

## DIE SOZIALE SICHTWEISE VON JÁNOS ZLINSZKY ALS VERFASSUNGSRICHTER

Kinga ZAKARIÁS

Assistant Professor, Katholische Universität Pázmány Péter

Ich möchte meinen Vortrag mit denjenigen Sätzen eröffnen, mit denen ich von Herrn Professor Zlinszky Abschied genommen habe:

„Der menschliche Leib ist zu Staub geworden, aber das Beispiel und die Gemeinschaft erhaltende Kraft der Erinnerung haben sich gehalten. Unsere Aufgabe ist es, sein Andenken und sein Schaffen zu bewahren.“<sup>1</sup>

Aus dem reichen und weitverzweigten Lebenswerk von János Zlinszky hebe ich jenen Teil hervor, in dem er als Verfassungsrichter die soziale Sichtweise des christlichen Menschen zur Geltung gebracht hat.

2008 ergänzte Zlinszky auf der Konferenz zum 800-jährigen Jubiläum der Geburt der Heiligen Elisabeth an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften die Lehre der Bergpredigt, das soziale Programm Jesu („*Was ihr einem meiner geringsten Brüder getan habt, das habt ihr mir getan*“, Matthäus: 25, 40) mit einer drohenden Mahnung („Was wir einem der Bedürftigen nicht tun, versäumen wir Ihm gegenüber!“) und machte uns darauf aufmerksam, dass auch das Verfassungsgericht etwas versäumt hatte; War es doch zurückgeschrocken, als es die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen im Licht der sozialen Sicherheit und des gemäß dem Grundgesetz allen zukommenden Existenzminimums bewerten musste.<sup>2</sup>

Zlinszky hatte schon damals seine in dieser Sache von der Mehrheit abweichende Meinung kundgetan, was von einer Reihe von Sondervoten und parallelen Meinungen bezeugt wird.

---

<sup>1</sup> ZAKARIÁS, Kinga: Prof. Dr. Zlinszky János emlékére. (Zum Gedenken an János Zlinszky) *Iustum Aequum Salutare*, 2015/2. 60.

<sup>2</sup> ZLINSZKY, János: „Szent Erzsébetből hős szeretet árada!” (Heilige Elisabeth strahlt heroische Liebe aus (unarisches Kirchenlied) *Vigilia*, 2008/3. 166–167.

Laut der Mehrheit des Verfassungsgerichts definiert das in § 70/E. Absatz (1) beinhaltete Recht auf soziale Sicherheit beziehungsweise die zur Existenzsicherung erforderliche Fürsorge im Alter, bei Krankheit und Invalidität, im Witwen- und Waisenstand sowie bei Arbeitslosigkeit ohne eigenes Verschulden nur eine staatliche Aufgabe, die keinen verfassungsmäßigen Maßstab hat.<sup>3</sup>

Den Hauptgedanken der Mehrheitsmeinung formulierte als erster László Sólyom in seiner der Entscheidung 31/1990. VerfG beigefügten parallelen Meinung:

„Die Anordnung des § 70/E., demnach die Staatsbürger Recht auf soziale Sicherheit haben, gibt niemandem subjektives Recht „auf Sicherheit“, da die rechtlichen Ansprüche in solcher Allgemeinheit nicht definierbar sind. Die bezüglichen subjektiven Rechte müssen von der Gesetzgebung (und von der gerichtlichen Praxis) definiert werden [...] In Bezug auf die sozialen Rechte geht es nicht um subjektives Recht, sondern um staatliche Aufgabe. [...] (Die Verfassung garantiert auch nicht das Existenzminimum [...])“<sup>4</sup>

Die der Entscheidung 24/1991. (V. 18.) des Verfassungsgerichts beigelegten Sondervoten formulierten zum ersten Mal einen dem entgegengesetzten Standpunkt: „Das in der Verfassung festgelegte Recht auf soziale Sicherheit ist nicht bloß ein Programm.“<sup>5</sup> János Zlinszky hatte sich den Vertretern einer abweichenden Meinung angeschlossen, ungeachtet dessen, dass er als Berichterstatter den Beschluss selbst vorbereitet hatte, der die Überprüfung der mit der Sozialversicherung und der Rente zusammenhängenden Rechtsnormen aufhob; mit der Begründung, dass die umfassende Reform des Rentensystems im Gange sei.

Die mehrheitliche Begründung der Entscheidung 31/1993. (V. 21.) des Verfassungsgerichts, die die Bedingungen des Arbeitslosengeldes untersuchte, verneinte ausdrücklich den subjektiv-rechtlichen Charakter des Rechts auf Unterhalt.<sup>6</sup>

„Aus den zitierten Anordnungen der Verfassung ergibt sich nicht, dass jeder (ohne eigenes Verschulden) arbeitsloser Staatsbürger nur infolge dieser Tatsache subjektives Recht auf Arbeitslosengeld hat. Das Arbeitslosengeld ist nur eines und nicht ausschließliches Mittel der Durchsetzung des Rechts auf Unterhalt.“<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Entscheidung 2093/B/1991., VerfGE 1992, 546., 547.; Entscheidung 600/B/1993., VerfGE 1993, 671., 672.

<sup>4</sup> VerfGE 1990, 136., 142.

<sup>5</sup> Abweichende Meinung der Verfassungsrichtern Géza Kilényi, András Szabó, Imre Vörös und János Zlinszky, VerfGE 1991, 363., 366.

<sup>6</sup> SÓLYOM, László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon.* (Die Anfänge der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn) Budapest, Osiris, 2001. 661.

<sup>7</sup> VerfGE 1993, 242., 243.

In seiner parallelen Begründung hatte Zlinszky zwar angenommen, dass niemand das in der Verfassung festgesetzte subjektive Recht auf Arbeitslosengeld hat (darum hatte er die Ablehnung des Antrags unterstützt), aber er hielt es für wichtig zu betonen:

„Die zweite Wendung d. 70/E. § (1) Abs. der Verfassung etabliert hingegen ein klar ausgedrücktes subjektives Recht für alle ungarischen Staatsbürger: Sie setzt das staatsbürgerliche Recht auf die zur Existenzsicherung erforderliche Fürsorge fest, unter anderem auch für den Fall der Arbeitslosigkeit ohne eigenes Verschulden.“<sup>8</sup>

Nach Zlinszky gewährleistet die zweite Wendung d. 70/E. § (1) Abs. also – neben dem in der ersten Wendung gewährleisteten Recht auf soziale Sicherheit – als separates Recht das Recht auf die zur Existenzsicherung erforderliche Fürsorge. Die Definition der Form der Fürsorge ist die Aufgabe des Gesetzgebers, ihre Beurteilung jedoch die Aufgabe des Rechtsanwenders.

„Wenn ein arbeitslos gewordener ungarischer Staatsbürger Arbeitslosenunterstützung beantragt und das verführende Organ – eventuell Gericht – die Lage so beurteilt, dass der/die Arbeitslose den zur Arbeitslosenunterstützung berechtigenden Bedingungen nicht entspricht, ist das Verfahrensorgan (das Gericht) zugleich verpflichtet, den Staatsbürger auch darüber zu informieren, im Rahmen welcher sozialen Fürsorge seine Versorgung bis zu einem für die Existenzsicherung erforderlichen Maß gelöst wird, sowie darüber, wohin er sich wenden kann.“<sup>9</sup>

In der Leitentscheidung des Verfassungsgerichts über die Verfassungsmäßigkeit gewisser sozialer Anordnungen des Bokros-Pakets aus dem Jahre 1995 über einige der wirtschaftlichen Stabilisierung dienende Gesetzänderungen änderte sich der Standpunkt der Mehrheit einigermaßen, was die Beurteilung des Rechts auf soziale Sicherheit anbelangt. Obwohl die Entscheidung nicht unmittelbar das Recht auf soziale Sicherheit als Maßstab betrachtete, sondern den verfassungsmäßigen Schutz des Eigentums bei den das Versicherungselement beinhaltenden Sozialleistungen und den aus der Rechtstaatlichkeit und der Rechtsicherheit abgeleiteten geringeren Vertrauensschutz bei den Beihilfeleistungen, fasste das Verfassungsgericht seine Praxis zusammen und gab den Maßstab mit dem Schutz des minimalen Niveaus an.

„Das Verfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass die verfassungsmäßigen Maßstäbe der gesetzlichen Änderungen der sozialen Versicherungen teils unabhängig sind von der Frage, welche

<sup>8</sup> VerfGE 1993, 242., 245.

<sup>9</sup> VerfGE 1993, 242., 245–246.

Sozialleistungen den Berechtigten aufgrund von §70/E. der Verfassung zukommen. Bei der Beurteilung dessen, was und wie man genossene Sozialleistungen verfassungsmäßig entziehen kann, spielen die sozialen Rechte insofern eine Rolle, dass sich das Maß der sozialen Versorgung in seiner Gesamtheit im Laufe des Entzugs nicht unter das laut §70/E. erforderliche minimale Niveau vermindern kann.<sup>10</sup>

Das Verfassungsgericht hatte also zwar das soziale Rücktrittsverbot formuliert, jedoch nicht den Gehalt des minimalen Niveaus bestimmt.

In seiner parallelen Meinung hatte Zlinszky die mehrheitliche Entscheidung damit ergänzt, dass – seinem Standpunkt zufolge – die im Laufe des Übergangs zur Marktwirtschaft Benachteiligten – infolge der freien Durchsetzung der Marktverhältnisse – in der vorherigen sozialen Ordnung staatliche Versprechen bezüglich ihrer sozialen Sicherheit erworben hatten, die ihnen von der ersten Wendung des Absatzes 70/E. der Verfassung (das Recht auf soziale Sicherheit) in Übereinstimmung mit den verfassungsmäßigen Anforderungen des Eigentumsschutzes geleistet werden. Aber im Falle derjenigen, die, zwar ohne solche Garantie, jedoch dennoch ihre Existenzgrundlage ohne Eigenverschulden als Folge der Umstellung verlieren, verpflichtet die zweite Wendung des §70/E. der Verfassung (das Recht auf Unterhalt) – aufgrund eines im §17 formulierten Prinzips – den Staat zur Gewährleistung der zur Existenzsicherung erforderlichen Fürsorge (Ergänzung).<sup>11</sup>

Das Verfassungsgericht (das heißt die Mehrheit) hatte zwar anerkannt, dass der unter den allgemeinen Anordnungen der früheren Verfassung formulierte §17, demnach die Republik Ungarn [...] durch umfassende Sozialmaßnahmen für die Bedürftigen sorgt, eng an §70/E geknüpft ist: §17 schreibt nämlich für den Gesetzgeber die Erreichung der bestimmten Ziele mit verpflichtendem Charakter vor, was die unter den Grundrechten geregelten sozialen Anordnungen »gewissermaßen« konkretisieren.<sup>12</sup> Die »Gewissermaßen-Klausel« weist darauf hin, dass die gleichzeitige Untersuchung der zwei Absätze in der Auslegung der Mehrheit denjenigen Standpunkt verstärkt, demzufolge es „in Bezug auf die sozialen Rechte nicht um subjektives Recht, sondern um einen Verfassungsauftrag geht.“<sup>13</sup>

Zlinszky begründete in seiner der das Bokros-Paket untersuchenden Grundscheidung beigefügten parallelen Meinung die Übernahme der im Laufe des Übergangs zur Marktwirtschaft auftauchenden Nachteile mit dem Interesse des Einzelnen und der Gemeinschaften, konkret mit dem Schutz des Lebensstandards und der Menschenwürde.<sup>14</sup> Nach Zlinszky muss der Rechtsstaat all denjenigen ein soziales Schutznetz gewährleisten, die sich auf die neue Ordnung nicht rechtzeitig

<sup>10</sup> VerfGE 1995, 188, 192.

<sup>11</sup> VerfGE 1995, 188., 200.

<sup>12</sup> Entscheidung 652/G/1994., VerfGE 574., 578.

<sup>13</sup> Entscheidung 31/1990. (XII.18.), VerfGE 1990, 136., 142.

<sup>14</sup> VerfGE 1995, 188., 200.

vorbereiten konnten, die von der freien Durchsetzung der Marktverhältnisse ungleich benachteiligt werden oder denjenigen, die wegen ihres Alters, ihres Gesundheitszustands oder aus anderen Gründen unfähig sind, sich auf die neuen Verhältnisse einzustellen.

Die Personenwürde sei in der Deutung von Zlinszky die 'wertverwirklichende' Fähigkeit des Menschen, deren Grundlage ist, dass der Mensch der Gefährte des Schöpfers sei, eine ihm gleiche Persönlichkeit (nicht gleichwertige Persönlichkeit, aber gleich gesetzte Persönlichkeit), dessen geschöpfte Selbständigkeit sein größter Wert sei, den das Recht schützen müsse.<sup>15</sup>

Der Bezug auf die „Personenwürde“ ist darum beachtenswert, weil das Verfassungsgericht drei Jahre später (drei Monate nach dem Ablauf von Zlinszkys Mandat) im Recht auf Menschenwürde festen Griff zur positiven Definierung des verfassungsmäßigen Gehalts des Rechts auf soziale Sicherheit fand.

Die Entscheidung 32/1998. (VI. 25.) des Verfassungsgerichts stellte im Tenor als verfassungskonforme Auslegung fest: Das im §70/E. definierte Recht auf soziale Sicherheit bedeutet die staatliche Gewährleistung eines (von der Gesamtheit der sozialen Dienstleistungen darzubietenden) Existenzminimums, das für die Durchsetzung des Rechts auf Menschenwürde unerlässlich ist.<sup>16</sup>

Laut der die Auslegungen der sozialen Anordnungen zusammenfassenden Entscheidung 42/2000. (XI. 8.) des Verfassungsgerichts „ist der verfassungsmäßige Maßstab hiermit – infolge der Einbeziehung des Rechts auf Menschenwürde – von der Abstraktheit des §70/E. Absatz (1) her (die Aufrechterhaltung des sozialen Versorgungssystems zur Gewährleistung der zur Existenzsicherung erforderlichen Fürsorge) auch im Hinblick auf die Qualität konkreter geworden.“<sup>17</sup> In dieser Entscheidung verknüpfte das Verfassungsgericht – mit Bezugnahme auf die unzertrennliche Einheit des Rechts auf Leben und des Rechts auf Menschenwürde – das Recht auf soziale Sicherheit mit dem Recht auf Leben und definiert als grundlegende verfassungsmäßige Anforderung den Schutz des Menschenlebens und der Menschenwürde. Das Verfassungsgericht hat zwar aus der Garantie des Existenzminimums die Ableitung des Rechts auf angemessene Wohnung als verfassungsmäßiges Recht nicht anerkannt, hat aber zugleich erklärt, dass der Staat verpflichtet ist, für die grundlegenden Bedingungen des menschlichen Daseins – so im Falle der Obdachlosigkeit zur Beseitigung der das Menschenleben drohenden Gefahrensituation, also für Unterkunft – zu sorgen.<sup>18</sup>

Die Entscheidung wurde von János Zlinszky in seinem Antrittsvortrag an der Akademie so bewertet, dass aufgrund dieser „bei unserem Klima im Winter zum Existenzminimum auch die Möglichkeit des Aufenthalts an einem überdachten, geheizten Ort gehört“.

<sup>15</sup> ZLINSZKY, János: *Keresztény erkölcs és jogászai etika.* (Christliche Moral und juristische Ethik) Budapest, Szent István Társulat, 1998. 30.

<sup>16</sup> VerfGE 1998, 251.

<sup>17</sup> VerfGE 2000, 329., 334.

<sup>18</sup> VerfGE 2000, 329.

Das Verfassungsgericht erklärte bereits in einer späteren Entscheidung, dass der Schutz der Menschenwürde auch erfordert, dass sich der Staat von der gesetzlichen Festlegung der Maßnahmen fernhalten soll, deren Anwendung – erkennbar aus dem Umfeld der Rechtsnormen – die Existenz der Privatperson und der mit ihr zusammenlebenden Angehörigen schwer gefährden kann.<sup>19</sup>

Das Verfassungsgericht hatte im Laufe der Untersuchung zur 98%-igen Sondersteuer für Abfindungen ausdrücklich festgesetzt, dass der Staat eingreifen muss, wenn der Einzelne nicht fähig ist, für sich selbst ein im materiellen Sinne würdiges Leben zu sichern und unterhalb des materiellen Existenzminimums lebt, das heißt, dass die Menschenwürde auch eine den Leistungsanspruch begründende Funktion hat.<sup>20</sup>

Nach meinem Standpunkt sind die Wurzeln der neuartigen Annäherung, die Verknüpfung der positiven Definition des Existenzminimums mit dem Menschenleben und der Menschenwürde schon in der zitierten parallelen Meinung von Zlinszky zu erkennen und sie erscheinen eindeutig auch in seiner die Eintragung des Rechts auf angemessene Wohnung fordernden Schrift aus dem Jahre 2010. Nach Zlinszky „kann nur der über ein Heim, über eine Wohnung verfügende Bürger als Mensch in der Gesellschaft leben, menschliches Leben führen. Das Heim ist in diesem Zusammenhang die Voraussetzung der Personenwürde, der Menschenwürde“ und „[d]ie Sicherung der Wohnung, des Heimes für den Einzelnen, für sich selbst beziehungsweise für seine Familie ist also ein an seinem menschlichen Dasein fest haftendes und davon untrennbares Grundrecht“.<sup>21</sup>

Zlinszky hatte den obigen Artikel im Jahre 2011 (in seiner Studie mit dem Titel „A készülő Alaptörvényhez“ ohne jeden Kommentar) mit unverändertem Inhalt erneut veröffentlicht. Als Schlusswort rief er die Nation zur Verwirklichung des als Ostergeschenk erhaltenen Grundgesetzes auf.<sup>22</sup>

Der XIX. Artikel des Grundgesetzes über die soziale Sicherheit ordnet aber keine Rechte an, sondern kennzeichnet Staatsverpflichtungen und Staatsziele. Anhand von Absatz (1) des XIX. Artikels ist Ungarn bestrebt, allen seinen Staatsangehörigen soziale Sicherheit zu gewähren und unterstützt die Gewährleistung des Lebensunterhalts im Alter. Darum kam erneut die Debatte innerhalb des Verfassungsgerichts über die rechtliche Natur des Rechts auf soziale Sicherheit auf.

Die Mehrheit des Verfassungsgerichts nahm aber diesmal Stellung zum subjektiv-rechtlichen Charakter des Rechts auf soziale Sicherheit. Die Entscheidung 28/2015. (IX. 24.) des Verfassungsgerichts – angelehnt an die frühere Praxis – erklärte:

<sup>19</sup> Entscheidung 73/2009. (VII. 10.), VerfGE 2009, 735., 741.

<sup>20</sup> Entscheidung 37/2011. (V. 10.), VerfGE 2011, 225, 235.

<sup>21</sup> ZLINSZKY, János: Iktassák Alkotmányba a lakhatáshoz való jogot?! (Soll man das Recht auf angemessene Wohnung in die Verfassung eintragen?/ Man soll das Recht auf angemessene Wohnung / auf Bewohnbarkeit in die Verfassung eintragen!) *Magyar jog*, 2010/11. 669.

<sup>22</sup> ZLINSZKY, János: A készülő Alaptörvényhez. (Das entstehende Grundgesetz) In: DRINÓCZI, Tímea – JAKAB, András: *Alkotmányozás Magyarországon 2010–2011*. (Vergassungsgesetzgebung in Ungarn 2010–2011) II. Budapest, HVG-Orac, 2015. 3–501., 504.

„[...] obwohl der XIX. Artikel kennzeichnend Staatsziele und nicht Grundrechte behandelt, enthält dieser Artikel des Grundgesetzes »ein im Grundgesetz gewährleistetes Recht« in dem Sinne, dass er den rechtlichen Befugnissen (an bestimmten Lebenssituationen gebunden) grundgesetzlichen Hintergrund gewährt. Obwohl die Einzelheiten der gesetzlichen Bedingungen oder die Bedingungen der Rentenberechtigung als konkrete Teilregeln nicht aus dem Grundgesetz folgen, bedeutet der grundgesetzliche Hintergrund, dass die abstrakte Berechtigung sowohl die Staatsrente als auch den Schutz der Frauen betreffend dem Grundgesetz entstammt.“<sup>23</sup>

Der die soziale Sicherheit ausschließlich als Staatsziel betrachtende Standpunkt erscheint in der [der Entscheidung 25/2016. (X. 30.) des Verfassungsgerichts beigefügten] abweichenden Meinung des Verfassungsrichters Egon Dienes Oehm, der sich die Verfassungsrichter István Balsai und István Strumpf, beziehungsweise die Verfassungsrichterin Mária Szívós angeschlossen hatten.<sup>24</sup>

Zum Abschluss würde ich erneut auf die oben genannte Konferenz verweisen, auf der János Zlinszky die Heilige Elisabeth, das Vorbild des sozialen Verhaltens, vor uns stellte in der Hoffnung, dass ihr Beispiel das Land aufrütteln und uns dazu auffordern würde, unsere eigenen verfassungsmäßigen Verpflichtungen ernst zu nehmen und die in unserem Land auf uns wartenden sozialen Aufgaben verantwortungsvoll zu übernehmen. Meiner Meinung nach können wir János Zlinszky als Vorbild für die künftigen Juristengenerationen ansehen.

---

<sup>23</sup> Rn. [34].

<sup>24</sup> Rn. [54]–[55].