



Arthur Benz / Stephan Bröchler / Hans-Joachim Lauth (Hg.)
in Verbindung mit Peter Brandt / Werner Daum /
Martin Kirsch / Arthur Schlegelmilch
**HANDBUCH DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSGESCHICHTE
IM 20. JAHRHUNDERT**
Band 5: seit 1989

ca. 1.544 Seiten
Hardcover mit Schutzumschlag
ca. 188,00 Euro
ISBN 978-3-8012-4251-0

Der vorliegende Band 5 bildet den Abschluss der Handbuchreihe zur Verfassungsgeschichte im 20. Jahrhundert. Beginnend mit den Umwälzungen von 1989/90 veranschaulicht er bis in die 2010er-Jahre hinein das Spannungs- und Wechselverhältnis zwischen der einzelstaatlichen Verfassungsentwicklung sowie der Ausbildung einer supranationalen Verfassungsebene. Die Herausgeber betrachten neben formalen und materiellen Aspekten auch die faktische Ausprägung der Verfassungen.

Die 48 Länderbeiträge decken das gesamte geografische Europa einschließlich Russlands, der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, der Türkei und der EU-Institutionen ab. Dabei eröffnet das einheitliche Gliederungsschema einen vergleichenden Zugang zur europäischen Verfassungsentwicklung seit der Wiedervereinigung Deutschlands und legt somit den Grundstein für künftige komparatistische Forschungen.

Arthur Benz

geb. 1954, Professor für Politikwissenschaft, Leiter des Arbeitsbereichs »Politisches System der Bundesrepublik Deutschland und Vergleich politischer Systeme« am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Darmstadt.

Stephan Bröchler

geb. 1962, PD Dr., Privatdozent für Politikwissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Hans-Joachim Lauth

geb. 1957, Professor für Politikwissenschaft, Inhaber des Lehrstuhls für Vergleichende Politikwissenschaft und Systemlehre am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

VERLAG J. H. W. DIETZ NACHF.

Dreizehnmorgenweg 24
D-53175 Bonn
Fax +49 (0) 228/18 48 77-29
www.dietz-verlag.de

PRESSE
Mareike Malzbender
Tel. +49 (0) 228/18 48 77-26
mareike.malzbender@dietz-verlag.de

VERANSTALTUNGEN
Barbara Oh
Tel. +49 (0) 228/18 48 77-24
barbara.oh@dietz-verlag.de



Von Claudia-Yvette Matthes (Berlin)

o Einführung

Die Verfassung als zentrales Regelwerk des Staates hat in Ungarn eine große Bedeutung. Mit dem Systemwechsel, dem eine längere Liberalisierungsphase vor den ersten freien Wahlen vom 18. März 1990 vorausgegangen war, erfolgte keine Neuschöpfung, sondern eine sehr umfangliche Überarbeitung der sozialistischen Verfassung. Die Vereinbarungen am Runden Tisch zwischen der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei (*Magyar Szocialista Munkáspárt*, MSZMP) und den damaligen Oppositionsparteien im Sommer 1989 entkernten den sozialistischen Charakter der Verfassung und gewährleisteten eine ausreichende Funktionalität für das Regierungsgeschäft.¹ Dennoch blieb die Debatte über die politische Symbolkraft der Verfassung ein Thema, vor allem für die national-konservativen Parteien. Sie kritisierten, dass die offizielle Bezeichnung der Verfassung weiterhin »A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény« (Verfassung der Republik Ungarn, Gesetz XX von 1949) lautete, was ihrer Ansicht nach die Abkehr vom Sozialismus nicht ausreichend zum Ausdruck brachte. Nachdem 1995/96 der Versuch, eine neue Verfassung zu schreiben, gescheitert war, erfolgte dies 2011 unter der Regierung von Viktor Orbán, Fidesz – Ungarischer Bürgerbund (*Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*). Das Grundgesetz² Ungarns wurde nach sehr kurzer Debatte ohne Referendum am 25. April 2011 von Staatspräsident Pál Schmitt (Fidesz) unterzeichnet und trat zum 1. Januar 2012 in Kraft.³ Beide Texte werden im folgenden Gegenstand der Analyse sein.

- 1 Kinga Hiller, Neue Verfassung für Ungarn?, in: Recht in Ost und West. Zeitschrift für Ostrecht und Rechtsvergleichung 48 (1998), H. 2, S. 74-77.
- 2 Der Begriff Grundgesetz (*alaptörvény*) knüpft begrifflich an die Zeit vor 1949 an, als Verfassungsfragen in einfachen Gesetzen geregelt wurden, mit seinen detaillierten Regelungen ist das heutige Grundgesetz jedoch eher eine chartalische Vollverfassung (*alkotmány*). Herbert Küpper, Mit Mängeln. Ungarns neues Grundgesetz, in: Osteuropa 61 (2011), H. 12, S. 135-144, hier S. 138.
- 3 Fidesz hatte mit einer Änderung der alten Verfassung das parlamentarische Quorum für die Entscheidung über die Regeln zur Erarbeitung einer neuen Verfassung von Vierfünftel auf Zweidrittel der Abgeordneten gesenkt und konnte so einen neuen Verfassungsgebungsprozess in Gang bringen. Miklós Bánkúti/Gábor Halmai/Kim Lane Scheppele, Disabling the Constitution, in: Journal of Democracy 23 (2012), H. 3, S. 138-146, hier S. 139-142; Sonja Priebe, Hungary, in: A. Frustorfer/M. Hein (Hg.), Constitutional Politics in Central and Eastern Europe. From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems, Wiesbaden 2016, S. 101-143, hier S. 115.

Das Grundgesetz revidierte den parlamentarischen Charakter des Regierungssystems nicht, konzentrierte aber die politische Macht in der Regierung und hebelte diverse Kontrollmechanismen, insbesondere des Verfassungsgerichts, aus, auch durch die nachfolgenden fünf Änderungen.⁴ In Ungarn und in Europa wurde viel Kritik am Grundgesetz und den weiteren gesetzlichen Änderungen laut. Das Europaparlament verabschiedete Resolutionen und die Venedig-Kommission des Europarates mehrere umfangreiche Berichte zum Grundgesetz, den daran bereits erfolgten Änderungen und einigen Ausführungsgesetzen, unter anderem zur Medien- oder Religionsfreiheit oder dem Justizsystem.⁵ Auch in der akademischen Fachliteratur wird eine intensive Debatte über die Bewertung des neuen Grundgesetzes und seine rechtlichen sowie politischen Folgen geführt.⁶ Die Demokratieindizes »Freedom House« und »Bertelsmann Transformation Index« werteten Ungarn unter anderem aufgrund der verfassungspolitischen Veränderungen in ihren Rankings nach 2011 deutlich ab.⁷

1 Ungarn seit 1989

Die Republik Ungarn hatte laut Volkszählung 2011 auf einer Fläche von 93.030 km² rund 9,9 Millionen Einwohner, von denen 1,7 Millionen in der Hauptstadt Budapest leben. Etwa 10 % der Einwohner gehören einer der 13 ethnischen Minderheiten des Landes an, 186.000 Menschen unter ihnen bezeichnen sich als Ungarndeutsche und 316.000 als Roma. 37 % bekannten sich zur römisch-katholischen Kirche, 12 % waren calvinistisch, 2 % evangelisch-lutherisch und 0,1 % jüdisch. 17 % bezeichneten sich als konfessionslos und 27 % machten keine Angabe.⁸ Im Jahr 2013 waren die

4 Priebus, Hungary (wie Fn. 3); László Sólyom, Ende der Gewaltenteilung. Zur Änderung des Grundgesetzes in Ungarn, in: Osteuropa 63 (2013), H. 4, S. 5-11.

5 Ellen Bos, Die ungarische Demokratie in der Krise? Veränderungen des politischen Systems in Ungarn nach drei Jahren Regierung Viktor Orbán, in: Südosteuropa Mitteilungen 3 (2013), H. 4, S. 128141, hier S. 130; Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Berichterstatter: Rui Tavares, Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 (2012/2130(INI)); online: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0229+0+DOC+PDF+V0//DE>> [20.4.2017]; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Fourth Amendment Law of Hungary, Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012, Strasbourg, 14–15 June 2013; online: <<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%209012-e>> [20.4.2017].

6 Vgl. auch die nach 2010 erschienene Auswahlliteratur im Anhang des vorliegenden Handbuchbandes.

7 Bertelsmann Stiftung, BTI 2014 Hungary Country Report, Gütersloh 2014; online: <<http://www.bti-project.org/de/berichte/laenderberichte/detail/itc/hun/ity/2014/itr/ecse/>> [20.4.2017]; Freedom House, Freedom in the World 2015, Hungary; online: <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/hungary>> [20.4.2017].

8 Auswärtiges Amt, Länderinformationen: Ungarn, November 2016; online: <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/>

meisten Beschäftigten in der Nahrungsgüterindustrie tätig, gefolgt von Chemie- und Elektroindustrie, Fahrzeug- und Maschinenbau. Fast 60 % der ungarischen Produktion gehen in den Export, 2015 insbesondere nach Deutschland, Rumänien und die Slowakei. Importe kamen vor allem aus Deutschland, Österreich und China, während die aus Russland im Vergleich zu 2014 um 39,4 % zurückgingen.⁹

Im Jahr 2000 feierten die Ungarn das Millennium ihrer Staatsgründung beziehungsweise der Inthronisierung Stephans (István I.) des Heiligen, nach der Landnahme um 895 n. Chr. im Karpatenbecken durch ungarische Stämme und der Christianisierung der Fürstenfamilie. Nach Perioden eigener Regentschaft, kriegerischen Konflikten mit sowie Zugehörigkeiten zum Osmanischen Reich und anderen europäischen Mächten, insbesondere Österreich, bestand seit dem Ausgleich von 1867¹⁰ bis 1918 die österreichisch-ungarische Doppelmonarchie, in welcher eine parlamentarische Regierungsform etabliert wurde. Nach dem Ersten Weltkrieg und dem Friedensvertrag von Trianon 1920 durchlebte Ungarn unter Reichsverweser Admiral Miklós Horthy, der sich zum Staatsoberhaupt wählen ließ, eine »Monarchie ohne König« mit einer erst semidemokratischen und später autoritären Phase¹¹ bis zur Besetzung durch Nazideutschland 1944 und dann die Sowjetunion. Nach den freien Wahlen 1945 stellte die Unabhängige Partei der Kleinlandwirte, der Landarbeiter und des Bürgertums (Független Kisgazda Földmunkás és Polgári Párt, FKGP) die Regierung, allerdings in einer Koalition mit der Kommunistischen Partei der Ungarischen Werktätigen (Magyar Dolgozók Pártja, MDP), welche nach den Wahlen von 1947 alleine regierte. 1949 zementierten die Kommunisten ihre Einparteienherrschaft durch eine neue und zugleich erste Verfassung des Landes.¹²

Mitte der 1980er-Jahre begann ein politischer Transitionsprozess in Ungarn, als die MSZMP politische Reformen einleitete in Reaktion auf die sich formierende Opposition. Diese war zwar schwächer als in Polen oder der Tschechoslowakei, doch die MSZMP fürchtete sich in Erinnerung an den Aufstand von 1956 vor Unruhen, da der ungeschriebene Gesellschaftsvertrag, ökonomischer Wohlstand statt politischer

Ungarn_node.html> [20.4.2017]; Hungarian Central Statistical Office, Population Census 2011, Budapest 2012; online: <<http://www.ksh.hu/docs/eng/xftp/idoszaki/nepsz2011/enepszelo2011.pdf>> [20.4.2017].

9 Deutsch-Ungarische Industrie- und Handelskammer, Statistiken zur ungarischen Wirtschaft; online: <<https://www.ahkungarn.hu/wirtschaft-in-zahlen/>> [20.4.2017].

10 Zur gescheiterten Revolution von 1848 siehe Joachim von Puttkamer, Blicke auf ein gespaltenes Land. Die ungarische Nation und ihre Geschichte, in: Osteuropa 61 (2011), H. 12, S. 9-28, hier S. 17 f. Siehe auch den Beitrag über Ungarn im betreffenden Band der vorliegenden Reihe Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert.

11 Miklós Molnár, Geschichte Ungarns. Von den Anfängen bis zur Gegenwart, Hamburg 1999, hier S. 367-403.

12 Ebd., S. 410; Küpper, Mängeln (wie Fn. 2), S. 136-138.

Freiheiten, im Kontext wirtschaftlicher Schwierigkeiten bröckelte.¹³ Mit verschiedenen Maßnahmen verabschiedete sich die MSZMP von ihrem Machtmonopol und ebnete dem Systemwechsel schon in den alten Institutionen den Weg.¹⁴ Zwischen dem 13. Juni und dem 18. September 1989 tagten dann MSZMP, die Oppositionsparteien und ihnen nahestehende Gewerkschaften und Verbände am Runden Tisch.¹⁵ Die dort vereinbarten Änderungen der politisch-institutionellen Grundlagen in Richtung einer parlamentarischen Demokratie traten zum 23. Oktober 1989 in Kraft. Die Verfassung wurde bis 2011 durch über 150 Änderungen weiter modifiziert.¹⁶

Ungarn galt in den 1990er-Jahren aufgrund der frühen Differenzierung des Parteiensystems und stabilen Regierungen als Musterbeispiel einer erfolgreichen Demokratisierung, ab Ende der 1990er-Jahre verschärfte sich aber die Konflikte. Eine Polarisierung der politischen Parteien mündete schließlich in den von Fidesz betriebenen Umformungen der Institutionen. Der jetzige Typ des Regierungssystems ist noch immer parlamentarisch, hat aber aufgrund der Zentralisierung und Konzentration politischer Macht seinen demokratisch-pluralistischen Charakter deutlich eingebüßt. Viktor Orbán selbst hat in einer Rede das Konzept einer »illiberalen Demokratie« als Zielsetzung genannt, die zwar Freiheitsrechte nicht vollständig negiert, aber der politischen Ordnung einen anderen, nationalen Charakter geben will.¹⁷

Ungarns Grenzen sind grundsätzlich im In- und Ausland anerkannt und seit 1947 unverändert. Sie gehen zurück auf den Vertrag von Trianon (1920)¹⁸, der

-
- 13 Robert M. Jenkins, *Movements into Parties: The Historical Transformation of the Hungarian Opposition*, in: *Program on Central and Eastern Europe Working Papers Series #25*, Ginzburg Center for European Studies, Harvard University, Cambridge 1992, hier S. 4; László Bruszt/Ferenc Feher, *Without us, but for us?*, in: *Social Research* 55 (1988), H. 1-2, S. 365-387.
- 14 Katrin Sitzler, *Ungarns politische Reformen im Spiegel der neuen Verfassungskonzeption*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 23 (1989), S. 29-38, hier S. 29 f.
- 15 Dieser wurde deshalb auch Dreieckstisch genannt; siehe András Sajó, *Round Tables in Hungary*, in: *Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe*, University of Chicago, Working Paper Nr. 2, Chicago 1991, hier S. 9.
- 16 Im Juni 1995 erarbeitete ein parlamentarischer Verfassungsausschuss mit vier Abgeordneten pro Fraktion eine neue Verfassung mit modernem Grundrechteteil. Der Entwurf wurde im März 1996 in Öffentlichkeit und Parlament diskutiert, erhielt aber nur 252 von 275 nötigen Stimmen. Eine erneute Abstimmung wurde vertagt und man nutzte weiter das Mittel der Verfassungsrevision. Claudia-Yvette Matthes, *Polen und Ungarn – Parlamente im Systemwechsel*, Opladen 1999, hier S. 100; Ellen Bos, *Verfassungsgebung und Systemwechsel. Die Institutionalisierung von Demokratie im postsozialistischen Osteuropa*, Wiesbaden 2004, hier S. 264-269.
- 17 András Kőrösnéyi/Gábor G. Fodor/Jürgen Dieringer, *Das politische System Ungarns*, in: W. Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Wiesbaden 2010, S. 357-417, hier S. 360. Orbáns Grundsatzrede vom Sommer 2014 findet sich online: <<http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanynos-summer-free-university-and-student-camp>> [20.4.2017].
- 18 Dieser Vertrag wird in Ungarn immer wieder politisch instrumentalisiert; siehe Molnár, *Geschichte* (wie Fn. 11), S. 363-365; von Puttkamer, *Blicke* (wie Fn. 10), S. 22-24; Balázs Ablonczy, *Trauma, Tabu, Kult. Trianon und die Auslandsungarn*, in: *Osteuropa* 61 (2011), H. 12, S. 303-314.

nach dem Ersten Weltkrieg das Territorium Ungarns um 71 %, die Bevölkerung um 58 % und den Anteil ethnischer Ungarn um 32 % reduzierte. Menschliche Tragödien sowie politische Konflikte mit den Nachbarn waren die Folge.¹⁹ Heute sind Ungarns Grenzen durch bilaterale Staatsverträge bestätigt, aber insbesondere die Beziehungen zu Rumänien und der Slowakei, in denen jeweils circa 1,2 Millionen, beziehungsweise circa 500.000 Ungarn leben, sind oft angespannt. Kritik an der jeweiligen Minderheitenpolitik oder Reden ungarischer Politiker, welche sich auch an Ungarn in den Nachbarländern richteten, führten zu Verstimmungen. 2001 initiierte die Orbán-Regierung das Gesetz Nr. LXII über die Auslandsungarn, das es ihnen ermöglichte, einen ungarischen Personalausweis zu beantragen und Zugang zu Sozialleistungen sowie zum Arbeitsmarkt in Ungarn zu erlangen. Am 26. Mai 2010 verabschiedete das Parlament Gesetz Nr. XLIV, welches das Staatsbürgerschaftsrecht, Gesetz Nr. LV aus dem Jahr 1993, veränderte und im Ausland lebenden Ungarn erlaubte, eine doppelte Staatsbürgerschaft zu beantragen.²⁰

2 Verfassungskultur und politische Kultur

Offizielle ungarische Feiertage sind der 15. März zum Gedenken an den Beginn der Revolution von 1848, der 20. August, welcher des Staatsgründers und ersten ungarischen Königs, dem Heiligen Stephan, gedenkt, sowie der 23. Oktober, zur Erinnerung an den Beginn des Volksaufstands von 1956 und die Proklamation der Republik Ungarn im Jahr 1989. Im Grundgesetz fiel die zweite Begründung für den 23. Oktober weg (Art. J GG), weil die regierende Partei Fidesz den Kompromiss des Runden Tisches, der an jenem Tag in Kraft getreten war, sei jeher ablehnte. Das Staatswappen zeigt die Stephanskronen. Dieses ist wie die Staatsfahne, seit 1848 eine Trikolore in den Farben Rot, Weiß und Grün (wobei Rot die Kraft, aber auch das vergossene Blut der Volksaufstände, Weiß die Treue beziehungsweise Reinheit des Landes sowie Grün die Hoffnung beziehungsweise die Revolution des 19. Jahrhunderts symbolisieren), in der Verfassung definiert und im Grundgesetz abgebildet. Beide Symbole können nur mit Zweidrittelmehrheit verändert werden (§ 76 Verf., Art. I GG). Auch die Nationalhymne von 1903, das Gedicht *Himnusz* von Ferenc Kölcsey (1790–1838) in der Vertonung von Franz Erkel (1810–1893) sowie die Nennung von Budapest als Hauptstadt des Landes sind in der Verfassung festgeschrieben (§ 75 u. § 74 Verf., Art. I Abs. 3 GG).

19 Der Wiener Schiedsspruch vom 2.11.1938 ermöglichte es Nazideutschland und Italien, Ungarn Gebiete der heutigen Slowakei, Rumäniens und der Ukraine zurückzugeben. 1946 annullierte dies die Pariser Friedenskonferenz 1946 als Bruch des Völkerrechts. Molnár, *Geschichte* (wie Fn. 11), S. 389-391.

20 Diese Option untersagte die Slowakei ihren Staatsbürgern daraufhin vorübergehend. Bartek Pytlas, *Radical-Right Narratives in Slovakia and Hungary: Historical Legacies, Mythic Overlaying and Contemporary Politics*, in: *Patterns of Prejudice* 47 (2013), H. 2, S. 162-183.

Die 1989 formulierte Präambel war sehr kurz. Sie verwies auf Prinzipien wie soziale Marktwirtschaft, parlamentarische Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Mehrparteiensystem. Sie erinnerte an den friedlichen politischen Systemwechsel, führte aber auch den vorläufigen Charakter dieser Verfassungsrevision an und nannte das Ziel »einer neuen Verfassung für unsere Heimat«. Kapitel I benannte allgemeine Bestimmungen zu politisch-institutionellen, rechtlichen, sozialen und das Wirtschaftssystem betreffenden Regeln, welche später im Grundrechteteil spezifiziert wurden. Dem neuen Grundgesetz hingegen steht in Form eines »Nationalen Bekenntnisses« eine zweiseitige Präambel voran. Neben deren Länge ist ihre inhaltliche Ausrichtung bemerkenswert, da zahlreiche historische Bezüge, deren Auslegung umstritten ist, in einer konservativ-nationalen Deutung Verfassungsrang erhalten haben.²¹

Eine Staatssprache war in der alten Verfassung nicht festgelegt, im Grundgesetz ist Ungarisch als Staatssprache fixiert (Art. H Abs. 1 GG). Nationale und ethnische Minderheiten wurden in der alten Verfassung als »staatsbildende Faktoren« bezeichnet, denen die Republik Ungarn Schutz zu gewähren und die Pflege ihrer eigenen Sprache und Kultur sowie Unterricht in ihrer Sprache und die Bildung örtlicher und landesweiter Selbstverwaltungen zu ermöglichen hatte (§ 68 Verf.). Diese hatten Mitsprache- und Vetorechte bei lokalen kultur- und bildungspolitischen Entscheidungen.²² Der Parlamentsbeauftragte für nationale und ethnische Minderheiten diente für sie als Ansprechpartner sowie als Instanz, um gegen Missstände vorzugehen (§ 32b Verf.). Gleichzeitig wurde betont, Verantwortung für die außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn zu haben und die Beziehungen zu ihnen zu pflegen (§ 6 Abs. 3 Verf.). Auch das Grundgesetz betont in Artikel D seine Verantwortung für die Auslandsungarn und sichert in Artikel XXIX GG allen in Ungarn lebenden Nationalitäten ähnliche Rechte wie der alte § 68, dessen konkrete Umsetzung ein sogenanntes »Kardinalgesetz«²³ regelt. Im Parlament wurde für jede der 13 staatlich anerkannten

21 von Puttkamer, Blicke (wie Fn. 10), S. 26-27; Zsolt Körtvélyesi, From »We the People« to »We the Nation«, in: G. A. Tóth (Hg.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest u. a. 2012, S. 111-140.

22 Siehe Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten sowie Judit Szilágyi, *Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn – Recht und Praxis*, in: P. Karpf u. a. (Hg.), *Die Volksgruppen und der Kulturaustausch im Raum Alpen-Adria*, Klagenfurt 2007, S. 105-111.

23 Kardinalgesetze (Art. T GG) lassen sich nur mit einer Zweidrittelmehrheit ändern. Eingeführt wurden sie 1989 am Runden Tisch, weil sich die damalige Opposition vor einer möglichen Willkür der MSZMP schützen wollte. Da diese Regel aber nach 1990 die Entscheidungsfindung hemmte, verringerten die Vorsitzenden von MDF und SZDSZ im sog. Antall-Tölgyessy-Pakt vom 29.4.1990, neben weiteren Verfassungsänderungen, die Zahl der Zweidrittelgesetze auf 20 grundlegende Themenfelder, wie z. B. Änderungen der Geschäftsordnung des Parlaments, des Wahlrechts oder des Datenschutzgesetzes; siehe Matthes, Polen (wie Fn. 16), S. 99-100; László Vass, *Changes in Hungary's Governmental System*, in: A. Ágh (Hg.), *The Emergence of the East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest 1994, S. 186-197, hier S. 188. Seit 2010 wird ihre Zahl wieder erhöht, was u. a. die Venedig-Kommission kritisiert; siehe Sonja Priebus/Astrid Lorenz,

Minderheiten ein Minderheitensprecher eingeführt, der jedoch nur beratende Funktionen hat.²⁴

Die politische Kultur Ungarns wird trotz des seit 1990 stattfindenden Wertewandels und der recht entwickelten Zivilgesellschaft als eher passiv, mit geringer Neigung zu politischer Partizipation charakterisiert. Aufgrund der früheren Zwangsmitgliedschaft in den kommunistischen Massenbewegungen zeigt die Bevölkerung kein ausgeprägtes Interesse, sich dauerhaft in Gewerkschaften oder politischen Parteien zu engagieren, zumal auch der Systemwechsel zwischen den Eliten ausgehandelt und nicht von einer breiten Opposition getragen worden war. Politische Strömungen wie der Liberalismus oder die Sozialdemokratie fußen nicht auf historisch gewachsenen Massenbewegungen, sodass die ungarischen Parteien meist elitäre Kleingruppen ohne starke soziale Basis sind. Soziologen attestieren den Ungarn »eine gewisse Apathie« und ein »Kleinbürgertum der privaten Nische«, allerdings auch findige Ideen, wie sie den Staat zu ihrem Vorteil nutzen können.²⁵ Die Einstellungen zur Demokratie hängen von der ökonomischen Lage ab. 2009 beurteilten 94 % der Ungarn diese als schlecht und zeigten mit 77 % die höchste Unzufriedenheit mit dem realen Funktionieren der Demokratie in Europa. Gleichzeitig sind für sie im Vergleich zu ihren postsozialistischen Nachbarn demokratische Institutionen und Freiheiten wie freie Wahlen, Mehrparteiensystem, freie Medien, freie Meinungsäußerung mit im Mittel 66 % von größter Bedeutung.²⁶

3 Regierungssystem

Am Runden Tisch waren sich alle Teilnehmer darüber einig, ein parlamentarisches Regierungssystem einzurichten. Dafür sprachen zum einen historische Erfahrungen – in den Beratungen wurde oft auf die Forderungen der 1848er-Revolution Bezug genommen –, zum anderen erachtete es die Opposition nach 40 Jahren der Einparteiensherrschaft als besten Schutz gegen autoritäre Bestrebungen.²⁷

Strategische Institutionenpolitik. Inhalte, Effekte und Risiken der Parlamentsreformen in Ungarn seit 2010, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 46 (2015), H. 2, S. 292-309, hier S. 308.

- 24 Siehe Gesetz CLXXIX vom Jahre 2011 über die Rechte der Nationalitäten sowie Balázs Dobos, Democratic Consolidation and Community Boundaries: Contemporary Challenges for Minorities in Hungary, in: Społeczeństwo i Polityka, 43 (2015), H. 2, S. 15-27.
- 25 Jürgen Dieringer, Das politische System der Republik Ungarn, in: Südosteuropa 56 (2008), H. 2, S. 163-182, hier S. 165; András Körösenyi/Csaba Tóth/Gábor Török, The Hungarian Political System, Budapest 2009, hier S. 13-32.
- 26 Richard Wike (Pew Research Center), Hungary Dissatisfied with Democracy but Not its Ideals, April 7, 2010; online: <<http://www.pewglobal.org/2010/04/07/hungary-dissatisfied-with-democracy-but-not-its-ideals/>> [20.4.2017].
- 27 György Szoboszlai, Parliamentarism in the Making: Crisis and Political Transformation in Hungary, in: A. Lijphart/C. H. Waisman (Hg.), Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America, Boulder 1996, S. 117-136, hier S. 122.

Der ungarische Staatspräsident erhielt daher weitgehend repräsentative Aufgaben. Er wird vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit auf fünf Jahre²⁸ gewählt und kann einmal wiedergewählt werden. Er schlägt den Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten vor, wobei er bis 2010 dies erst nach Anhörung der Fraktionsvorsitzenden tat (§ 33 Abs. 3 Verf., Art. 16 GG). In der Gesetzgebung hat er umfassende Befugnisse: Er kann Gesetzentwürfe einbringen und die des Parlaments durch ein konstitutionelles Veto blockieren, indem er das Verfassungsgericht anruft. Das politische, suspensive oder aufschiebende Veto berechtigt ihn zudem, einen Entwurf, ganz oder in Teilen, an das Parlament zurückzuschicken. Änderungswünsche des Präsidenten kann das Parlament mit einfacher Mehrheit überstimmen (§ 26 Verf., Art. 26 GG). Das Parlament auflösen konnte der Staatspräsident gemäß der alten Verfassung nur, wenn dem Ministerpräsidenten vier Mal innerhalb eines Jahres das Vertrauen entzogen wurde. Laut Grundgesetz kann er Selbiges tun, wenn das Parlament nach 40 Tagen den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten nicht gewählt oder bis 31. März des laufenden Jahres keinen Haushalt verabschiedet hat. Beide Texte sehen beziehungsweise sahen vor, dass sich der Präsident zuvor mit den Fraktionsvorsitzenden, dem Parlaments- und dem Ministerpräsidenten beraten muss (§ 28 Verf., Art. 3 GG).²⁹ Andere Entscheidungen muss er vom Ministerpräsidenten gegenzeichnen lassen. Der Präsident kann auf Antrag eines Fünftels der Abgeordneten des Amtes enthoben werden, wenn er gegen die Verfassung oder ein anderes Gesetz verstoßen hat. Der Einleitung eines entsprechenden Verfahrens vor dem Verfassungsgericht müssen mindestens zwei Drittel der Abgeordneten zustimmen (§ 31 Abs. 4, § 31a Verf., Art. 13 GG). Völkerrechtliche Verträge konnten laut Verfassung der Präsident, die Regierung sowie das Parlament schließen (§ 19 Abs. 3 lit. f, § 30a u. § 35 Verf.), laut Grundgesetz das Parlament oder der Präsident, wenn ihn das Parlament autorisiert und ein Regierungsmitglied gegenzeichnet hat (Art. 1 u. Art. 9 Abs. 4 GG). Der Präsident beglaubigt und empfängt Botschafter und Gesandte.

Dem ungarischen Parlament, der Landesversammlung (*Országgyűlés*), gehörten bis 2012 386 Abgeordnete an. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes, beziehungsweise nach den Wahlen von 2014, reduzierte sich ihre Zahl auf 199. Diese sind durch Immunität geschützt und nur ihrem Gewissen verantwortlich, sie unterliegen aber auch der Fraktionsdisziplin. Das Parlament kann sich selbst auflösen. Zur Bildung einer Fraktion benötigte eine Partei zunächst mindestens zehn Abgeordnete, seit 1994 min-

28 Die MSZMP hatte die moderate Opposition, KDNP und MDF, überzeugt, den Präsidenten einmalig direkt zu wählen, im Juli 1989 vor den Parlamentswahlen. Die Sozialdemokraten, SZDSZ und Fidesz beharrten aber auf der ursprünglichen Vereinbarung der indirekten Wahl, initiierten und gewannen dazu ein Referendum. Die Amtszeit von fünf Jahren gilt seit den Wahlen 1990; András Bozóki, Party Formation and Constitutional Change in Hungary, in: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics* 10 (1994), H. 3, S. 35-55, hier S. 49 f.

29 Ferenc Majoros, Ungarns neue Verfassungsordnung: Die Genese einer neuen demokratischen Republik nach westlichen Maßstäben, Teil 2, in: *Osteuropa Recht* 36 (1990), H. 2, S. 161-174, hier S. 166 f.

destens 15. Seit Änderung der Geschäftsordnung 2012 müssen diese Personen zum Zeitpunkt der Parlamentswahl derselben Partei angehört haben und seit 2014 können bereits drei Abgeordnete eine Fraktion bilden.³⁰ Diese erhalten finanzielle Unterstützung für die Fraktionsbüros sowie ihr Personal.³¹

Das Parlament versteht sich als Arbeitsparlament, womit die Ausschüsse eine wichtige Rolle spielen.³² Ihre Arbeitsschwerpunkte sollen sich an denen der Ministerien orientieren und ihre Gliederung soll Belange des Haushalts, der Gesetzgebung und Verteidigung, der Immunität sowie neuerdings auch der Minderheiten berücksichtigen (Nr. 28 GO 1994, Chp. III Act XXXVI). Der Zuschnitt weiterer Ausschüsse obliegt den Fraktionen. In den 1990er-Jahren gab es zehn ständige Ausschüsse, später bis zu 25, plus Unterausschüsse. Die Sitze der Fraktionen in den Ausschüssen werden proportional zur Anzahl ihrer Mandate verteilt, wobei die Opposition öfter den Vorsitz eines Ausschusses stellt(e), ebenso bei Untersuchungsausschüssen.³³ Deren Einrichtung kann ein Fünftel der Abgeordneten initiieren. Mit Verabschiedung des Parlamentsgesetzes, das seit 2012 neben der Geschäftsordnung die Arbeit des Parlaments regelt, dürfen Untersuchungsausschüsse in Themenfeldern, welche im Kompetenzbereich des Verfassungsgerichts, des Staatsrechnungshofes oder der Kommunen liegen, nicht mehr eingesetzt werden.³⁴ Andere Kontrollinstrumente sind Interpellationen und Fragestunden.

Der Parlamentspräsident wird in der Regel von der stärksten Fraktion gestellt, aber meist einvernehmlich gewählt. Seine Stellvertreter – in der alten Geschäftsordnung drei, im Parlamentsgesetz ist keine Zahl festgelegt – kommen aus den anderen Fraktionen, ohne dass dies konkreter definiert wäre. Der Parlamentspräsident soll unparteiisch agieren, muss die Parteimitgliedschaft aber nicht niederlegen. Seit 2012 hat er Steuerungsfunktionen in der Europapolitik. Ihm zur Seite steht der Ältestenrat oder Hausausschuss, der die Plenarsitzungen vorbereitet und die laufenden Parlamentsarbeiten aufeinander abstimmt.³⁵

Das Budgetrecht liegt beim Parlament, wobei der Haushalt wie in anderen parlamentarischen Demokratien von der oder den Mehrheitsfraktion(en) eingebracht wird. Eine Besonderheit ist der 2012 eingeführte Haushaltsrat (Art. 44 GG), der den

30 Priebus/Lorenz, Institutionenpolitik (wie Fn. 23), hier S. 297 f.

31 Matthes, Polen (wie Fn. 16), S. 108; Act XXXVI of 2012 on the National Assembly, last modified on 31.7.2015.

32 Zu den Verschärfungen dieses Charakters und deren Auswirkungen auf die Öffentlichkeits- und Kontrollfunktion siehe Priebus/Lorenz, Institutionenpolitik (wie Fn. 23), S. 299.

33 István Soltész, The Committee System of the First Hungarian Parliament: Functioning of the Committees and their Role in Legislation, in: A. Ágh/S. Kurtán (Hg.), *Democratization and Europeanization in Hungary: The First Parliament (1990–1994)*, Budapest 1995, S. 65–85, hier S. 66, 69.

34 Priebus/Lorenz, Institutionenpolitik (wie Fn. 23), hier S. 296.

35 Gabriella Ilonszki, Institutionalization and Professionalization in the First Parliament, in: Ágh/S. Kurtán (Hg.), *Democratization* (wie Fn. 33), S. 190–200, hier S. 197; Matthes, Polen (wie Fn. 16), S. 160–164; Act XXXVI 2012, Sec. 2 and Sec. 11.

Staatshaushalt absegnen muss, bevor das Parlament ihn verabschiedet.³⁶ Gesetzentwürfe konnten bis 2012 neben Staatspräsident, Regierung, Parlamentsausschüssen oder einzelnen Abgeordneten (§ 25 Verf.) auch die Ombudsleute vorlegen. Aufgrund der zentralisierten Staatsorganisation haben nur nationale politische Institutionen das Recht, Gesetze oder unter bestimmten Bedingungen eine Volksinitiative zu initiieren.³⁷ Legt der Staatspräsident kein Veto ein, muss er ein Gesetz innerhalb von 15 Tagen verkünden, auf Dringlichkeitersuchen des Parlaments bereits nach fünf Tagen. Die Möglichkeiten für die Schnellgesetzgebung wurden unter der Regierung Orbán erweitert.³⁸ Das Recht zur Verfassungsrevision, ganz oder in Teilen, lag früher nur beim Parlament (§ 24 Abs. 3 Verf.). Laut Grundgesetz können auch der Staatspräsident sowie die Regierung Änderungen oder neue Verfassungstexte vorschlagen, die mit Zweidrittelmehrheit des Parlaments Gültigkeit erlangen (Art. S GG). Durch ein Referendum können laut Urteil des Verfassungsgerichts mit Verweis auf Gesetz No. XVII von 1989 nur ganze Verfassungen eingebracht und abgestimmt werden, nicht einzelne Änderungen.³⁹ In EU-Angelegenheiten ist die Regierung an die Meinung des Parlaments gebunden (Art. 19 GG) (☛ Abb. 17.1).

Die Regierung hat eine starke Position, die auf den sogenannten »Stabilitätspakt« zurückgeht, den Bund Freier Demokraten (*Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ) und Ungarisches Demokratisches Forum (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF) am 29. April 1990 vor der ersten Sitzung des neuen Parlaments schlossen. Dieser führte das konstruktive Misstrauensvotum⁴⁰ ein und strich dem Parlament das Recht, Minister abzuwählen. Die Minister haben die Verantwortung für ihr Ressort, wobei der Ministerpräsident die grundsätzliche Ausrichtung der Regierungspolitik bestimmt (Art. 18 GG). In der Verfassung war dies nicht explizit festgelegt, fand aber faktisch statt. Ein Ministerpräsident, Ferenc Gyurcsány (Ungarische Sozialistische Partei; *Magyar Szocialista Párt*, MSZP), wurde 2009 durch ein konstruktives Misstrauensvotum abgewählt und von Gordon Bajnai (parteilos, aber Kandidat der MSZP) ersetzt.⁴¹ Die Regierung Orbán hat das Kabinett auf acht Superministerien reduziert, aber in der Verwaltung den Stab an öffentlichen Angestellten immens ausgeweitet

36 Vgl. Kap. 12, Geld und öffentliche Finanzen.

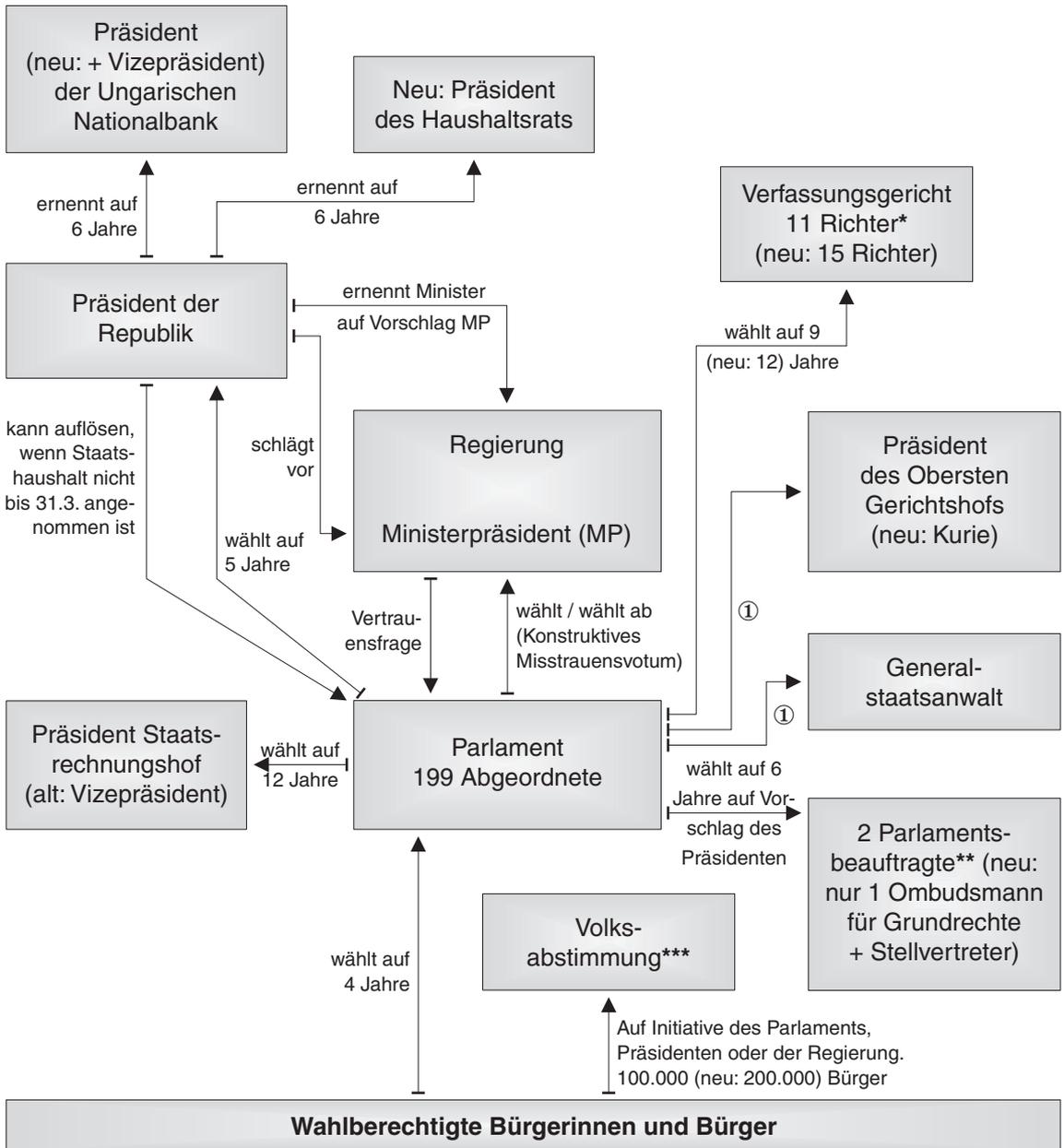
37 Vgl. Kap. 5, Wahlen und Bürgerbeteiligung.

38 Ferenc Rákosi/Péter Sándor, *The Way of Legislation in the First Parliament*, in: Ágh/Kurtán (Hg.), *Democratization* (wie Fn. 33), S. 174-189, hier S. 175; Priebus/Lorenz, *Institutionenpolitik* (wie Fn. 23), S. 295, 298 f.

39 Istvan Szikinger, *Hungary's Pliable Constitution*, in: J. Zielonka (Hg.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, Bd. 1: *Institutional Engineering*, Oxford 2001, S. 406-430, hier S. 415.

40 Dieses kann von einem Fünftel der Abgeordneten beantragt werden (Art. 21 GG). Edith Oltay, *Government and Parties in Hungary (1990-1994)*, in: *Südosteuropa* 44 (1995), H. 11-12, S. 746-761, hier S. 750 f.

41 Körösenyi/Fodor/Dieringer, *System* (wie Fn. 17), S. 372.



* 1994 von 15 auf 11 Richter reduziert.

** Ein Beauftragter für Bürgerrechte und einer für Nationale und Ethnische Minderheiten (weitere Beauftragte möglich).

*** Themengebiete eingeschränkt.

Abb. 17.1 Das Regierungssystem Ungarns mit den Neuerungen des Grundgesetzes von 2012

und die Entscheidungsregeln stark politisiert. So können sie bei Vertrauensverlust entlassen werden.⁴²

Das Verfassungsgericht⁴³ als Produkt des Runden Tisches wurde zum 1. Januar 1990 mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, um die Einhaltung und Rechtsstaatlichkeit der erzielten Reformen bei der damals unklaren innen- und außenpolitischen Lage zu garantieren. Es kann von politischen Institutionen und ihren Mitgliedern angerufen werden, um Gesetze, internationale Verträge und die Geschäftsordnung des Parlaments zu prüfen sowie Kompetenzkonflikte zwischen Staatsorganen zu entscheiden. Dazu waren auch Popularklagen (*Actio popularis*), also Klagen von Personen, die nicht persönlich von einem Gesetz oder Verwaltungsakt betroffen sind, statthaft. Diese Option wurde mit dem Grundgesetz abgeschafft und durch die Verfassungsbeschwerde ersetzt. Außerdem kann das Gericht auf Antrag eine präventive Normenkontrolle von beschlossenen, aber noch nicht verkündeten Gesetzen betreiben (§ 33–36 Verf., Art. 24 GG).⁴⁴

Die erste Besetzung der zunächst 15 (ab 1994 elf) Verfassungsrichter erfolgte 1990 dergestalt, dass fünf Richter vom sozialistischen Parlament (zwei nominierte die MSZMP, zwei die außerparlamentarische Opposition, ein Kandidat war unabhängig), fünf weitere sofort nach der Parlamentswahl und die restlichen fünf Richter in den folgenden Jahren gewählt wurden.⁴⁵ Die Richter hatten eine Amtszeit von neun Jahren mit maximal zwei Amtsperioden (§ 8 Verf.). Die Kandidaten wurden von einem Komitee aus Vertretern der Fraktionen und der ungebundenen Abgeordneten vorgeschlagen, mussten vor dem Verfassungs-, dem Kodifizierungs- und dem Rechtsausschuss zu einer Anhörung erscheinen und bei ihrer Wahl im Parlament eine Zweidrittelmehrheit erhalten. Obwohl das Parlament den Haushalt des Verfassungsgerichts bestimmt, waren die Richter gegenüber dem Parlament unabhängig. Nach 2010 hat die Fidesz-Regierung das Verfassungsgericht zu einer zentralen Arena ihrer politischen Machtspiele gemacht. Die Amtszeit der Richter wurde auf zwölf Jahre

42 Attila Ágh, *Bumpy Road of the Hungarian Administrative Reforms: From Political Over-Centralization to Public Policy Failures*, in: *Croatian and Comparative Public Administration* 13 (2013), H. 4, S. 1149-1170; Gesetz CXCV 19.12.2011.

43 Vorläufer war der 1984 im Parlament eingerichtete Verfassungsrat, der Gesetze prüfen konnte, wobei seine Einflussmöglichkeiten real gering waren. Barnabas Rácz, *Political Participation and Developed Socialism: The Hungarian Elections of 1985*, in: *Soviet Studies* 39 (1987), H. 1, S. 40-62, hier S. 41 f.

44 Zsuzsa Kerekes, *Legislation and Constitutional Jurisdiction in Hungary*, in: *Journal of Theoretical Politics* 5 (1993), H. 2, S. 277-286, hier S. 281; András Sajó, *Reading the Invisible Constitution: Judicial Review in Hungary*, in: *Oxford Journal of Legal Studies* 15 (1995), H. 2, S. 253-267; Fruzsina Gárdos-Orosz, *The Hungarian Constitutional Court in Transition – from Actio Popularis to Constitutional Complaint*, in: *Acta Juridica Hungarica* 53 (2012), H. 4, S. 302-315.

45 Tamás Bán, *Circumstances of the Established Constitutional Court – Formation of its Sphere of Authority*, in: *Budapest Papers on Democratic Transition* 60 (1993), hier S. 8; László Sólyom, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy With Special Reference to Hungary*, in: *International Sociology* 18 (2003), H. 1, S. 133-161.

und ihre Anzahl wieder auf 15 erhöht (Art. 24 GG), die einvernehmliche Nominierung der Richter über ein parlamentarisches Gremium wurde abgeschafft und dem Gericht fiskal- und finanzpolitische Themen der Rechtsprechung entzogen, solange der Verschuldungsstand des Landes über 50 % des BIP liegt (Art. 37 Abs. 4 GG). Weiterhin hat die Regierung Orbán mit ihrer Mehrheit wiederholt Gesetze, welche das Verfassungsgericht als verfassungswidrig beurteilt hat, durch eine Änderung der Verfassung in dieselbe übernommen und sie somit der Kontrolle durch das Gericht entzogen. Diese Praxis hat die Venedig-Kommission gerügt.⁴⁶

4 Parteien, Verbände, Zivilgesellschaft und Medien

Parteien haben in Ungarn Verfassungsrang. Schon in § 3 der Verfassung sowie in Art. VIII GG wird ihre Gründung geschützt sowie Vereinigungsfreiheit garantiert und ihnen die Aufgabe zugewiesen, bei der Gestaltung und Artikulierung des Volkswillens mitzuwirken. Wegen Ungarns sozialistischer Vergangenheit wurde zudem verfügt, dass Parteien keine unmittelbare öffentliche Gewalt ausüben dürfen. Ideologisch knüpfen sie an gesellschaftliche Cleavages an, jedoch hat keine von ihnen eine breite Mitgliederbasis hinter sich, sodass ihre Existenz stark vom Zugang zu öffentlichen Geldern abhängt. Wegen der extremen Polarisierung zwischen Fidesz und MSZP sowie der 1998, 2002 und 2006 knappen Wahlsiege des einen oder anderen Lagers sprachen manche Beobachter eher von einem Zweiparteien- als Mehrparteiensystem, auch wenn es eine Vielzahl an Parteien gibt.⁴⁷ Seit 2010 dominiert Fidesz die eher schwache Opposition aus sozialliberalen und linken Parteien.

Demokratische Parteien gründeten sich Mitte bis Ende der 1980er-Jahre aus den Milieus der Dissidenten, volkstümlichen Schriftsteller und reformorientierten Intellektuellen. Sie reflektierten die traditionelle kulturelle Konfliktlinie der ungarischen Gesellschaft zwischen Stadt und Land oder »Populisten« und »Urbanisten«, die während des Sozialismus erhalten geblieben war.⁴⁸ Darauf aufbauend bildeten sich bis 1989 sechs Parteien, die trotz einer gewissen Reorganisation bis zur Wahl 2010 existierten. Sie trennte zunächst ihre Einstellung zum Kommunismus und der Grad ihrer Religiosität. So repräsentierte die erste Regierung unter Ministerpräsident József

46 Priebus/Lorenz, Institutionenpolitik (wie Fn. 23), S. 123 f.; Bánkuti/Halmaj/Scheppele, Constitution (wie Fn. 3), S. 138-140; Venice Commission, Opinion (wie Fn. 5), S. 18-20; Oliver Lembcke/Christian Boulanger, Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitutional Court, in: Tóth (Hg.), Constitution (wie Fn. 21), S. 269-299.

47 Michael Ehrke, Länderanalyse Ungarn: Strukturen eines postkommunistischen Transformationslandes, Berlin 2007, hier S. 9-11; Thomas von Ahn, Demokratie oder Straße? – Fragile Stabilität in Ungarn, in: Osteuropa 56 (2006), H. 10, S. 89-104.

48 Jenkins, Movements (wie Fn. 13), S. 3 f., 20; Bozóki, Party (wie Fn. 28), S. 52.

Antall, eine Koalition aus dem MDF⁴⁹, einer gemäßigt antikommunistischen und protestantisch orientierten Partei, der wieder gegründeten Christlich-Demokratischen Volkspartei (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP)⁵⁰ und der ebenfalls reaktivierten FKGP⁵¹, das konservative Spektrum. Der SZDSZ, wie das MDF einer der treibenden Akteure des Systemwechsels, vertrat die Interessen des Budapester intellektuellen Bürgertums mit wirtschaftsliberalen und gemäßigt linken Idealen. Durch Konflikte mit dem konservativen Lager näherte sich der SZDSZ den Postsozialisten an und koalierte 1994 und 2002 mit der MSZP. Seit 2010 ist die Partei nicht mehr im Parlament vertreten und löste sich offiziell 2013 auf. Manche ehemalige Mitglieder und Unterstützer traten der aus der Umweltbewegung kommenden Partei »Politik kann anders sein« (*Lehet Más a Politika*, LMP) bei. Diese gewann 2010 7,5 % der Stimmen und setzte sich dann auch für eine bessere Sozialpolitik und Minderheitenrechte ein.⁵²

Die MSZP als Nachfolgerin der MSZMP vereinte pragmatische Reformer mit einem linken und einem liberalen Flügel. In den Phasen ihrer Regierungsverantwortung war ihre Wirtschaftspolitik eher (neo-)liberal als sozialdemokratisch. Die MSZP-Wahlsiege 2002 und 2006 waren knapp, aber spätestens nach der »Lügenrede«⁵³ des damaligen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány und seiner Sparpolitik sank ihre Popularität rapide. 2010 erzielte die MSZP mit 19,30 % ihr schlechtestes Ergebnis seit dem Systemwechsel.⁵⁴ 2011 spaltete sich Gyurcsány ab mit der Demo-

49 Eine nationalradikale Abspaltung des MDF gründete 1993 die Ungarische Partei für Gerechtigkeit und Leben (*Magyar Igazság és Élet Pártja*, MIÉP). Sie forderte antikommunistische Säuberungen und eine revanchistische Politik gegenüber der Slowakei und Rumänien. Das MDF verlor nach der Wahl 1994 an Gewicht und konnte 1998 und 2002 nur in Kooperation mit Fidesz ins Parlament einziehen. Matthes, Polen (wie Fn. 16), S. 127 f.

50 Die KDNP vertritt die Interessen der Katholiken Ungarns. Ende der 1990er-Jahre zerrieb sie sich in internen Lagerkämpfen und gelangte nur über eine Allianz mit Fidesz 2006 wieder ins Parlament. Körösi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 391; Zsolt Enyedi, Organizing a Subcultural Party in Eastern Europe. The Case of the Hungarian Christian Democrats, in: *Party Politics* 2 (1996), H. 3, S. 377-396.

51 Die FKGP gerierte sich nach ihrer ersten Spaltung 1992 als populistische, rechtsnationale Partei, mäßigte sich während der Regierungsphase 1998–2002, erreichte dann aber nicht mehr als 1 % der Stimmen.

52 Kai-Olaf Lang, Rechtsruck. Die Parlamentswahlen in Ungarn 2010, in: *Osteuropa* 60 (2010), H. 6, S. 3-11, hier S. 5; Körösi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 395; Katalin Fábrián, Can Politics be Different? The Hungarian Green Parties' Entry into Parliament in 2010, in: *Environmental Politics* 19 (2010), H. 6, S. 1006-1011.

53 Diese Rede, in der Premier Gyurcsány bei einer Parteisitzung im Mai 2006 erklärt hatte, dass die Regierung Tag und Nacht gelogen habe, um den Zustand der Staatsfinanzen zu verschleiern und die Wahlen zu gewinnen, gelangte an die Öffentlichkeit. Intern dazu gedacht, die Partei zu einen und das notwendig gewordene Sparpaket zu akzeptieren, was gelang, wurde die Rede extern so instrumentalisiert, dass nicht nur heftige Debatten über den Regierungsstil der MSZP entbrannten, sondern auch nationalistische Gruppierungen tagelang vor dem Parlament demonstrierten. Lang, Rechtsruck (wie Fn. 52), S. 7; Ahn, Demokratie (wie Fn. 47), S. 91.

54 Körösi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 394 ff.

kratischen Koalition (*Demokratikus Koalíció*, DK) und bildete 2014 unter der Führung von Gordon Bajnai die Bewegung »Zusammen 2014« (Együtt 2014). Diese trat mit der DK, der MSZP und der Ungarischen Liberalen Partei (*Magyar Liberális Párt*, MLP), einem Überbleibsel des SZDSZ, als Bündnis »Zusammenschluss« (Összefogás) bei den Wahlen 2014 an, holte 19 % der Stimmen und bildete mit 28 Sitzen im Parlament die größte Oppositionsfraktion.⁵⁵

Den größten Wandel durchlebte Fidesz. Er wurde zunächst als radikal antikommunistische Jugendpartei von Jurastudierenden gegründet, in der kein Mitglied älter als 35 Jahre alt sein durfte. Zwischen 1990 und 1994 präsentierte er sich als linksliberal, vertrat dann immer deutlicher eine konservative Politik mit strafferen Parteistrukturen und nutzte die Lücke, welche durch den Zerfall anderer rechts orientierter Parteien entstanden war.⁵⁶ Nach dem Wahlsieg 1998 versprach die Partei eine »geistig-moralische Wende«, polarisierte und verschärfte das Verhältnis zu MSZP und SZDSZ. Ein starker Staat, zentralisierte Entscheidungsstrukturen sowie national(istisch)es Gedankengut sollen sozialen Zusammenhalt herstellen und ungarische Landwirte wie Unternehmer schützen. Bei den Wahlen 2010 und 2014 erhielt Fidesz über Zweidrittel der Parlamentssitze, sodass Ministerpräsident Orbán mit verfassungsändernder Mehrheit regieren konnte.⁵⁷

Die rechtsradikale Partei »Bewegung für ein besseres Ungarn« (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom*, Jobbik), aus der die paramilitärische und romafeindliche »Ungarische Garde« hervorging, wurde 2003 gegründet, ist bei Parlamentswahlen aber erst 2010 mit 16,7 % erfolgreich gewesen. Die politische Unterstützung für Jobbik gründet zum Teil auch auf ihren Forderungen nach einer Verbesserung der sozialen Verhältnisse in Ungarn.⁵⁸

Mit dem Systemwechsel pluralisierte sich nicht nur das Spektrum politischer Parteien, sondern auch die Verbände differenzierten sich. Aus dem sich auflösenden sozialistischen Nationalrat der Gewerkschaften (*Szakszervezetek Országos Tanácsa*, SZOT) entstanden im März 1990 neue Verbände, die sich nach Branchen untergliedern, die Nationale Konföderation Ungarischer Gewerkschaften (*Magyar Szakszervezetek Országos Szövetsége*, MSZOSZ) übernahm die meisten Einzelgewerkschaften. Die Demokratische Liga Unabhängiger Gewerkschaften (*Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája*, Liga) wurde von Intellektuellen und Beschäftigten des

55 Gabriella Ilonszki/Réka Varnágy, Parliamentary Elections in Hungary, 2014, in: *Electoral Studies* 43 (2016), S. 169-209, hier S. 169.

56 Gábor Tóka, A Short Story of the Hungarian Parties of the Transition, in: ders. (Hg.), *The 1990 Elections to the Hungarian National Assembly: Analyses, Documents and Data*, Berlin 1995, S. 32-40, hier S. 38 f.

57 Dieringer, System (wie Fn. 25), S. 6; Balint Magyar, Autokratie in Aktion. Ungarn unter Orbán, in: *Osteuropa* 61 (2011), H. 12, S. 89-103; Lang, Rechtsruck (wie Fn. 52).

58 2014 erhielt Jobbik 12 % der Sitze. Mihai Varga, Hungary's »Anti-capitalist« Far-right: Jobbik and the Hungarian Guard, in: *Nationalities Papers* 42 (2014), H. 5, S. 791-807.

öffentlichen Dienstes gegründet. Der Landesrat der Bauern- und Agrargenossenschaften (*Munkástanácsok Országos Szövetsége*, MOSZ) formierte sich schon 1988.⁵⁹ Alle Gewerkschaften erlebten in den 1990er-Jahren einen immensen Mitgliederschwund. Während 1990 noch fast alle der vier Millionen Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert waren, waren es 2002 nur noch 700.000 (oder 17,5 %) und 2009 noch 12 % der Arbeitnehmer.⁶⁰ Das Spektrum der Arbeitgeberverbände hat sich stärker pluralisiert. Neben der Nationalen Vereinigung der Unternehmer und Arbeitgeber (*Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége*, VOSZ) für kleine und mittlere Unternehmen, der Konföderation Ungarischer Arbeitgeber und Industrieller (*Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége*, MGYOSZ) für Großunternehmer oder der Union der Landwirtschaftlichen Arbeitgeber (*Agrár Munkaadói Szövetség*, AMSZ) gibt es fünf weitere relevante Arbeitgeberverbände, die sich zeitweilig alle an den Beratungen des Rates für Interessenausgleich beteiligten.⁶¹

Eine Besonderheit des ungarischen Systemwechsels ist die starke Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden an der Vermittlung politischer Reformen. Diese erfolgte insbesondere bei den Konsultationen der Verbände mit der Regierung im Nationalen Rat für Interessenausgleich (*Országos Érdekegyeztető Tanács*, OÉT). Bereits im Dezember 1988 eingerichtet, wurden seine Kompetenzen nach den Parlamentswahlen erweitert und das Gremium in Rat für Interessenausgleich (*Érdekegyeztető Tanács*, ÉT) umbenannt. 1992 wurde der ÉT gesetzlich verankert und erhielt nach 1994 in wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen beratende, bei der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik mitbestimmende Rechte.⁶² Die Funktionsfähigkeit des ÉT wurde kontrovers diskutiert, Fidesz lehnte korporatistische Formen der Politikgestaltung aber vor allem aus politischen Gründen ab. Als die Partei 1998 die Regierung übernahm, löste sie den ÉT auf und steuerte die wirtschaftliche Entwicklung sowie Lohnverhandlungen über den Nationalen Arbeitsrat (*Országos Munkaügyi Tanácsa*, OMT) und den Ökonomischen Rat (*Gazdasági Tanács*, GT). 2002 reaktivierte die MSZP-Regierung den ÉT, bis die zweite Regierung Orbán seine Kompetenzen 2010

59 Werner Reutter/Hendrik Träger, Ungarn. NGOs, Verbände und Politik: viel Schein, wenig Sein?, in: W. Reutter (Hg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, 2. Aufl. Wiesbaden 2012, S. 783-808, hier S. 795-798.

60 Claudia Matthes, (Selbst-)Verwaltung zwischen Tripartismus und Etatismus, in: T. Klenk u. a. (Hg.), *Abkehr vom Korporatismus? Der Wandel der Sozialversicherungen im europäischen Vergleich*, Frankfurt a. M. u. a. 2012, S. 435-479, hier S. 446.

61 Rüdiger Kipke, *Das politische System Ungarns*, Wiesbaden 2009, hier S. 94; Reutter/Träger, Ungarn (wie Fn. 59), S. 793-795; Katrin Sell, *Konsolidierung zwischen Markt und Staat. Die Bedeutung der Arbeitsbeziehungen für die Demokratisierung in Spanien und Ungarn*, Opladen 1999, hier S. 125-129.

62 Körösnéyi/Fodor/Dieringer, *System* (wie Fn. 17), S. 398 f.; Lajos Héthy, *Social Dialogue in Hungary: its Rise and Decline*, in: *South East Europe Review for Labour and Social Affairs* 4 (2001), H. 1, S. 55-70.

erneut beschnitt und 2011 durch den regierungsnahen Nationalen Rat für Wirtschaft und Gesellschaft (*Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács*, NGTT) ersetzt.⁶³

Weitere Verbände und Vereine, die sich als politische Interessenvertretung verstehen, ergänzen das vielfältige Spektrum an NGOs. Häufig sind dies jedoch kleine Organisationen, ohne hauptamtliche Aktive und mit geringem Budget. Deshalb führte die MSZP/SZDSZ-Regierung im Dezember 1996 die europaweit einmalige Regelung ein, dass Bürger 1 % ihrer Einkommenssteuer direkt an NGOs überweisen können. Diese Maßnahme belebte den dritten Sektor, änderte langfristig aber nichts an seiner schwachen Substanz.⁶⁴

Das Recht auf freie Meinungsäußerung, auf Verbreitung von Informationen und die Pressefreiheit sind in Ungarn verfassungsrechtlich anerkannt und geschützt (§ 61 Verf., Art. IX GG).⁶⁵ Die ungarische Medienlandschaft ist durch eine Mischung aus privaten und öffentlich-rechtlichen Medien gekennzeichnet, die allerdings starke Konzentrationsprozesse erlebten und sehr politisiert sind. Während es Anfang der 1990er-Jahre im »Medienkrieg« zwischen Staatspräsident Arpad Göncz (SZDSZ) und Ministerpräsident József Antall (MDF) um das Recht zur Ernennung der Intendanten der öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehsender ging, mischte sich die Politik später in die Arbeit des seit 1996 bestehenden Fernseh- und Rundfunkrates (*Országos Rádió és Televízió Testület*, ORTT) ein. Dieser hat die Aufsicht über Lizenzen und deren Vergabe, die Wettbewerbsregeln, die Aufgaben und den Werbeanteil der Sender sowie der Sendeinhalte. Seine Mitglieder benannte bis 2010 das Parlament, je einen Vertreter pro Fraktion, auf vier Jahre und den Vorsitzenden der Ministerpräsident und Staatspräsident gemeinsam. Die Gesetze zum ORTT sowie dem Schutz der Pressefreiheit waren laut § 61 der Verfassung nur mit Zweidrittelmehrheit änderbar.⁶⁶

Im Juni 2010 nahm die Regierung Orbán eine Neuordnung des ORTT vor, welche dessen Unabhängigkeit beschränkte. Die bis dahin getrennten Regulierungsbehörden für Rundfunk und Fernsehen wurden in der Nationalen Medien- und Telekommunikationsbehörde (*Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság*, NMHH) zusammengefasst. Sie erhielt die Aufsicht über alle staatlichen Sender sowie die Nachrichtenagentur MIT. Deren Leitung ernennt nun allein der Ministerpräsident auf neun Jahre. Diese Konzentration politischer Kontrolle im Medienwesen war insofern keine Überraschung, als Fidesz schon in seiner ersten Regierungszeit 1998 bis 2002 im Zuge einer ökonomisch bedingten Restrukturierung des Rundfunkmarktes, ein national-kon-

63 Reutter/Träger, Ungarn (wie Fn. 59), S. 799-801.

64 Körösenyi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 402 f.; Reutter/Träger, Ungarn (wie Fn. 59), S. 786.

65 Der im ungarischen Original verwendete Begriff *sokszínűség* meint eher Vielfalt als Pluralismus; siehe Tóth (Hg.), Constitution (wie Fn. 21), S. 391.

66 Körösenyi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 400 f.

servatives Medienimperium aufgebaut hat.⁶⁷ Verfassungspolitisch ist das 2010 verabschiedete Mediengesetz insofern problematisch, als es elementare Grundrechte aushebelt, nämlich die Informationsfreiheit und den Informationsschutz für journalistische Quellen, und außerdem Hausdurchsuchungen bei Journalisten und die Beschlagnahmung ihrer Computer zulässt. Bei Berichten, welche die Medienbehörde nicht als ausgewogen erachtet oder die ihrer Ansicht nach die Moral verletzen, kann sie hohe Geldstrafen verhängen. Deshalb übten das Europäische Parlament (EP) im März 2011, der Europarat und der Medienbeauftragte der OSZE starke Kritik. In Reaktion auf die Kritik wurden einige Passagen leicht reformiert.⁶⁸

5 Wahlen und Bürgerbeteiligung

Das ungarische Wahlrecht ist nicht in der Verfassung definiert, sondern § 71 der Verfassung beziehungsweise Artikel 2 GG verweisen auf eigene Gesetze, deren Änderung jeweils einer Zweidrittelmehrheit bedurfte beziehungsweise bedarf. Bis 2011 blieb es eine Mischung aus Mehrheits- und Verhältniswahl mit zwei Stimmen und kompensatorischen Elementen. Dazu wurden die 386 Parlamentssitze in drei Kategorien eingeteilt: 176 Abgeordnete wurden nach absolutem Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen direkt⁶⁹ und 152 Abgeordnete in 20 Wahlkreisen (19 Komitate plus Budapest) nach Verhältniswahl gewählt, die Parteien müssen eine Sperrklausel von erst 4 %, ab 1994 von 5 % überwinden. Die Wahlkreisgröße und damit die Anzahl der darin zu vergebenden Mandate schwankten allerdings im Verhältnis zur Bevölkerungsdichte einer Region, sodass die Region Nógrád mit vier die wenigsten und Budapest mit 28 die meisten Mandate besaß. 58 weitere Mandate wurden über eine Landesliste nach einem kompensatorischen System vergeben für alle diejenigen Erst- und Zweitstimmen, die zuvor nicht berücksichtigt wurden. Damit stellte die nationale Liste eine Art Überhangmandatsliste dar, ein Überbleibsel des sozialistischen Wahlrechts von 1983. Für die Umrechnung der 152 parteigebundenen Mandate wurde die

67 Durch verschiedene Übernahmen entstanden 15 miteinander verflochtene Medienunternehmen, die vier Fidesz nahestehende Eigentümer führen. Mária Vászrhelyi, Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung, in: Osteuropa 61 (2011), H. 12, S. 157-166, hier S. 158, 163; Agnes Batory, Uploading as Political Strategy: the European Parliament and the Hungarian Media Law Debate, in: East European Politics 30 (2014), H. 2, S. 230-245, hier S. 235.

68 Die Abgeordneten der EVP, welcher auch Fidesz angehört, stimmten gegen die Resolution; ebd., S. 231, 238; Vászrhelyi, Angriff (wie Fn. 67), S. 162; Bánkuti/Halmaj/Scheppele, Constitution (wie Fn. 3), S. 140 f.

69 Erhielt ein Kandidat nicht sofort die absolute Mehrheit, gab es eine Stichwahl zwischen den drei Kandidaten mit den meisten Stimmen sowie jedem anderen Kandidaten, der im ersten Wahlgang mehr als 15 % der Stimmen bekommen hatte, dann genügte die einfache Mehrheit; Körösényi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 381.

Hagenbach-Bischoff-Quote verwendet, die Direktmandate wurden über d'Hondt verteilt. Insgesamt bevorzugte das ungarische Wahlrecht mittelgroße Parteien.⁷⁰

2011 verabschiedete das Parlament ein neues Wahlrecht. Es reduzierte die Einerwahlkreise auf 106 und sah eine neue Wahlkreiseinteilung vor, welche in der Größe gleichmäßiger sind, außerdem gewinnt die Person mit der relativen Mehrheit bereits im ersten Wahlgang, wodurch große Parteien weiterhin bevorzugt werden. Die Wahl von Abgeordneten nach Verhältniswahl über Parteilisten entfällt. Die nationale Liste wurde in modifizierter Form als zweite Stimme beibehalten, wobei der Kompensationsmodus für nicht berücksichtigte Stimmen die großen Parteien noch mehr stärkt als zuvor. Auslandsungarn erhielten das Wahlrecht und ethnische Minderheiten in Ungarn konnten eigene Wahllisten aufstellen. Keine von ihnen erhielt jedoch genug Stimmen, um Abgeordnete ins Parlament zu entsenden, dafür dort jedoch einen Minderheitensprecher.⁷¹ Staatsbürger anderer Länder, die in Ungarn leben, konnten schon immer an kommunalen Wahlen teilnehmen (§ 70 Abs. 2 Verf.). Auch laut Grundgesetz haben anerkannte Flüchtlinge, Einwanderer oder Einwohner Wahlrecht bei den Kommunalwahlen und den Direktwahlen der Bürgermeister (Art. XXIII Abs. 3 GG), was in einem Kardinalgesetz genauer definiert wird.

Die Wahlbeteiligung schwankt in Ungarn zwischen 55 % und 65 %, wobei der erste Wahlgang stets mehr Wähler an die Wahlurne trieb als der zweite. 2014 beteiligten sich 61,4 % der Wahlberechtigten und die Disproportionalität zwischen Stimmen und Mandaten war die höchste seit 1990.⁷² Vorwürfe der Wahlfälschung oder Korruption gab es nicht, sodass alle Wahlen den verfassungsmäßigen Prinzipien der geheimen Wahl voll entsprachen. Weil das Wahlrecht aber ähnlich wie die Verfassung rasch und wenig deliberativ reformiert wurde, große Parteien übermäßig stärkte und im Detail mehrere Regeln den Wettbewerb verzerrten, gab es trotzdem Kritik von Experten sowie der Venedig-Kommission, 2014 vor allem wegen ungleichen Zugangs der Parteien zu den Medien sowie der Regeln für die Briefwahl.⁷³

Das Präsidentschaftswahlrecht hat sich nur leicht verändert. Während laut Verfassung mindestens 50 Abgeordnete (oder ein Zwölftel) einen Kandidaten vorschlagen konnten, der mindestens 35 Jahre alt sein muss(te), muss sich laut Grundgesetz mindestens ein Fünftel der Abgeordneten verständigen. Der Kandidat benötigt im

70 Körösnéyi/Tóth/Török, System (wie Fn. 25), S. 339.

71 Für ethnische Minderheiten hatte es bis 2012 keine besonderen Bestimmungen hinsichtlich ihrer politischen Repräsentation im Parlament gegeben, obwohl ein Gesetz aus dem Jahr 1993 (Akt Nr. LXXVII) dies ermöglicht hatte; vgl. Szikinger, Constitution (wie Fn. 39), S. 418; Ilonszki/Varnágy, Elections (wie Fn. 53), S. 170.

72 Körösnéyi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 385; Ilonszki/Varnágy, Elections (wie Fn. 55), S. 171.

73 Gábor Tóka, Constitutional Principles and Electoral Democracy in Hungary, in: E. Bos/K. Pòcza (Hg.), Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems?, Baden-Baden 2014, S. 311-328.

ersten Wahlgang eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Abgeordneten, um gewählt zu sein. Gelingt dies nicht, war früher ein erneutes Nominierungsverfahren vorgesehen, nach dem wieder eine Zweidrittelmehrheit erforderlich war. Im Grundgesetz fällt dieser Schritt weg und es kommt gleich zur Stichwahl der zwei Kandidaten mit den meisten Stimmen, wobei dann die relative Mehrheit genügt, um gewählt zu sein (§ 29b Verf., Art. 10 u. 11 GG).

Direktdemokratische Optionen regelte ab 1989 zunächst das Volksabstimmungs- und Volksinitiativengesetz (Gesetz XVII), 1997 wurden entsprechende Passagen in die Verfassung aufgenommen (§ 28c Verf.). Mindestens 200.000 Bürger können ein Begehren für einen Volksentscheid im Parlament einbringen, welcher dann obligatorisch abzuhalten ist. Das Parlament kann einen Volksentscheid organisieren, wenn mindestens 100.000 Wähler, ein Drittel der Abgeordneten, der Staatspräsident oder die Regierung diesen fordern. Früher war das Ergebnis bindend, wenn mehr als die Hälfte der gültig abgegebenen Voten gleichlautend waren und diese zugleich von mindestens einem Viertel aller Wahlberechtigten kamen. Das Grundgesetz hingegen sieht vor, dass mindestens die Hälfte der Wahlbürger teilnehmen und diese zu mindestens 50 % gleichlautend entscheiden müssen. Das Parlament selbst kann keine Volksabstimmung mehr initiieren (Art. 8 GG). Weggefallen ist auch die Agenda-Initiative der alten Verfassung, mit der 50.000 Unterzeichner das Parlament verpflichten konnten, ein Thema zu behandeln.⁷⁴

Ein Referendum gab es erstmals 1989 über die vier strittigen Punkte des Runden Tisches, demzufolge der Staatspräsident durch das Parlament gewählt wurde. Über den Beitritt Ungarns zur EU und zur NATO war ein Volksentscheid nach einer Verfassungsänderung im Jahr 2002 (§ 79 Verf.) zwingend. Für den NATO-Beitritt sprachen sich 1997 85,33 % der Abstimmenden aus bei einer Beteiligung von 49,25 % aller Wahlberechtigten. Auch dem EU-Beitritt stimmten zwar 83,76 % zu, allerdings nahmen nur 45,62 % der Wahlberechtigten teil. Diese schwache Partizipation versah die »Rückkehr nach Europa« im öffentlichen Diskurs mit dem Makel ausreichender, aber mangelnder Legitimität. Nicht erfolgreiche Plebiszite betrafen unter anderem die Einrichtung eines Zweikammerparlaments (1996), die Staatsbürgerfrage und die Privatisierung von Krankenhäusern (2004), während das Sozialreferendum (2008) gegen Studiengebühren und Gesundheitsabgaben erfolgreich war.⁷⁵

74 Zoltán Tibor Pállinger, Direkte Demokratie und das Grundgesetz, in: Bos/Pòcza (Hg.), Verfassunggebung (wie Fn. 73), S. 267-292.

75 Kipke, System (wie Fn. 61), S. 60 f.; Pállinger, Demokratie (wie Fn. 74), S. 292; Körösényi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 380 f.

6 Grundrechte

Die alte Verfassung sicherte nicht nur die Unverletzlichkeit umfangreicher, fundamentaler politischer Grund- und Menschenrechte, sie enthielt auch aus sozialistischer Zeit verbliebene Regelungen zu sozialen Grundrechten wie dem Recht auf Urlaub, Arbeit, soziale Sicherheit, körperliche und seelische Gesundheit, dem Schutz der Familie (§ 70 Verf.). Das Grundgesetz enthält analoge Formulierungen in seinen Artikeln I bis XXXI. Eine Ewigkeitsklausel gab und gibt es nicht, sodass Änderungen mit Zweidrittelmehrheit für alle Artikel der Verfassung möglich waren und sind. Außer Kraft gesetzt oder beschränkt werden können die Grundrechte allerdings nur bei Verhängung des Not- oder Ausnahmezustands. Das Grundgesetz nimmt Artikel II (Schutz der Menschenwürde von der Empfängnis an), Artikel III (Verbot von Folter, Menschenhandel und unfreiwilligen medizinischen Versuchen an Menschen) und Artikel XXVIII (Schutz vor Willkürjustiz) davon aus. Sprachenfreiheit und Minderheitenrechte sowie das Recht auf Asyl sind ebenfalls in der Verfassung geregelt. Den Schutz der politischen und sozialen Grundrechte hat das Verfassungsgericht in seiner Rechtsprechung wiederholt bestätigt. Gleichzeitig machten seine Urteile klar, dass es sich in der Regel um deklamatorische Rechte sowie grundsätzliche Aufgaben des Staates handele, die keine einklagbaren Leistungen begründeten.⁷⁶

Die Gleichberechtigung von Mann und Frau gewährleistete die alte Verfassung in § 66, hinsichtlich aller bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Mütter erhielten speziellen Schutz vor und nach der Geburt eines Kindes und Frauen und Jugendliche wurden am Arbeitsplatz besonders geschützt. § 70a Absatz 1 der Verfassung verbot jedwede Diskriminierung von Menschen aufgrund ihrer Hautfarbe, Rasse, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationalen oder sozialen Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Status. Deren Gleichstellung ist auch im Grundgesetz festgeschrieben, jedoch enthält der Artikel XV, der sich gegen verschiedene Formen von Diskriminierung richtet, nicht den Begriff der »sexuellen Orientierung«. Ein implizites Abtreibungsverbot sieht Artikel II GG vor, der einem Fötus vom Moment der Empfängnis an verfassungsrechtlichen Schutz sichert. Seit Juli 2009 haben homosexuelle Paare die Möglichkeit, eine gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaft eintragen zu lassen.

Dem Text des Grundgesetzes zum Trotz zeigen viele Reden von Regierungsgliedern, allen voran dem Ministerpräsidenten, sowie ausführende Kardinalgesetze, dass diese Rechte nicht alle Einwohner Ungarns adressieren. Ministerpräsident Orbán proklamiert häufig die »nationale Zusammenarbeit«, schließt dabei aber ebenso

⁷⁶ Szikinger, Constitution (wie Fn. 39), S. 420 f.

oft sozial Schwache, Roma und andere Bedürftige aus.⁷⁷ Dies zeigte nicht zuletzt die vierte Änderung des Grundgesetzes, die das Wohnen auf der Straße für illegal erklärte.⁷⁸ Mit der Zusammenfassung der ehemals vier Ombudsmannämter 2011 in einer Institution sind dessen Zuständigkeitsbereiche verändert und Diskussionen um die Einflussmöglichkeiten dieses Amtes zum Schutz der Grundrechte aufgekommen.⁷⁹ Die ungarische Asylpolitik und der Versuch, sich gegen Flüchtlinge durch einen Zaun abzuschotten, wurden spätestens im Sommer 2015 zu einem europaweiten Thema, die auch ein Vertragsverletzungsverfahren durch die EU ab Dezember 2015 zur Folge hatte.⁸⁰ Neben individuellen Freiheitsrechten definiert das Grundgesetz auch Pflichten der Staatsbürger wie zum Beispiel die Aufforderung, sich je nach Fähigkeit für den Staat und die Gemeinschaft einzusetzen (Art. O, Art. XII), durch sein Eigentum soziale Verantwortung zu tragen (Art. XIII) oder das Land zu verteidigen (Art. XXXI).

7 Verwaltung

Die Verwaltung gliedert sich funktional in landesweite Behörden, die direkt bestimmten Ministerien untergeordnet sind, und territorial in nachgeordnete Behörden in den Regionen. Die Zuständigkeit für die Bestellung und Ausbildung der Verwaltungsbeamten liegt auf der nationalen Ebene. Die Verwaltungsstruktur ist differenziert und gewährleistet die Versorgung mit öffentlichen Gütern im gesamten Land. Vor dem EU-Beitritt kritisierten Experten die Unterminierung der Verwaltungsregeln durch mangelhafte Rechtskenntnisse, geringe Effizienz, autoritäre Mentalität, Vetternwirtschaft, bis sich die Ausbildung verbesserte.⁸¹

77 András Bozóki, *The Transition from Liberal Democracy: The Political Crisis in Hungary*, in: *Mediations* 26 (2012), H. 1, S. 1-23, hier S. 9. Kriszta Kovacs, *Equality: The Missing Link*, in: Tóth (Hg.), *Constitution* (wie Fn. 21), S. 171-196.

78 Priebus, *Hungary* (wie Fn. 3), S. 125. Ein Gesetz dazu hatte das Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, woraufhin es die Regierungsmehrheit durch Verfassungsänderung in dieselbe inkorporierte. Karin Rogalska, *Wider den »Viktátor«*. Ungarn auf der Straße, in: *Osteuropa* 61 (2011), H. 12, S. 177-184.

79 Bis 2012 gab es vier Ombudsleute: Bürgerrechte, Minderheiten, Datenschutz und zukünftige Generationen. Körösényi/Tóth/Török, *System* (wie Fn. 25), S. 135 f.; Máté Szabó, *Changes in the Institutional Context of the Ombudsman System in the Republic of Hungary in 2012*, in: *Beijing Law Review* (2012), H. 3, S. 112-120.

80 Annatiina Kallius/Daniel Monterescu/Prem Kumar Rajaram, *Immobilizing Mobility: Border Ethnography, Illiberal Democracy, and the Politics of the »Refugee Crisis«* in Hungary, in: *American Ethnologist* 43 (2016), H. 1, S. 25-37; Europäische Kommission, *Pressemitteilung: Kommission leitet gegen Ungarn Vertragsverletzungsverfahren wegen asylrechtlicher Verstöße ein*, Brüssel 10. Dezember 2015; online: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_de.htm> [21.4.2017].

81 Kipke, *System* (wie Fn. 61), S. 70 f.

Ungarn ist traditionell ein zentralistischer Einheitsstaat, in dem territoriale Selbstverwaltung seit 1990 nur auf der untersten Ebene, den Gemeinden, funktionierte, während die mittlere Ebene, die 19 Komitate⁸² plus Budapest, schwach war. Deren Rolle ist begrenzt auf mittelstufige Aufgaben wie die Verwaltung von Krankenhäusern, Schulen, Theatern und Museen; auch ihre finanzielle Ausstattung war und ist bescheiden, sodass der Verschuldungsstand, auch der Gemeinden, stark anstieg. Im Zuge des Integrationsprozesses in die EU wurden den Komitaten 1999 sieben Regionen übergeordnet.⁸³

Die lokale Selbstverwaltung erfolgt in über 3.000 Städten und Gemeinden. Einige größere Städte sind komitatsfrei und nehmen deren Aufgaben selbst wahr. Politische Vertreter in den jeweiligen Versammlungen sowie die direkt gewählten Bürgermeister hatten früher eine Amtsperiode von vier Jahren, seit 2012 sind es fünf Jahre (Art. 35 GG).⁸⁴ Referenden waren und sind auch auf lokaler und regionaler Ebene möglich (§ 31 Verf., Art. 31 GG). Ethnische Minderheiten haben das Recht, eigene Selbstverwaltungen zu wählen, die mit den Einrichtungen der Gemeinde zusammenarbeiten. Von dieser Möglichkeit wird häufig Gebrauch gemacht, obwohl die Minderheiten nicht regional konzentriert im Land leben.⁸⁵

Nach 2010 wurde der zentralistische Charakter des Verwaltungsaufbaus erheblich verstärkt, wobei das Grundgesetz dazu keine Regelungen vorsieht, sondern entsprechende Kardinalgesetze. Durch mehrere Reformen wurden erstens die Finanzmittel, Einnahmen aus Steuern und Abgaben aus eigenen Betrieben sowie zweckgebundene Mittel aus dem Staatshaushalt, die schon immer zur Aufgabenerfüllung kaum ausgereicht hatten, an die nationale Ebene übertragen wie auch bestimmte Steuerungsrechte. Kommunen und Gemeinden können seither nur noch als ausführende Organe agieren. Zweitens wurden lokal gewählte Vertreter abgelöst und in allen 19 Komitaten sowie in Budapest zum 1. Januar 2011 einheitlich aufgebaute Bezirksebenen von 198 Verwaltungsdistrikten eingerichtet, die von Fidesz-Mitgliedern als Regierungskommissaren geführt werden. In Orten mit weniger als 2.000 Einwohnern wurde die Selbstverwaltung abgeschafft.⁸⁶

82 Die Bezeichnung Komitat für die Selbstverwaltungsebene wurde schon im 16. Jahrhundert verwendet; von Puttkamer, *Blicke* (wie Fn. 10), S. 13.

83 Körösi/Fodor/Dieringer, *System* (wie Fn. 17), S. 408 f.

84 Jürgen Dieringer/Gábor Schneider, *Lokale Selbstverwaltung im demokratischen Ungarn: Zwischen Subsidiarität und Überlastung* in: O. Gabriel u. a. (Hg.), *Kommunale Aufgaben im Europäischen Binnenmarkt*, Baden-Baden 2010, S. 83-94.

85 Balázs Dobos, *Between Importing and Exporting Minority Rights: The Minority Self-Governments in Hungary*, in: S. Levente u. a. (Hg.), *Autonomy Arrangements around the World: A Collection of Well and Lesser Known Cases*, Cluj-Napoca 2014, S. 275-298.

86 BTI, *Hungary* (wie Fn. 7); Tamás M. Horváth, *From Municipalisation to Centralism: Changes to Local Public Service Delivery in Hungary*, in: H. Wollmann u. a. (Hg.), *Public and Social Services in Europe From Public and Municipal to Private Sector Provision*, London 2016, S. 185-199; Gábor Dobos, *Changing Local Relations: Effects of Political and Administrative Reforms in Hungary*. Paper for 8th ECPR General Conference University of Glasgow, Glasgow 3.-6.9.2014.

8 Justiz

Das Gerichtswesen der frühen 1990er-Jahren prägten das Prinzip der Rechtskontinuität sowie ein gradueller Übergang vom sozialistischen Rechtssystem. In der Verfassung war das Rechtsstaatsprinzip klar verankert und das Verfassungsgericht hat durch seine Urteile die Rechtssicherheit und -gleichheit gefördert. 1997 implementierte die Regierung von Gyula Horn (MSZP) eine umfassende Justizreform, die auch durch den Beitritt zur EU und zum Europarat motiviert war und den Gerichten die Selbstverwaltung übertrug. Das Gerichtswesen hat eine einheitliche Organisationsstruktur, ist gemäß der fachlichen Zuständigkeit differenziert und gliedert sich dreiteilig⁸⁷ in lokale Amtsgerichte, die 19 Komitats- beziehungsweise Landgerichte sowie den Obersten Gerichtshof, der jedoch eine geringere Bedeutung als das Verfassungsgericht hat. Zivil- und Strafrechts- sowie Militär- und Wirtschaftsangelegenheiten sind in denselben Gerichtshöfen integriert, die 1991 neu geschaffenen Verwaltungsgerichte behandeln auch arbeitsrechtliche Fälle.⁸⁸

Richter üben ihre Tätigkeit zunächst auf drei Jahre, bei Bewährung auf Lebenszeit aus. Sie dürfen keiner Partei angehören und keiner politischen Tätigkeit nachgehen. Außerdem müssen sie ihre Vermögensverhältnisse offen legen. Ihre Ausbildung hat sich professionalisiert, Klagen über inkompetente Richter, eine zu lange Verfahrensdauer oder die ungenügende Finanzausstattung der Justiz gab und gibt es trotzdem. Der Präsident des Obersten Gerichts wird vom Parlament auf sechs Jahre gewählt, ebenso wie der Generalstaatsanwalt. Die Staatsanwaltschaft hat in Ungarn auch Aufsichtspflichten gegenüber staatlichen Organen, gesellschaftlichen Organisationen und den Bürgern.⁸⁹

Mit der Reform von 1997 wurde ein 15-köpfiger Landesjustizrat beziehungsweise Nationalrat der Rechtsprechenden Gewalt (*Országos Igazságszolgáltatási Tanács*, OIT) eingeführt, der als Organ der justiziellen Selbstverwaltung Kompetenzen der Justizverwaltung vom Justizministerium übernahm. Der OIT schlug die einzustellenden Richter vor, die der Staatspräsident ernannte und war für ihre Beurteilung und Fortbildung zuständig. Der Landesjustizrat entwirft auch den Haushalt des Gerichtswesens und legte diesen seit 2003 nicht mehr der Regierung, sondern dem Parlament vor.⁹⁰

Kritik am Justizsystem hatte Fidesz schon in seiner ersten Regierungsphase geübt, im Zuge der Erarbeitung des Grundgesetzes wurde mit Gesetz CLXI 2011 auch

87 Geplant war eine vierstufige Struktur mit mehreren Tafelgerichten als Instanz zwischen Komitats- und Obersten Gerichten. Diese Reform wurde wegen des Regierungswechsels 1998 nicht vollständig umgesetzt; Herbert Küpper, Justizreform in Ungarn, in: forost Arbeitspapier Nr. 23, München 2004, S. 14, 19; Attila Badó, Die Versuche zur Reform des ungarischen Justizwesens nach der Systemwende. Gerichtsebenen und zentrale Verwaltung, Potsdam 2014, hier S. 36-40.

88 Körösenyi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 404. Zu den Details der Gerichte siehe Küpper, Justizreform (wie Fn. 87), S. 29-31.

89 Kipke, System (wie Fn. 61), S. 75 f.

90 Küpper, Justizreform (wie Fn. 87), S. 33.

der Justizrat umstrukturiert.⁹¹ Der Präsident des Landesrichteramtes erhielt weitgehende Befugnisse und eine Amtsperiode von neun Jahren, während der Justizrat als Richterghremium einen halbjährlich wechselnden Vorsitz und geringe Kompetenzen hat. Zudem wurde das Rentenalter der Richter von 70 auf 62 Jahre gesenkt, wodurch neue Fidesz-nahe Richter berufen werden konnten. Auch der Präsident des Obersten Gerichts (2011 umbenannt in *Kúria*) verlor seinen Posten. Nach Protesten der Venedig-Kommission wurden die Befugnisse des Präsidenten des Landesrichteramtes modifiziert, die Justizreform blieb aber unter Fachleuten umstritten.⁹²

9 Militär

Schon in § 6 Absatz 1 der Verfassung bekannte sich die Republik Ungarn zu zivilen Formen der Außenpolitik und lehnt den Krieg als Mittel zur Lösung von Streitigkeiten zwischen Nationen ab. Eine Wehrpflichtarmee existierte seit 1869, wobei die Zahl der Wehrdienstleistenden von 77.000 auf 6.000 und die Dauer des Wehrdienstes von einem Jahr auf sechs Monate sukzessive reduziert wurden. Am 4. November 2004 wurde der letzte Wehrpflichtige einberufen, ab dann bestand eine reine Berufsarmee.⁹³ Die zivile Aufsicht über die Armee führt der Verteidigungsminister, der Staatspräsident ist laut Verfassungsgericht nur ein symbolischer Oberbefehlshaber (Art. 9 u. 45 Abs. 2 GG).⁹⁴ Die Einführung des Nationalen Sicherheitsrates (NSC) und des Sekretariats für Außen- und Verteidigungspolitik erweiterten die zivile Aufsicht, wozu auch der NATO-Beitritt im März 1999 beitrug.⁹⁵ Den Kriegszustand erklärt das Parlament, falls es verhindert ist, der Staatspräsident (Art. 48 GG). Der Landesverteidigungsrat unterlag laut alter Verfassung (§ 19a u. 19b) der Kontrolle durch das Parlament, gemäß Grundgesetz nun der Regierung (Art. 46 Abs. 4).

Über den Einsatz des Militärs, im Ausland wie im Landesinneren (§ 19 Abs. 3 lit. j Verf., Art. 47 GG), beschließt das Parlament mit Zweidrittelmehrheit. Es verhängt

91 Badó, Versuche (wie Fn. 87), S. 48-51.

92 Ebd., S. 50 f.; Bánkuti/Halmaj/Scheppelle, Constitution (wie Fn. 3), S. 7; BTI, Hungary (wie Fn. 7), S. 9-11.

93 Ungarn verzichtet auf die Wehrpflicht, in: Neue Zürcher Zeitung 26.10.2004; Ungarn wechselt nach 136 Jahren von Wehrpflicht auf Berufsarmee, in: Der Standard 28.10.2004.

94 Das Urteil vom 23. September 1991 erfolgte in Reaktion auf einen Streit zwischen Staatspräsident Arpad Göncz (SZDSZ) und dem damaligen Verteidigungsminister um die Zuständigkeit über das Heer. Judith Pataki/John W. Schiemann, Constitutional Court Limits Presidential Powers, in: Report in Eastern Europe 42 (1991), S. 5-9, hier S. 5; Ferenc Majoros, Ungarische Verfassungsgerichtsbarkeit seit 1990, Köln 1993, hier S. 35-37.

95 Zoltán Szenes, The Implications of NATO Expansion for Civil-Military Relations in Hungary, in: Journal of Communist Studies and Transition Politics 17 (2001), H. 1, S. 78-95; Florina Cristiana Matei, The Impact of NATO Membership on Military Effectiveness: Hungary, in: T. Bruneau/F. C. Matei, The Routledge Handbook of Civil Military Relations, London u. a. 2013, S. 219-231.

auch den Notstand oder Kriegszustand. Für den Fall, dass das Parlament verhindert ist, obliegt diese Aufgabe dem Staatspräsidenten. Dieser setzt den Landesverteidigungsrat ein (§ 19 Verf., Art. 49 GG), welcher im Falle des Ausnahmezustands über den Einsatz der Streitkräfte entscheidet sowie legislative und exekutive Funktionen übernimmt. Ihm gehören neben dem Staatspräsidenten auch der Parlamentspräsident, die Fraktionsvorsitzenden, der Ministerpräsident, die Minister, der Befehlshaber sowie der Generalstabschef der Ungarischen Landwehr an. Im Falle eines Angriffs auf das ungarische Territorium ist die Regierung verpflichtet, unverzüglich Gegenmaßnahmen einzuleiten (Art. 52 GG). Im Grundgesetz sind verschiedene Szenarien wie Notstand, nationale Krise, präventiver Verteidigungsfall und unerwarteter Angriff mit einzelnen Artikeln sehr ausführlich ausgeführt (Art. 49–54 GG) und genauer in Kardinalgesetzen geregelt.

10 Kirchen und Religionen

Die Gewissens- und Religionsfreiheit sowie die Trennung von Staat und Kirche waren bis 2010 in § 61 der Verfassung verankert. Mit den Verfassungsänderungen von 1990 wurden Kirchen als Institutionen wieder zugelassen. Trotz des sozialistischen Versuchs, Religion nicht nur aus dem öffentlichen, sondern auch aus dem privaten Raum zu verdrängen, sind die Ungarn vergleichsweise religiös geblieben, 73 % (2004) von ihnen bezeichnen sich als gläubig.⁹⁶

Nach 1990 konnten sich Religionsgemeinschaften mit mindestens 100 Mitgliedern als Kirche registrieren lassen. Ein Konkordat, im Sinne eines Staatsvertrages, schloss der Staat nur mit der katholischen Kirche, das heißt dem Vatikan, im Juni 1997. Die Beziehungen zu anderen traditionellen Kirchen wurden in Form von Regierungsdekreten, also mit geringerem gesetzlichem Status, geregelt: mit der evangelischen Kirche, den Calvinisten, Baptisten und Serbisch-Orthodoxen im Jahr 1998 und mit der Jüdischen Gemeinde im Jahr 2000. Ein Verfassungsgerichtsurteil von 1993 legte die entsprechenden Verfassungsartikel dahingehend aus, dass eine Trennung von Staat und Kirche sowie religiöser Pluralismus hinsichtlich des individuellen Glaubens bestehe, die organisatorische Struktur der religiösen Gemeinschaften schützenswert sei und dass Staat und Kirche in Fragen der Bildung oder der Gesundheit kooperieren könnten. Dabei zeigte sich eine Präferenz staatlicher Institutionen für etablierte christliche Kirchen insbesondere in einem anderen Verfassungsgerichtsurteil, das eine Klage der Jüdischen Gemeinde abwies, die auf die offizielle Anerkennung der jüdischen Feiertage zielte. Die Begründung für die Ablehnung lautete, dass Ostern, Pfingsten oder

⁹⁶ Befragung durch Reader's Digest, telefonisch oder persönlich, 24.11.2004–7.1.2005, von 8.657 Menschen, zit. i.: David Moller, *Woran wir glauben*, in: *Das Beste*, März 2005, S. 125–129.

Weihnachten unabhängig von ihrer religiösen Bedeutung auch gesellschaftliche Traditionen begründeten und deshalb Gesetzesrang erhalten hätten.⁹⁷

Mit dem neuen Grundgesetz und den Regelungen in Artikel VII versteht sich der ungarische Staat weiterhin als säkular, auch Eheschließungen sind nur zivilrechtlich gültig; allerdings hat die Fidesz-Regierung insbesondere der katholischen Kirche durch ihre politische Rhetorik und auch materiell neuen Einfluss in öffentlichen Institutionen, im Bildungswesen und in den Medien ermöglicht und ihr eine größere finanzielle Unterstützung gesichert.⁹⁸ Fidesz belebte die Floskel vom »Christlichen Kurs«, welche in der Zwischenkriegszeit gebräuchlich war, um mit religiösen Werten politische Macht zu begründen. Zudem finden sich in anderen Passagen des Verfassungstextes, nicht nur in der Präambel, immer wieder religiös konnotierte Formulierungen, welche die Neutralität des Staates in religiösen Angelegenheiten infrage stellen.⁹⁹

Im Juni 2011 entzündete sich ein heftiger politischer Streit, als das Parlament das Gesetz CCVI revidierte, welches Kriterien für die Anerkennung von Religionsgemeinschaften festlegt, weil daraufhin über 200 Gemeinschaften ihren Status als Kirche verloren. Diese Neuregelung beurteilte das Verfassungsgericht als verfassungswidrig. Das Parlament verabschiedete am 31. Dezember 2011 eine revidierte Fassung, die dem Gesetzgeber einen Entscheidungsspielraum einräumte. So verloren erneut circa 200 Organisationen ihren rechtlichen Status. Insbesondere esoterische »New Age«-Gruppen beklagen sich weiterhin über eine benachteiligte Position. Auch zu diesem Gesetz hat die Venedig-Kommission des Europarates im März 2012 einen kritischen Bericht verfasst, welcher befand, dass es europäische Menschenrechtsstandards verletze.¹⁰⁰ Der Status einer Religionsgemeinschaft ist insofern entscheidend, als die anerkannten Kirchen Steuern und staatlichen Zuwendungen sowie 1 % der Einkommenssteuer erhalten können. Andere Gemeinschaften erhalten seit 2011 keine Steuernummer mehr und können somit keine Spenden entgegennehmen.¹⁰¹

97 Renáta Uitz, *Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly*, in: Tóth (Hg.), *Constitution* (wie Fn. 21), S. 197-234, hier S. 205-207.

98 Ähnliche Aktivitäten entfaltete Fidesz schon 1998–2002; siehe Zsolt Enyedi, *The Contested Politics of Positive Neutrality in Hungary*, in: *West European Politics* 26 (2003), H. 1, S. 157-176, hier S. 170-172.

99 BTI, *Hungary* (wie Fn. 7), S. 5; Uitz, *Freedom* (wie Fn. 97), S. 201.

100 Uitz, *Freedom* (wie Fn. 97), S. 199; Júlia Mink, *The Hungarian Act CCVI of 2011 on Freedom of Conscience and Religion and on the Legal Status of Churches, Religious Denominations and Religious Associations in Light of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in: *Religion & Human Rights* 8 (2013), H. 1, S. 3-22; European Commission For Democracy through Law (Venice Commission), *Act CCVI of 2011 on the Right to Freedom of Conscience and Religion and the Legal Status of Churches, Denominations and Religious Communities of Hungary*, Opinion No. 664/2012, CDL-REF(2012)009, Strasbourg, 27.2.2012.

101 H. David Baer, »Lasst sie uns nach unserem Bilde machen!« *Wie durch Ungarns Religionsgesetz die religiöse Landschaft umgestaltet werden soll*, in: K. Funkschmidt (Hg.), *Mit welchem Recht? Europäisches Religionsrecht im Umgang mit neuen religiösen Bewegungen*, Berlin 2014, S. 161-178.

11 Bildungswesen

Laut Verfassung und Grundgesetz gewährleistet(e) die Republik Ungarn jedem Staatsbürger das Recht auf Bildung, indem sie die Zugänglichkeit zum öffentlichen Bildungswesen, zu Grundschulen sowie zu mittlerer und höherer Bildung garantiert und für finanzielle Unterstützung der Lernenden sorgt (§ 70f Verf., Art. XI GG). Weiterhin achtet und unterstützt sie die Freiheit der Wissenschaft, Kunst, Lehre und des Unterrichts (§ 71f Verf., Art. X GG). Wie diese Prinzipien umzusetzen waren, darüber wurde in Ungarn Anfang der 1990er-Jahre oft gestritten. Im Zuge bildungspolitischer Reformen ging es um die Modernisierung und Konservierung funktionierender Strukturen und Werte, Finanzierungen, die Integration demokratischer Werte in den Bildungskanon sowie die administrative Zuständigkeit nationaler und lokaler Behörden im Rahmen der Dezentralisierung des politischen Systems sowie veränderter Beziehungen zwischen Lehrer- und Elternschaft.¹⁰²

1991 verabschiedete die Regierung Antall ein erstes Bildungsgesetz, das neben dem kostenlosen Besuch der Grundschule sowie Reformen bei den Mittel- und Hochschulen einen nationalen Grundlehrplan vorsah und gleichzeitig den lokalen Verwaltungen die Schulaufsicht zuwies. 1993 beschloss das Parlament drei grundlegende Gesetze zur Volksbildung, den Berufsschulen und den Hochschulen, welche die Lehr- und Lernfreiheit sowie die institutionelle Autonomie der Bildungsstätten durch Abschaffung des staatlichen Monopols verankerten und einen »Schulstuhl« als demokratisches Konsultationsgremium für Eltern-, Lehrer-, Schülervertretungen einrichteten. Die Autonomie der Schulen in dem viergliedrigen Bildungsverwaltungssystem (Bildungsministerium, regionale und lokale Selbstverwaltung, Bildungseinrichtung) war bis 2010 im europäischen Vergleich sehr hoch, wobei gleichzeitig auch das nationale Bildungsministerium sowie Abteilungen des Arbeits- oder Wirtschaftsministeriums übergeordnete Bildungspläne entwickelten.

Das nach wie vor dreistufige Schulsystem sieht verpflichtend den Besuch der mehrheitlich staatlichen Kindergärten und der acht- bis zehnjährigen Allgemeinen oder Grundschule vor. Daran schließen sich Mittelschulen, Gymnasien, Hochschulen, Berufsschulen und Einrichtungen der Erwachsenenbildung an. 1994 dehnte die MSZP-geführte Regierung die Schulpflicht bis zum 18. Lebensjahr aus, die Fidesz-Regierung senkte sie 2010 wieder auf das 16. Gymnasien können kostenpflichtig und vier-, sechs- oder achtjährig sein, Fachmittelschulen (Abitur plus berufspraktische Ausbildung) vier- oder fünfjährig. Die Berufsausbildung ähnelt dem deutschen dua-

¹⁰² Andrea Óhidy, Das ungarische Bildungssystem, in: dies. u. a. (Hg.), *Lehrerbild und Lehrerbildung. Praxis und Perspektiven der Lehrerausbildung in Deutschland und Ungarn*, Wiesbaden 2007, S. 67-94, hier S. 68.

len System mit Lernphasen in Betrieben und Berufsschulen. Das Studium an einer Fachhochschule oder Universität ist gebührenpflichtig.¹⁰³

Zum September 2012 und in einer zweiten Reform 2013 entzog Fidesz den Kommunen und Gemeinden die Schulaufsicht und übertrug sie an eine nationale Behörde, das Klebelsberg-Institut (*Klebelsberg Intézményfenntartó Központ*, KLIK).¹⁰⁴ Die Bildungspläne staatlicher Schulen wurden vereinheitlicht. Zahlreiche andere Schulen gingen in kirchliche Hände über. Trotz des auch im Grundgesetz proklamierten Schutzes der Familie beschränkt der Staat mit dem neuen Bildungsgesetz die Entscheidungsrechte von Eltern. Der Zugang zu Universitäten wurde erschwert, indem die finanzielle staatliche Unterstützung reduziert wurde und die Wahl der Studierenden stärker gesteuert wird, da für Fächer, die zu vermeintlich lukrativen Berufen führen, mehr Gebühren fällig werden als für andere. Die Regierung führte ferner die Regelung ein, dass Studierende, die nach ihrem Studium ins Ausland ziehen und damit dem ungarischen Arbeitsmarkt fehlen, eine Abgabe zahlen müssen.¹⁰⁵

12 Geld und öffentliche Finanzen

Die ungarische Zentralbank ist für die Währungspolitik zuständig, ihr Präsident wurde und wird vom Staatspräsidenten auf sechs Jahre ernannt und erstattet dem Parlament jährlich Bericht (§ 32d Verf., Art. 41 GG). Die Bank steht damit in engem Kontakt zur Politik, ist jedoch trotz Konflikten über die Ausrichtung in ihrer Geldpolitik bis 2011 weitgehend unabhängig gewesen. Im Grundgesetz ist nun jedoch festgeschrieben, dass die Zuständigkeit der Bank für die Geldpolitik in einem Kardinalgesetz näher definiert wird, womit sie ihre Kernkompetenz nicht autonom regeln kann. Diesbezüglich erhielt Ungarn eine Rüge von IWF und EU, auch die Venedig-Kommission äußerte sich kritisch.¹⁰⁶

Ein weiteres Problem in Ungarn ist die nach wie vor hohe Staatsverschuldung. Sie entstand ab Ende der 1990er-Jahre, als Fidesz und die MSZP versuchten, sich mit Geschenken für die Wähler gegenseitig zu übertrumpfen.¹⁰⁷ Reformversuche der Re-

103 Ebd., S. 74-75, 77-91.

104 BTI, Hungary (wie Fn. 7), S. 23 f.; Hungary's New School System: A Built-in Failure, in: Hungarian Spectrum, 14.8.2012; online: <<http://hungarianspectrum.org/2012/08/14/hungarys-new-school-system-a-built-in-failure/>> [21.4.2017].

105 Bozóki, Transition (wie Fn. 77), S. 17. Ungarns Akademikerquote lag 2015 bei 34,3 % (oder Platz 19 von 28 EU-Ländern) und damit unter dem EU-Durchschnitt von 38,7 %; vgl. Akademikerquote: Österreich in EU nur auf Rang 18, in: Der Standard 27.4.2016; online: <<http://derstandard.at/2000035854062/EU-Oesterreich-bei-berufsbildenden-Schulabschluesen-nur-auf-Rang-18>> [21.4.2017].

106 Priebus, Hungary (wie Fn. 3), S. 123, 126.

107 Sándor Richter, Im Würgegriff des Populismus. Ungarns Volkswirtschaft, in: Osteuropa 61 (2011), H. 11, S. 213-223, hier S. 218.

gierung Medgyessy (MSZP) Mitte der 2000er-Jahre fruchteten zunächst ökonomisch, punkteten aber nicht politisch. Als Ungarn über Währungsschwankungen 2009 in den Sog der weltweiten Finanzkrise geriet, drohte dem Land die Zahlungsunfähigkeit, welche durch einen Kredit von EU, IWF und Weltbank in Höhe von 20 Milliarden Euro sowie Reformen der damaligen Regierung Bajnai (MSZP) abgewendet werden konnte.¹⁰⁸ Die Euroeinführung, die Ungarn für 2008 geplant hatte, erfolgte deshalb nicht. Seit Regierungsantritt von Viktor Orbán 2010 fehlt der politische Wille, den Forint durch den Euro abzulösen, obwohl das Land mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages dazu verpflichtet ist und die Regierung mit ihrer sogenannten »unorthodoxen Finanzpolitik« eine Sanierung der Staatsfinanzen anstrebt.¹⁰⁹

Wegen der Schuldenproblematik sind Regelungen zu den öffentlichen Finanzen im Grundgesetz sehr ausführlich dargestellt (Art. 36–44 GG). Das Grundgesetz definiert eine Schuldenbremse, der zufolge kein Gesetz verabschiedet werden darf, das die Staatsverschuldung über 50 % des BIP heben würde. Besteht eine entsprechend hohe Verschuldung, darf der Staatshaushalt nur so ausgestaltet werden, dass eine Reduzierung der Schulden erfolgt. Die damit verbundene Beschränkung des Verfassungsgerichts, über haushalts- und finanzpolitische Gesetze urteilen zu können, löste heftige Proteste aus.¹¹⁰ Zudem gibt es nun neben dem Rechnungshof, dessen Präsident vom Parlament auf zwölf Jahre gewählt wird, auch die Institution des Haushaltsrates.¹¹¹ Dieser besteht aus seinem Präsidenten, dem des Staatsrechnungshofes sowie dem der Ungarischen Nationalbank und muss dem Haushaltsentwurf des Parlaments zustimmen. Sollte er ihn ablehnen und das Parlament in Folge keinen Haushalt beschließen können, kann es der Staatspräsident auflösen. Da die Mitglieder des Haushaltsrates eine Amtszeit von sechs beziehungsweise zwölf (Präsident Staatsrechnungshof) Jahren haben, kann dieses Gremium bei politisch anderen Mehrheiten im Parlament dessen Funktionsfähigkeit behindern. Die Hauptzuständigkeit für die Kontrolle der staatlichen Ausgaben liegt beim Rechnungshof. Dessen Präsident verfügt durch die doppelt so lange Amtszeit wie die seiner Kollegen aus Nationalbank und Haushaltsrat über ein entsprechendes Gewicht und kommt zudem aus der Fidesz-Partei.

108 Réka Várnagy, Hungary, in: *European Journal of Political Research* 49 (2010), S. 1001-1008, hier S. 1004; Miklós Losonczi, Liquiditätskrise und Auslandsverschuldung. Ein Blick aus Budapest, in: M. Ehrke (Hg.), *Die globale Krise an der europäischen Peripherie*, Berlin 2009, S. 17-19.

109 Fidesz versuchte ab 2010 durch die Senkung direkter Steuern und Anhebung indirekter Steuern, z. B. wurde die Mehrwertsteuer auf 27 % erhöht, sowie Verstaatlichungen die Defizite im Staatshaushalt auszugleichen und die Konjunktur anzukurbeln; vgl. Juliet Johnson/Andrew Barnes, *Financial Nationalism and its International Enablers: The Hungarian Experience*, in: *Review of International Political Economy* 22 (2015), H. 3, S. 535-569; Bertelsmann Sustainability Report, Hungary; online: <http://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Hungary.pdf> [21.4.2017].

110 Venedig Commission, *Opinion* (wie Fn. 5), S. 26 f.

111 Auch die spezifischen Spielregeln des Haushaltsrates werden in einem Kardinalgesetz bestimmt.

13 Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung, Umweltpolitik

Während in der alten Verfassung explizit erwähnt wurde, dass Ungarn eine Marktwirtschaft ist (§ 9 Abs. 1 Verf.), findet sich dieser Begriff im Grundgesetz nicht. Hier wird das Recht auf Eigentum und auf unternehmerische Aktivitäten genannt sowie die Pflicht des Individuums, dafür eine soziale Verantwortung zu tragen (Art. M, XII u. XIII GG). Bei der Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung übernahm der Staat meist eine stark steuernde Rolle, wobei sich die Zielsetzungen der Regierungen durchaus unterschieden. Zu Beginn der 1990er-Jahre verfolgte Ungarn eine graduelle Reformpolitik, da bereits vor dem Systemwechsel institutionelle Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliche Aktivitäten¹¹² geschaffen worden waren, zum anderen entsprach dieser vorsichtige Weg in die Marktwirtschaft den politischen Zielen der damaligen Regierung. Aufgrund seines Reformvorsprungs zog Ungarn in den 1990er-Jahren mehr ausländische Direktinvestitionen an als seine Nachbarstaaten und konnte seinen Außenhandel erfolgreich in Richtung EU, insbesondere Deutschland, umlenken.¹¹³

Mitte der 1990er-Jahre wankte die makroökonomische Stabilität und es ergab sich ein neues Muster der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die seit 1994 regierende MSZP kürzte mit dem Bokros-Paket, benannt nach dem damaligen Finanzminister, den Staatshaushalt, wertete den Forint ab, veränderte organisatorische Grundlagen der Sozialversicherung und verringerte die Staatsquote. Auch die späteren MSZP-Regierungen in den Jahren 2002 bis 2010 praktizierten eine liberale Wirtschaftspolitik und privatisierten verbliebene Staatsbetriebe, allerdings nicht immer mit wirtschaftlichem Erfolg. Missmanagement oder Korruption führte zu Mängeln bei der Bereitstellung öffentlicher Güter wie Wasser- oder Gesundheitsversorgung und damit zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Die von Fidesz geführten Regierungen gestalteten ihre Wirtschaftspolitik nachfrageorientiert mit starker staatlicher Steuerung.¹¹⁴

Bei der Ausgestaltung der Sozialpolitik spielt das polarisierte Parteiensystem und der in Ungarn tief verwurzelte Streit um das Verhältnis von Liberalismus und Nationalismus¹¹⁵ sowie die Frage, wie viel Macht in Händen des Staates konzentriert sein sollte, ebenfalls eine starke Rolle. Ab 1992 wurde die Sozialversicherung zunächst dezentral verwaltet. Sie wurde in eine Nationale Kasse für Gesundheitsversicherung (*Országos Egészségbiztosítási Pénztár*, OEP) und eine Nationale Rentenversicherungskasse (*Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság*, ONYF) geteilt, in die beide

112 Dazu zählten z. B. ein modernes Wettbewerbsgesetz, Steuersystem, erleichterte Bedingungen für die Gründung kleiner Unternehmen – auch als Joint Ventures mit ausländischen Firmen – sowie kommerzielle Banken.

113 Richter, Würgegriff (wie Fn. 107), hier S. 214.

114 Jürgen Dieringer, Ungarn, in: G. Heydemann/K. Vodička (Hg.), Vom Ostblock zur EU. Systemtransformationen 1990–2012 im Vergleich, Göttingen 2013, S. 239–261, hier S. 250 f.

115 Körösenyi/Fodor/Dieringer, System (wie Fn. 17), S. 389.

Sozialpartner Beiträge einzahlten.¹¹⁶ Nach den Parlamentswahlen 1998 schaffte Viktor Orbán die Selbstverwaltung ab, überführte die Budgets in den Staatshaushalt und übertrug die Organisation auf verschiedene Ministerien.¹¹⁷ Nach 2010 erfolgte eine Umstrukturierung der Arbeitsämter, des Staatlichen Dienstes für Beschäftigung und Soziales (*Állami Foglalkoztatási Szolgálat, ÁFSZ*) sowie die Abschaffung der privaten Säule der Rentenversicherung. Damit wurde das etatistische Verwaltungsmodell in der Sozialversicherung endgültig zementiert und der Charakter des Wohlfahrtsstaates in Ungarn wandelte sich weiter: von der Rückkehr zum konservativ-korporatistischen Modell der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg in den 1990er-Jahren mit einigen liberalen Elementen, die im Zuge von Sparmaßnahmen den Leistungsumfang verringerten, zu einem Modell, das zusätzlich eine starke staatliche Steuerung mit neokonservativen Werten vorsieht.¹¹⁸

Der Schutz der Umwelt war in der alten Verfassung lediglich als allgemeine Formulierung enthalten, der zufolge die Republik Ungarn das Recht aller auf eine gesunde Umwelt anerkennt und zur Geltung bringt (§ 18 Verf.). Politiken, welche diese Rechte umsetzen, hat keine der Regierungen in besonderem Umfang implementiert und auch in der öffentlichen Debatte hat das Thema einen geringen Stellenwert. Im Grundgesetz sind die umweltpolitischen Formulierungen ausführlicher und stellen einen Bezug zwischen der Natur, Pflanzen- und Tierwelt und anderen Kulturstätten her, die alle das zu schützende und zu erhaltende Erbe der Nation darstellten (Art. P GG). Ein stellvertretender Ombudsmann soll dafür sorgen, dass die Politik die Interessen der nachwachsenden Generationen und eine »grüne Zukunft« berücksichtigt. In der Praxis jedoch verfolgt die Regierung Orbán das Prinzip der Nachhaltigkeit kaum.¹¹⁹

116 Arbeitnehmer führten 6 % ihres Bruttolohns für Krankengeld, Rente und Mutterschaft sowie 4 % (später 5 %) zur Krankenversicherung ab. Arbeitgeber zahlten 19,5 % in die Kranken- und 24,5 % in die Rentenversicherung. Zur Arbeitslosenversicherung trugen Arbeitnehmer 1,5 %, Arbeitgeber 4 % (bis 2004: 3 %) und Selbstständige mindestens 4 % des Bruttogehalts bei. Vgl. Martin Brusis, Systemwechsel und institutionelle Umgestaltung: Die Reform der ungarischen Sozialversicherung, in: *Südosteuropa* 41 (1992), H. 9, S. 528-545, hier S. 539, 541; Jörgen Marrée/Peter P. Groenewegen, *Back to Bismarck: Eastern European Health Care Systems in Transition*, Aldershot 1997, hier S. 84-87.

117 Leistungen wurden verringert und Zugangsbedingungen verschärft. Anfang bis Mitte der 1990er-Jahre hatten ca. 70 % der registrierten Arbeitslosen Anspruch auf Leistungen, 1998 waren es nur noch 35 %, wobei sich der Bezugszeitraum von zwölf auf neun Monate verkürzte. Katalin Tausz, Vom Staatssozialismus zum Wohlfahrtshybrid: Das ungarische Wohlfahrtssystem, in: K. Schubert u. a. (Hg.), *Europäische Wohlfahrtssysteme. Ein Handbuch*, Wiesbaden 2008, S. 311-331, hier S. 320 f.; Matthes, (Selbst-)Verwaltung (wie Fn. 60), S. 459.

118 Matthes, (Selbst-)Verwaltung (wie Fn. 60), S. 470-472; Dorottya Szikra, *Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary Between 2010 and 2014*, in: *Journal of European Social Policy* 24 (2014), H. 5, S. 486-500.

119 BTI, Hungary (wie Fn. 7), S. 23.