Ungarns Verfassungsgericht: Das Imperium schlägt zurück

Gábor Halmai

04.02.2013 doi: 10.17176/20170208-100706

Das ungarische Verfassungsgericht, so scheint es, ist trotz aller Versuche der Fidesz-Regierung, es zu schwächen, immer noch zu effektivem Widerstand in der Lage. Doch die Regierung mit ihrer Zweidrittelmehrheit im Parlament scheint entschlossen, diesen Widerstand zu brechen. Jetzt bereitet sie ein Gesetz vor, das dem Gericht verbieten soll, seine eigene Rechtsprechung der letzten 20 Jahre seiner Urteilsfindung zugrunde zu legen. Nur noch die neue, von der Regierung alleine durchgesetzte Verfassung soll Basis seiner Arbeit sein dürfen.

Das Verfassungsgericht, eingerichtet ab 1.1.1990 nach deutschem Muster, besaß auch im internationalen Vergleich lange Zeit ziemlich umfangreiche Kompetenzen. Die wichtigste dieser Kompetenzen war die nachträgliche abstrakte Normenkontrolle, mit der nach der Regelung des Verfassungsgerichtsgesetzes konnte eine abstrakte nachträgliche Normenkontrolle jedermann jede Rechtsnorm auch ohne persönliche Betroffenheit beim Verfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen konnte (Popularklage). Das erste hochaktivistische Verfassunggericht, geleitet vom späteren Staatspräsidenten László Sólyom, hat durch seine transformatorische Judikatur zur Entstehung einer „unsichtbaren Verfassung“ beigetragen. Dies bedeutete, dass die neu Verfassungsordnung sich nicht im Text der vom Parlament im Jahre 1989 revidierten und später noch geänderten Verfassung erschöpft, sondern auch weitere Prinzipien und selbst die Judikatur des Verfassungsgerichts umfasst.

Seit den Parlamentswahlen im Frühjahr 2010 verfügt die neu Fidesz-Regierung, über eine verfassungänderden Mehrheit und hat damit alles in ihrer Macht Stehende getan, um das Verfassungsgericht unter Kontrolle zu bringen. Der erste Schritt in diese Richtung war, das Vorschlagsrecht für Verfassungsrichter zu ändern, das früher bei einem Ausschuss lag, der mit Abgeordneten der im Parlament vertretenen Fraktionen paritätisch besetzt war. Laut der neuen Regelung ist nunmehr die Regierungsfraktion allein in der Lage, neue Richter zu nominieren und mit ihrer Zweidrittelmehrheit zu wählen.

Dann haben sie die Zahl der Verfassungsrichter von 11 auf 15 erhöht, sodass die Regierungspartei sieben neue Richter berufen konnte. Der Präsident des Gerichtes wird jetzt auch mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament gewählt, früher wählten die Richter ihren Chef selbst aus den eigenen Reihen.

Der nächte Schlag war die Einschränkung der Kompetenzen des Verfassungsgerichts, nachdem dasselbe die 98%ige Besteuerung von Abfindungen im öffentlichen Dienst der früheren Regierung für verfassungswidrig erklärt hatte. Daraufhin wurde ihm das Recht aberkannt, Steuer- und Finanzgesetze zu überprüfen. Das hat zu einer Situation geführt, die weltweit beispiellos ist: Es gibt wohl in keinem anderen Staat eine als Verfassungsgericht fungierende Institution, deren Kontrollkompetenz nach dem Kriterium des Objekts der zu überprüfenden Rechtsnormen eingeschränkt wäre. Die ungarischen Verfassungsrichter können die genannten Gesetze lediglich in Hinblick auf Rechte überprüfen, die solche Gesetze im Normalfall gar nicht verletzen können (Recht auf Leben und Menschenwürde, Schutz privater Daten, Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit, Recht auf ungarische Staatsbürgerschaft). Die Einschränkung bleibt so lange in Kraft, wie die Staatsschulden die Hälfte dessen übersteigen, was im Text der Verfassung als „gesamtes Bruttoinlandsprodukt“ bezeichnet wird – was damit gemeint ist, bleibt unklar. Gesetze, die während dieser Zeit verabschiedet wurden, können auch nachher nicht überprüft werden.

Eine andere Art von Rache gegenüber missliebige Urteile des Verfassungsgericht war und bleibt weiterhin, Gesetzbestimmungen, die von dem Verfassungsgericht als verfassungwidrig erklärt wurden, kurzerhand direkt in die Verfassung zu schreiben. Das war der Fall mit den Bestimmungen des neuen Kirchengesetzes über die parlamentarische Genehmigung der Kirchen. Diese wurden in das Gesetz über die "Übergangsbestimmungen" der neuen Verfassung übergenommen in der Überzeugung, dass sie damit automatisch Verfassungsrang erreichen. Das gleiche passierte, als die Regierung die Möglichkeit einer Wählerregistrierung in die "Übergangsbestimmungen" aufnahm, um die spätere verfassungsgerichtliche Überprüfung zu verhindern.

Aber die noch immer nicht regierungstreue Mehrheit der Richter beschloss Ende Dezember letztes Jahres zunächst, dass diejenigen Teile der "Übergangsbestimmungen" die keinen Übergangscharakter besitzen, sondern wirkliche Ergänzungen oder Änderungen der Verfassung sind, nicht als Teil des Grundgesetzes betrachtet werden können. Weil mit dieser Entscheidung die verbindliche Wählerregistrierung ihrer Verfassungsgrundlage beraubt wurde, konnte die gleiche Mehrheit der Richter die terminlich begrenzte Wählerregistrierung am Anfang dieses Jahres auch inhaltlich kassieren.

Die erste unmittelbare Reaktion der Fidesz deutete auf keine weitere Racheakt für die unbotmäßigen Urteile hin. Fraktionschef Antal Rogán erklärte, dass die Wählerregistrierung nun nicht zu 2014 eingeführt werde. Aber einige Tage später, nach der Sitzung des Parteipräsidums, kündigte der stellvertretende Fidesz-Vorsitzende Lajos Kósa den bislang letzten Angriff auf das Verfassungsgericht an. Laut der Pläne des Gremium soll im Frühjahr ein neues Gesetz vermutlich zusammen mit einer Verfassungsänderung verabschiedet werden.

Zwei Elemente dieses geplanten Gesetzes scheinen problemlos zu sein. Das eine würde dem Generalstaatsanwalt sowie dem Präsidenten des Obersten Gerichtes (Kurie) das Initiativrecht für abstrakte Normenkontrolle zuzusprechen, das nach dem Inkrafttreten der neuen Verfassung, die die Popularklage abgeschaft hat, ausschliesslich bei der Regierung, dem Ombudsmann für Grundrechte oder einem Viertel der Parlamentsabgeordneten (die letztere würde eine Koalition der beiden demokratischen Oppositionsparteien mit der rechtsradikalen Jobbik-Parteivoraussetzen) lag. Die andere harmlose Änderung würde das Verfassungsgericht zwingen, die Parteien eines Falles ihre Meinungen vor der Entscheidung äußern zu lassen.

Aber der wirkliche Racheakt des neuen Gesetzes wäre das Verbot der Hinzuziehung von Urteilen zwischen 1989 und 2011. Das würde bedeuten, dass das Gericht sich bei seinen neuen Entscheidungen nicht mehr auf frühere Grundsatzurteile, also gelebte und bewährte Rechtsprechung berufen kann. Damit wäre 22 Jahre Rechtspraxis des Verfassungsgerichts ausgelöscht, und Urteile könnten nur noch auf den heutigen Verfassungstext selbst Bezug nehmen. Der Entscheidungsträger der Idee ist eigentlich der jetzige Verfassungsrichter Béla Pokol, der die frühere Verfassungsgerichtspraxis für illegitimen Aktivismus hält und schon vor seiner Wahl zum Gericht im Falle der Verabschiedung einer neuen Verfassung für die Aufhebung aller früheren Verfassungsgerichtsentscheidungen plädiert hatte.

Diese Regelung stünde übrigens im Gegensatz zur Funktion einer wirklichen "Übergangsbestimmung", denn die besagt normalerweise, dass das Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes die Gültigkeit früherer Gesetze und Judikatur nicht berührt. Man kann natürlich streiten, ob auch nach dieser neuen Einschränkung das Verfassungsgericht in der Lage bleibt, die Argumente alter Entscheidungen zu verwenden, ohne sie ausdrücklich hinzuzuziehen. Aber die Möglichkeit wird vom Frühjahr an praktisch ausgeschlossen, da zwei aus den Reihen der neun Verfassungsrichter, die die Entscheidung über die Wählerregistrierung mitgetragen haben, durch zwei Fidesz-treuen Richtern ersetzt werden. Damit werden die Regierungloyalen in der Mehrheit sein, und Darth Vader hätte den Krieg um das Verfassungsgericht gewonnen.

AUTOR*IN

Gábor Halmai

Gábor Halmai ist Professor für vergleichendes Verfassungsrecht am Europäischen Hochschulinstitut (EUI) in Florenz.

EMPFOHLENE ZITATION

Halmai, Gábor: Ungarns Verfassungsgericht: Das Imperium schlägt zurück, Verfassungsblog, 04.02.2013, doi: 10.17176/20170208-100706.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20170208-100706.