschließlich) rechter Vorstellungen zurechtlegte und diese unter dem Zwang, sich vor dem Wähler zu profilieren, ständig radikalisierte.

<sup>4</sup> Ungarns Grundgesetz v. 25.4.2011, Magyar Közlöny (ungar. Gesetzblatt, in der Folge: MK) 2011 Nr. 43 S. 10656, in deutscher Übersetzung von *H. Küpper* in diesem Band.

<sup>5</sup> Von 1949 bis 1989: Volksrepublik.

<sup>6</sup> Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Republik Ungarn v. 20.8.1949, MK 1949 Nr. 174 S. 1355, in deutscher Übersetzung von *H. Küpper* abgedruckt bei *Hufeld, Ulrich / Epiney, Astrid* (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Textsammlung, 2. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2010, S. 609-643.

macht am 24.8.1990, in Kraft gewesen. Formal handelt es sich um die „stalinistische“ Verfassung aus 1949. Diese wurde jedoch bereits 1972 im Rahmen der sog. „zweiten Verfassungsgebungswelle“ im Ostblock<sup>7</sup> in vielen Teilen novelliert und z.T. mit ungarischen „Besonderheiten“ angereichert; insofern kann man von der „Kádár-Verfassung“ sprechen<sup>8</sup>. Eine umfassende Entkommunisierung erfolgte durch die beiden großen Verfassungsnovellen vom 23.10.1989 und vom 25.6.1990; zudem haben zahlreiche kleinere Änderungen bis zum heutigen Tag immer wieder einzelne Verfassungstextstellen geändert<sup>9</sup>. Seit 1989/90 ist die ungarische Verfassung inhaltlich keine sozialistische mehr, sondern die einer liberalen parlamentarischen Demokratie mit politischem und gesellschaftlichem Pluralismus, Respekt vor den Grundrechten, einem starken Verfassungsgericht und Marktwirtschaft. Insofern ist die Aussage, in Ungarn gelte noch eine aus sozialistischer Zeit stammende Verfassung, formal richtig; materiell hingegen ist spätestens 1990 eine weit gehend neue Verfassungsordnung – wenngleich mit gewissen textlichen Reminiszenzen aus sozialistischer Zeit<sup>10</sup> – entstanden. Das Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Republik Ungarn mag zwar aus dem Sozialismus stammen, ist aber – entgegen zahlreicher Verlautbarungen aus der politischen Propaganda in Ungarn – seit 1990 keine „sozialistische Verfassung“ mehr.

In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel hatte es mehrere Anläufe zum Erlass einer neuen Verfassung gegeben. Das letzte erfolgversprechende parlamentarische Verfassungsgebungsverfahren war 1997/98 v.a. an der Obstruktion des seinerzeit oppositionellen FIDESZ gescheitert. Unter fachlichen Gesichtspunkten war der Druck gering: Die Novellen 1989/90 sowie die begleitenden und späteren kleineren Änderungen hatten eine hinreichend tragfähige Grundlage für das neue demokratische

---

<sup>7</sup> Zu dieser sog. zweiten Verfassungsgebungswelle der 1960er und 1970er Jahre s. *Küpper, Herbert*: Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas, Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 54, Peter Lang Verlag, Frankfurt/M. 2005, S. 542-545, 593-595.

<sup>8</sup> Zur ungarischen Verfassung ab 1972 s. *Brunner, Georg* in: *Brunner, Georg / Meissner, Boris* (Hrsg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Schöningh, Paderborn 1979, S. 476-492.

<sup>9</sup> Zu den Textstufen der Verfassung zwischen 1990 und 2011 s. Anlage Nr. 1.

<sup>10</sup> Hierzu *Jakab András / Hollán Miklós*: Die dogmatische Hinterlassenschaft des Sozialismus im heutigen Recht, JOR 46 (2005), S. 11-40; *Küpper, Herbert*: Die „unvollendete Revolution“: Sozialistische Überreste in der ungarischen Verfassung, SOE 2/2008, S. 183-199; rechtsvergleichend *Küpper, Herbert*: Sozialistische Überreste in den Verfassungen der neuen EU-Mitgliedsstaaten im Lichte des gemeinschaftsrechtlichen Homogenitätsgebots, JOR 48 (2007), S. 203-261.

System geschaffen, auch wenn durch die zahllosen Änderungen ein in sich widersprüchlicher „Flickenteppich“ von geringer handwerklicher Qualität entstanden war. Etliche Widersprüche und Unebenheiten konnte die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts glätten. Die Symbolwirkung, die die Verfassungsgebung nach dem Systemwechsel hätte haben können, war Mitte, spätestens Ende der 1990er Jahre verpufft. Lediglich die Verfassungsrechtswissenschaft präsentierte weiterhin eine Reihe von Entwürfen, die v.a. auf eine technische Verbesserung zielten, seltener hingegen auf fundamentale inhaltliche Innovationen<sup>11</sup>.

Der in den Parlamentswahlen 2010 siegreiche FIDESZ war angetreten, den von ihm als unvollständig diagnostizierten Systemwechsel zu vollenden und eine neue Republik nach seinen Vorstellungen zu kreieren, die nichts mehr mit der sozialistischen Vergangenheit zu tun haben soll<sup>12</sup>. Dank der Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament hat die Partei auch die Mittel dazu. Der Umbau der Verfassungsordnung begann zunächst durch eine größere Anzahl Änderungen an der alten Verfassung: Allein seit dem Amtsantritt der neuen Regierung, d.h. von Mai 2010 bis November 2011, wurde die Verfassung elfmal geändert<sup>13</sup>. Die Änderungen zielen einesteils auf eine Schwächung der Kontrollinstanzen sowie auf die Möglichkeit, sie personell „gleichzuschalten“, zudem wurde die Medienfreiheit reduziert und für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk praktisch abgeschafft, und rechtsstaatliche Garantien wurden abgebaut, um sich an den Günstlingen der alten Regierung rächen zu können<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> *Kovács György*: Ungarns neue Verfassung – In Kraft 1. Januar 2012, OER 2011, S. 253-261 (253-254); *Kukorelli István*: Húsz éve alkotmányozunk... [Seit zwanzig Jahren sind wir dabei, uns eine Verfassung zu geben ...], *Közjogi Szemle* 3/2009, S. 1-10; *Somogyvári István*: Húsz éves a köztársasági alkotmány [Die Verfassung der Republik wird 20], *Közjogi Szemle* 3/2009, S. 11-24.

<sup>12</sup> Ministerpräsident *Orbán* selbst sprach von der „Revolution in den Wahlkabinen“. Ausführlich zum eschatologischen Welt-, Politik- und Selbstbild des FIDESZ und der FIDESZ-Regierung s. *Bos, Ellen*: Ungarn unter Spannung. Zur Tektonik des politischen Systems, OE 12/2011, S. 39-64.

<sup>13</sup> Näher hierzu Punkt II. 2.; der Text der Änderungen ist nachgewiesen in der Textstufentabelle in Anlage Nr. 1. Zur inländischen Kritik am Umgang mit der alten Verfassung s. *Drinóczy Tímea*: Hol a tervezés, a koordináció és a szakmaiság? Alkotmánymódosítások – 2010. április-július [Wo sind Planung, Koordination und fachliche Qualität? Verfassungsänderungen – April bis Juli 2010], *Közjogi Szemle* 2010/3, S. 66-72.

<sup>14</sup> Im Einzelnen hierzu s. Punkt II. 2. b).

Ein Jahr nach dem Wahlsieg erging die „Grundgesetz“ [Alaptörvény oder alaptörvény<sup>15</sup>] genannte neue Verfassung. Laut FIDESZ ist damit die Grundlegung für den Systemwechsel in der Staatsorganisation abgeschlossen und der Weg frei für den Aufbau eines echt postkommunistischen Gemeinwesens. Auf den ersten Blick mutet das Grundgesetz allerdings eher wie ein Rückfall in den durch die Verfassungsnovellen 1989/90 überwundenen Kádárismus an. Es geht an manchen Stellen unausgesprochen von einem paternalistischen Interventions- und Fürsorgestaat aus, der Wirtschaft, Gesellschaft und den Einzelnen mit Eingriffen lenkt und „beschützt“. Das GrundG enthält eine verbindliche Staatsdoktrin und erfährt dadurch eine ideologische Aufladung, wie sie zuletzt zu Zeiten der stalinistischen Verfassung von 1949 bis zur sozialistischen Verfassungsnovelle 1972 geherrscht hat – mit dem Unterschied, dass an die Stelle des verbindlichen Staatssozialismus jetzt ein verbindlicher Ethnonationalismus, wie er sich in Osteuropa im 19. Jh. herausgebildet hat, tritt. Mit einer von der Verfassung verbindlich vorgegebenen Staatsideologie verabschiedet sich Ungarn aus dem liberal-rechtsstaatlichen Verfassungskonsens West- und Mitteleuropas, wonach die Verfassung v.a. die Spielregeln und nicht die Inhalte – und schon gar nicht eine konkrete Ideologie – festlegen soll. Allerdings ist dieser Befund einer v.a. rückwärtsgewandten Verfassung nicht eindeutig. Andere Vorschriften wirken ausgesprochen „modern“ und „zukunftsoffen“ oder stärken liberale Elemente. Oft folgen individualistisch-liberale Vorschriften einerseits und kollektivistische oder paternalistische Werte tragende Nornem andererseits unmittelbar aufeinander und können so die extremen Seiten des jeweils anderen durch Auslegung neutralisieren. Hier kommt es auf die zukünftige Verfassungspraxis an, welche Richtung die Oberhand erhält.

In der Folge wird der in der Überschrift aufgeworfenen – absichtlich provokant formulierten – Frage nachgegangen, ob das Grundgesetz von 2011 tatsächlich ein Rückfall in einen überwunden geglaubten autoritären Staatspaternalismus ist oder doch in die west- und mitteleuropäische Verfassungslandschaft passt. Zu denken gibt die Tatsache, dass eine solche Frage überhaupt notwendig ist und auch von zahlreichen Kritikern in Ungarn und in Europa<sup>16</sup> aufgeworfen wurde und wird.

---

<sup>15</sup> Die Rechtschreibung schwankt. Das Grundgesetz selbst sowie § 24 Abs. 5 der alten Verfassung verwenden in ihren normativen Texten die Großschreibung. Das GrundG-EG ist nicht einheitlich; so finden sich in Art. 11 Abs. 3 und Abs. 4 beide Varianten. Im rechtswissenschaftlichen Schrifttum überwog zu Beginn die Kleinschreibung, aber die Tendenz geht zu einer verstärkten Verwendung der Großschreibung.

<sup>16</sup> Zur Stellungnahme der Venedig-Kommission s. unten Punkt II. 5.