

PROFESSOR ZLINSZKY UND DIE BEGRÜNDUNG DES VERFASSUNGSSTAATES IN UNGARN

*Eröffnungsrede anlässlich der Gedenkfeier János Zlinszky
an der Katholischen Universität Pázmány Péter,
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät, Budapest*

Präsident von Ungarn a.D.
László SÓLYOM

Sehr geehrte Damen und Herren!

I. Diese Konferenz ist dem Andenken von János Zlinszky gewidmet, dem Gründungsdekan dieser Fakultät und Gründungsmitglied des ungarischen Verfassungsgerichts. Ich soll über die Anfänge des verfassungsmäßigen Rechtsstaates sprechen, an denen Prof. Zlinszky maßgebend beteiligt war.

Schweren Herzens kann ich nur darüber reden: wir müssen zweier Toten gedenken. Denn wo ist schon die Verfassung, wo ist das Verfassungsgericht und wo die Verfassungskultur, die János Zlinszky so wichtig waren? Auch sie leben nicht mehr.

Die Verfassung wurde 2012 durch ein Grundgesetz abgelöst. Dieses Grundgesetz bestimmt ein Verfassungsgericht, dessen Kompetenzen im Vergleich zu dem früheren, wesentlich beschränkt sind, ebenso, wie der Zugang zum Gericht. Die Zahl der Richter wurde erhöht, der Wahlmodus der Richter und des Verfassungsgerichtspräsidenten geändert, sodass die Mehrheit der durch die Regierungsparteien einseitig gewählten neuen Richter gesichert ist. Das Grundgesetz hat die vor 2012 gefällten Entscheidungen des Verfassungsgerichts, wie es dort heißt, „außer Kraft gesetzt“.

Das Parlament hat zahlreiche Gesetzesbestimmungen, die das Verfassungsgericht aufgehoben hat, durch Verfassungsänderung in das Grundgesetz selbst aufgenommen. Sicherheitshalber schloss dann eine Grundgesetzänderung die inhaltliche Prüfung von Verfassungsänderungen durch das Verfassungsgericht aus.

In der Politik heißt es, dass nun die absolute parlamentarische Souveränität wiederhergestellt wurde. In der Literatur liest man vom politischen Konstitutionalismus, der an die Stelle des früheren rechtlichen Konstitutionalismus tritt. Dass heißt, nicht

die Verfassung und das Recht bestimmen den Handlungsrahmen für die Politik, sondern umgekehrt.

II. Hat es dann noch einen Sinn nach all diesen Änderungen von jener Periode zu reden, die heute als Irrweg abgestempelt wird, und die – *pars pro toto* – das neue Grundgesetz „außer Kraft“ setzte? Ja, unbedingt. Denken wir an Professor Zlinszky! Seine Arbeit und Leistung wirkt unaufhaltsam weiter, ob man davon redet oder schweigt. Doch ist es *iustum et salutare*, diese Wirkung durch die Erinnerung an ihn zu bekräftigen.

Genauso verhält es sich auch mit dem Verfassungsgericht. Die von ihm niedergelegten Grundsätze der Verfassungsmäßigkeit, seine Denkweise und Dogmatik hatten zu ihrer Zeit eine ganze Epoche gestaltet, und werden noch lange weiterwirken. Doch ist es immer von Nutzen, die Einzelheiten der Gründungszeit heraufzubeschwören, ihre Eigenart mit frischen Augen zu sehen, und davon die Lehre für heute zu ziehen.

III. Der Text der neuen, demokratischen Verfassung, sowie der des Verfassungsgerichtsgesetzes wurden im Sommer 1989 am Runden Tisch ausgearbeitet – besser gesagt, verhandelt. Die demokratische Opposition konnte gegenüber den Kommunisten durchsetzen, dass das künftige Verfassungsgericht auch verfassungswidrige Parlamentsgesetze aufheben kann. Nach der kommunistischen Vorstellung sollte nämlich das Parlament das letzte Wort sagen; das Verfassungsgericht hätte nur untergesetzliche Normen außer Kraft setzen können. Mit der Kompetenz der Vernichtung von Gesetzen entstand in Ungarn ein echtes Verfassungsgericht – das erste in den Wendestaaten. Das Gericht war auch in anderer Hinsicht ein Vorreiter – zum Beispiel zeitlich. Es begann seine Tätigkeit ein halbes Jahr vor den ersten freien Wahlen – so konnte das Verfassungsgericht den eigentlichen Übergangsprozess überwachen. Diese Überwachung erwies sich notwendig. Die Situation war ähnlich der Rolle, die zwei Jahre später das Verfassungsgericht in Südafrika, bei dem dortigen friedlichen Übergang spielte.

Das Verfassungsgericht war mit einer Fülle von Kompetenzen ausgestattet. Abstrakte Normenkontrolle, nicht nur nachträglich, sondern auch vorbeugend, d.h. Prüfung von Gesetzesentwürfen; abstrakte Auslegung von Verfassungsbestimmungen, Feststellung von gesetzgeberischer Untätigkeit usw. Diese abstrakte Ausprägung war bezeichnend für die postsozialistische Generation der Verfassungsgerichte. Sie war zweifelsohne eine Wiederbelebung der Idee von Hans Kelsen, eine Rückkehr zum Ursprung der europäischen Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Entwicklung verzweigte sich als das deutsche Bundesverfassungsgericht das Kelsen'sche Modell mit der Verfassungsbeschwerde erweiterte. Diesem Weg folgte dann die zweite Generation der Verfassungsgerichte in Spanien und Portugal – nicht aber die dritte Generation in Mittel- und Osteuropa.

Heute wundert man sich, warum der sonst überwiegende deutsche Einfluss in dieser Hinsicht nicht wirkte. Für die postsozialistischen Gerichte kann man davon ausgehen, dass dem sozialistischen Rechts- und politischen Denken nur die abstrakte Normenprüfung akzeptabel war, nämlich als Mittel zum

widerspruchsfreien Normensystem. Dazu dienten die verschiedenen Vorbilder der Verfassungsgerichte – Verfassungsräte, -Kommissionen, Tribunale – in den sozialistischen Staaten. Den individuellen Grundrechtsbeschwerden stand jedoch der Sozialismus fremd gegenüber. Bezeichnend ist, dass in Ungarn das erste Zusatzprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte erst Ende 1988 verkündet wurde. Die Möglichkeit der Individualklage wurde damals als Zeichen der politischen Veränderungen begrüßt und gefeiert. Im Einklang damit war die Urteilsverfassungsbeschwerde in einen frühen Entwurf des Verfassungsgerichtsgesetzes aufgenommen; doch verlangte das Oberste Gericht ihre Streichung, und zwar mit Erfolg. Die ordentlichen Gerichte wehrten sich gegen jegliche Überwachung. Die demokratische Opposition am Runden Tisch hat diese Änderung nicht bemerkt, sie war viel zu sehr mit ihren politischen Forderungen, besonders mit der Erringung der Kompetenz der Gesetzesaufhebung beschäftigt. Der allgemeine Zugang zum Verfassungsgericht, den das Gesetz vorsah, konzentrierte sich damit auf die abstrakte Normenkontrolle. Dies fiel damals niemandem auf. Die Folgen dieser Kompetenzregelung zeigten sich jedoch sofort, als das Verfassungsgericht seine Tätigkeit aufnahm.

IV. Diese Folgen waren weitreichend. Sehen wir zuerst auf die politischen Folgen!

Ein Kelseniaisches Verfassungsgericht ist – mit Kelsens eigenen Worten – ein „negativer Gesetzgeber“. Die „*countermajoritarian difficulty*“, die in der Verfassungsgerichtsbarkeit inhärente Gegenüberstellung zum demokratisch legitimierten Mehrheitswillen tritt hier mit besonderer Stärke zutage, besonders, weil sich die riesige Macht des Verfassungsgerichtes in der abstrakten Normenkontrolle gegen den „positiven Gesetzgeber“ manifestiert. Das frei gewählte ungarische Parlament, das die Tradition der unbegrenzten parlamentarischen Souveränität vererbte, konnte dies schwer ertragen.

Noch entscheidender war für die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit, dass sich zu der abstrakten Normenkontrolle eine grenzenlose Antragbefugnis gesellte. Diese *actio popularis* bedeutete, dass jedermann jegliche Gesetze und andere Rechtsnormen anfechten konnte, ohne eine eigene Grundrechtsverletzung aufzeigen zu müssen. Die Bürger wurden so nicht als persönlich Betroffene tätig, sondern auch als Sachwalter des öffentlichen Interesses, als Hüter der Verfassungsmäßigkeit. Sie brachten eine Vielzahl von Anträgen ein. Viele dieser Anträge wären aus politischen Opportunitätsgründen nie von staatlichen Organen oder Abgeordneten eingereicht worden – denken wir nur an die Abschaffung der Todesstrafe. Auch die Gesetze, die die neue Ordnung gestalteten, konnten vom jedermann sofort vor Gericht gebracht werden. Die Popularklage eröffnete die Möglichkeit für eine wirksame Teilnahme der einzelnen Bürger am Systemwechsel; man könnte sagen, sie stellte eine besondere Form der direkten Demokratie dar. Dies war zugleich ein umfassender Lehrprozess; ein ganzes Land hat gelernt und erfahren, dass das Recht der Politik Grenzen setzt.

Diese Kombination der Kompetenzen und des Antragsrechts – die mehr durch Zufall als durch Planung und Vorsicht entstand – erhöhte enorm das politische Gewicht des Verfassungsgerichts. Dazu kam, dass das Verfassungsgerichtsverfahren lückenhaft geregelt wurde. Das Gesetz enthielt nur einige Hinweise auf die ZPO.

V. Wie reagierte das Verfassungsgericht auf diese Situation? Die Art und Weise der Entfaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit folgte nicht zwingend aus diesen Voraussetzungen. Sie war die Schöpfung des Gerichts selbst. Die Richter waren sich nicht nur ihrer Gestaltungsfreiheit, sondern auch ihrer Verantwortlichkeit für die Zukunft der ungarischen Demokratie bewusst. Und hier kommen wir auf János Zlinszky, auf seinen persönlichen Beitrag zurück. Denn die Rechtsauffassung, die Wertordnung, die Bildung und der Lebensweg, sogar der Ehrgeiz der einzelnen Richter, alle diese Elemente prägten das erste Verfassungsgericht.

János Zlinszky war Zivilrechtler, Römischrechtler, Rechthistoriker und auch langerfahrener Rechtsanwalt. Diese seinen Eigenschaften hatten klare Spuren hinterlassen.

Ganz ungewöhnlich ist die Rolle, die das Zivilrecht in der Verfassungsgerichtsbarkeit spielte. Die Hälfte der Verfassungsrichter, fünf von zehn, waren Zivilrechtler. Die andere Hälfte teilten sich zwei Staatsrechtler, ein Verwaltungsrechtler, ein Strafrechtler und ein Völkerrechtler. Acht Richter waren Professoren, nur zwei frühere Richter vertraten die Praxis, sie kamen aber aus Zivilgerichten. Zu ihnen gesellte sich Professor Zlinszky, der häufig die Sachen als ein Rechtsanwalt in die Hand nahm. Er wollte die Probleme, wenn möglich, auf den Gerichtsweg lenken; die Gerechtigkeit war für ihn vor allem Einzelfallgerechtigkeit. So verhielt er sich in den schwersten Sachen des ersten Verfassungsgerichts – Vergangenheitsbewältigung, Entschädigungen. Er war z.B. der Meinung, dass der Gesetzgeber nur für im Sozialismus rechtmäßig enteignetes Privateigentum eine Entschädigung vorschreiben kann; das damals nicht rechtmäßig verstaatlichte Eigentum sollte man durch Gerichtsurteil wiedererlangen. Er war dagegen, dass ein Gesetz die schon verjährten Straftaten wieder strafbar macht – darin war das Gericht ja einstimmig. Seiner Meinung nach wäre aber die Feststellung der Verjährung im Einzelfall die Aufgabe des Strafgerichts.

János Zlinszky hatte nicht nur umfassende Bildung, Offenheit und vornehme Großzügigkeit, sondern andererseits einen Sinn für Nutzung der kleinen praktischen Möglichkeiten. Die Altersrente – eine staatlich verwaltete Pflichtversicherung – hat er als ein rein zivilrechtliches Rechtsinstitut gesehen. Wenn der Versicherungsfall (der Erlebnisfall) eintritt, soll die Versicherung leisten – sagte er. So gelang er zum Urteil, dass die Regelung, die die parallele Auszahlung der Altersrente und des Arbeitslohns aus einem vollen Arbeitsverhältnis nicht gestattete, verfassungswidrig sei. Wir, damals kaum fünfzigjährige Richter konnten nicht unbemerkt lassen, dass dieses Urteil von einer Dreikammer gefällt wurde, deren Mitglieder, János Zlinszky inbegriffen, die Altersgrenze schon übertraten. Diese Möglichkeit wurde erst unlängst, wenigstens im öffentlichen Dienst, rückgängig gemacht.

VI. Ich möchte keinesfalls bei solchen, mehr anekdotischen Geschichten verbleiben. Die rechtliche Antwort auf die Folgen der *actio popularis*, sowie auf das unregelmäßige Prozessrecht entwickelte sich in Wechselwirkung mit der Selbstauffassung des Verfassungsgerichts. Da es im Prozess nicht um individuelle Rechtsverletzungen ging, war dem Antragsteller nicht die Rechtsstellung einer Prozesspartei gewährt, weiterhin fühlte sich das Gericht nicht an den Antrag gebunden. So entstand ein

schriftliches und nicht öffentliches Verfahren, in dem abstrakte Verfassungsfragen diskutiert und entschieden wurden. In der Urteilsformel erschienen abstrakte Regeln, die nicht nur Ergebnisse der Auslegung darstellten, sondern oft die Verfassung mit neuen Regeln ergänzten. Die Begründungen ließen sich lesen, als wären sie Lehrbücher oder Teile eines wissenschaftlichen Kommentars. Dies war aber natürlich. Dem Verfassungsgericht stand weder eine einheimische Theorie noch Praxis zur Verfügung. Alles musste neu eingeführt werden. Das Gericht musste also die Werkzeuge seiner Arbeit selbst schaffen. Methode und Maßstäbe mussten in den Urteilen offengelegt und der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden. Das Verfassungsgericht wollte innerhalb fünf-sechs Jahren zu allen Grundrechten und Institutionen eine ausgearbeitete Auslegung geben.

Dazu bedarf es Modelle, d.h. einer europäischen Orientierung. Hier kam das Zivilrecht mit Gewicht zum Wort. Die Rechtsvergleichung war in der ungarischen Zivilistik schon vor der Wende selbstverständlich. Von den zehn Richtern waren vier ehemalige Humboldt-Stipendiaten – alle vier waren Zivilrechtler. Die Rezeption fremden Rechts bestand nicht in der Übernahme konkreter Lösungen. Man rezipierte vielmehr Denkweisen und vor allem das Ethos der Verfassungsgerichtsbarkeit. Das Gericht eignete sich die europäische Verfassungsüberlieferung an, während es selbst Teil dieser Tradition wurde. Die gemeinsame europäische Verfassungsüberlieferung kann man nicht genau definieren. Doch versuche ich sie im Geiste von Zlinszky – der ein großer Pädagoge war – mit der Metapher der *Weltliteratur* zu erläutern. Die Rezeption war ein Lernprozess. Das ungarische Verfassungsgericht hat viel gelesen, ist gut informiert worden, mit gutem Geschmack und sicherem *judicium*. Diese Art der Selbstentfaltung passte gut zu der Persönlichkeit von Zlinszky. Ich erinnere mich, wie begeistert er an den Sitzungen der Venedig Kommission teilnahm, weil er dort aus der Denkweise der französischen oder der nordischen Kollegen neue Impulse bekam.

Der Eintritt in die europäische Verfassungsüberlieferung verlangte das Erlernen der darin innewohnenden ausgefeilten Dogmatik. Nur die Gerichte wurden als gleichrangig anerkannt, die dieser Sprache mächtig waren.

Es waren wiederum die Zivilrechtler, die am Gericht die unentbehrliche dogmatische Disziplin verlangten und einführten. Das Zivilrecht wurde von Ideologie und Politik viel weniger beeinflusst, als das öffentliche Recht; andererseits hat es das strenge dogmatische Denken bewahrt. Nun kam dies dem Verfassungsrecht zugute. Es genügt die ersten Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu lesen, wo solche Begriffe, wie Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit, Wesensgehalt eingeführt worden sind, obwohl diese im damaligen Verfassungstext nicht vorkamen.

János Zlinszky scheute sich nicht, seinen Standpunkt manchmal durch Maximen und Regeln des Römischen Rechts zu unterstützen. Man hatte den Eindruck, er setze sich in die Rolle einstiger Rechtsgelehrten, die eben ein *Responsum* geben.

VII. Die Begründung der Verfassungsstaatlichkeit in Ungarn war voll schwerer Probleme, aus juristischer und moralischer Sicht gleichfalls. Dieses Zeitalter und die Leistung des ersten Verfassungsgerichts verdienten die ernste und gründliche Auseinandersetzung. Diese Konferenz steht jedoch in anderem Zeichen. Sie gibt die

Gelegenheit, die Gestalt von Professor Zlinszky vor dem Hintergrund des damaligen Verfassungsgerichts, mit Freude und Dank heraufzubeschwören. Man kann wohl nachdenken, wie es geschieht, wenn aus fast zufälligen Bedingungen etwas Gutes und Bedeutendes entsteht. Wie kann man dies nennen: so waltet das Schicksal, oder dies ist der Weg, wie die Geschichte geschieht? János Zlinszky würde einfach sagen: der Geist weht, wo er will.