gegenwärtige und historische Beispiele veranschaulichen, den starken Staaten ihren Handlungsspielraum oft nur dazu, die Kontrolle über die Bevölkerung zu intensivieren, die Effizienz der zivil- und Militärapparate zu erhöhen und schlechtere Menschenrechtsbilanzen zu verursachen. Auch in Zentralasien gibt es dafür gute Anzeichen.

Es sollte aber auch nicht übersehen werden, dass erfolgreiche Rechtsreformen angesichts starker patriarchalisch geprägter Gemeinschaftsstrukturen keineswegs einen europäischen Rechtsstaat hervorbringen müssen, der eine universalistische Rechtsordnung auf Grundlage individualisierter Gemeinschaftsbindungen darstellt. Die japanische Gesellschaft veranschaulicht sehr deutlich, dass die Entstehung eines funktionierenden einheitlichen staatlichen Rechtssystems nicht mit der Individualisierung der Gesellschaft einhergehen muss und dass Gemeinschaften, wie sie japanische Unternehmen darstellen, viele Konflikte auch im Industriezeitalter gemeinschaftlich lösen können, ohne dass staatliche Instanzen eingeschaltet werden.⁴⁰ Es ist daher anzunehmen, dass sich nach erfolgreichen Reformen die Gemeinschaftsbezogenheit der Zentralasiaten auch ihrer Rechtskultur wiederfinden wird.

Wirtschaftlicher Notstand: Konstitutionalismus und ökonomischer Diskurs im postkommunistischen Ungarn

Im postkommunistischen Ungarn hat der Wandel in Politik und Wirtschaft auf beiden Gebieten eine verfassungsrechtliche und gesetzliche Neudefinierung von Institutionen und Akteuren zur Folge gehabt¹. Daraus erwuchs auch die Notwendigkeit, bestimmte Beziehungsmuster zwischen den Institutionen zu entwickeln. Diese institutionelle Angleichung hat an Berührungspunkten nicht nur Zusammenarbeit, sondern auch heftige Streitigkeiten nach sich gezogen. Manche dieser Konflikte stellten sich als folgenreicher heraus als andere und trieben einen Keil zwischen die neuen Institutionen. Ein solcher intensiver Konflikt brach im Jahre 1995 in Form eines Streits zwischen der ungarischen Regierung und dem Verfassungsgericht aus. Der Anlass war die verfassungsrechtliche Überprüfung einiger Bestimmungen eines umfassenden Sparpakets, welches die Regierung als Mittel gegen eine Situation einsetzen wollte, die damals sowohl in ungarischen als auch internationalen Finanzkreisen als ein wirtschaftlicher Notstand betrachtet wurde.

Die öffentliche Debatte, die durch eine Reihe von Urteilen des Verfassungsgerichts angefacht wurde, konzentrierte sich auf die problematische Natur und die politischen und verfassungsrechtlichen Konsequenzen dessen, was viele als ein entscheidendes Merkmal der modernen Politik ansehen: das starke Engagement des Staates in der Wirtschaft, die früher zwar Gegenstand der Regulierung, nicht aber der politischen Aktivität an sich war. Dieser Wandel im staat-

S. Hirowatari, Das japanische Rechtsverständnis und die Gemeinschaftsbezogenheit. In W. Schweidler (Hrsg.), Menschenrechte und Gemeinsinn - westlicher und östlicher Weg? Human Rights and Public Spirit - Western and Eastern Way?. Ergebnisse und Beiträge der Internationalen Expertentagung der Hermann und Marianne Straniak-Stiftung, Weingarten 1996, Sankt-Augustin 1998, S. 385-400.

¹ Zur politischen Entwicklung Ungarns siehe vor allem András Körosényi, Government and Politics in Hungary. CEU Press, 1999. Eine Auswahl an weiterer Literatur: Csaba Gombár u.a. (Hg.), *Balance. The Hungarian Government 1990-1994*. Budapest: 1994. Csaba Gombár u. a. (Hg.), *Question marks: The Hungarian government 1994-1995*. Budapest: Korridor books, 1995.; Aurel Braun und Zoltan Barany (Hg.), *Dilemmas of Transition: The Hungarian Experience*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1999.

lichen Engagement manifestiert sich in der Übertragung von Begriffen zwischen dem politischen und dem wirtschaftlichen Denken² und zurück: auf der einen Seite die Sprache der Politik, die ihren Weg in die Wirtschaft schon in der Blütezeit der klassischen politischen Ökonomie gefunden hatte, und auf der anderen Seite die Sprache der Wirtschaft, welche erst kürzlich in unseren politischen Diskurs gedrungen ist und die Überhand genommen hat, indem sie unsere Gedanken auf die Kosten und den Nutzen der Politik konzentriert.

Davon ausgehend kann man behaupten, dass Wohlfahrtskapitalismus und Wohlfahrtssozialismus nichts anderes sind als zwei Stufen auf der gleichen Leiter, welche das Engagement des Staates anzeigen, seinen Bürgern verschiedene materielle Leistungen zu erbringen. Der Übergang vom Sozialismus in Zentral- und Osteuropa liefert theoretisch reizvolle Beispiele dafür, was passiert, wenn diese Systeme dem Problem begegnen, staatliche Leistungen an die Bürger in großem Umfang reduzieren zu müssen.

Als Teil der großen Fiktion von der „rechtsstaatlichen Revolution“, in deren Namen in den meisten Regionen der Wandel stattgefunden hatte, wurde 1989/90 für die osteuropäischen Staaten (mit ihren Bürokratien, Scheinparlamenten, Regierungen und sogar Verfassungen) rechtliche Kontinuität erklärt, und alle Veränderungen passierten im Einklang mit den alten (obwohl bisher größtenteils nicht angewandten) Regeln. Als direkte Folge hiervon waren die Staaten weiterhin dazu verpflichtet, Leistungen zu erbringen, die aus einer Zeit stammten, als der Staat völlig zentralisiert und die Volkswirtschaft primär durch Staatseigentum charakterisiert war, obwohl dies eigentlich durch den politischen Umbruch hätte verändert werden sollen. Eine solche Situation bedeutete, dass der gesamte wirtschaftliche Wandel, einschließlich der Privatisierung und der Neugestaltung des staatlichen Engagements in der Wirtschaft, ein Vorgang sein sollte, dessen Parameter im Rahmen umfassender Diskurse – von denen eine mit Sicherheit ökonomischer Natur zu sein hatte – bestimmt werden mussten.

Der in der Anfangsphase der ungarischen Transition dominierende ökonomische Diskurs stammt aus der Zeit des sogenannten liberalisierten Abschnitts des Staatssozialismus. Er entwickelte sich Mitte der 60er Jahre, nachdem die Vergeltungsphase nach der 1956er Revolution vorbei war.³ Die Hauptmerkmale dieser eigentümlichen ökonomischen Wissensproduktion werden greifbar, wenn man sie

² Ellen Kennedy, „Ties that Bind: The Role of Non-Democratic Institutions in Democracy“, S. 2-4. Manuskript, 1995.

³ Vgl. dazu auch Anna Seleny, „Constructing the Discourse of Transformation: Hungary, 1979- 82“, *Eastern European politics and societies*, Bd. 8 [3], S. 439-462.

im Rahmen der Mannheim'schen Wissenssoziologie betrachtet: wirtschaftliches Wissen, welches „reform-ökonomisch“ anfang und sich - politischen Veränderungen folgend - in eine „reform-transformative“ Wirtschaftsideologie wandelte, ist durch eine „Dualität zwischen der utopischen Kritik am Sozialismus und der ideologischen Bejahung des Kapitalismus“⁴ charakterisiert. Diese Version des utopischen Wissens ist im Unterschied zu dem Mustertypen, wie er von Mannheim beschrieben wird, nicht „spekulativ“ und nicht „ohne eine wirklich existierende, alternative soziale Realität als Bezugspunkt“. Sie bietet aber als ihr Objekt des Neides⁵ „eine passend idealisierte Reflexion einer ‚wirklich existierenden, kapitalistischen‘ Alternative“⁶. József Böröcz hat mit Bezug auf Hirschmann⁷ das ‚reform-ökonomische‘ Wissen als einen besonderen Typ der ‚Anti-Staats‘-Rhetorik interpretiert, nämlich Reaktion als Fortschritt. Diese wirke aus dem Inneren der modernistischen Weltanschauung einer präskriptiv-teleologischen Geschichtsauffassung und erkläre nur den *Inhalt* der staatssozialistischen Utopie für ungültig. Jedoch werde lediglich das eine Telos gegen ein anderes ausgewechselt: statt der klassenlosen Gesellschaft wird einfach der perfekte Markt als Utopie übernommen. Die analytischen Trugschlüsse, die diesem ökonomischen Wissen Auftrieb verleihen, lassen sich nach Böröcz auf folgende Faktoren zurückführen: eine ausschließliche Fokussierung auf die wirtschaftlichen Kernländer, auf die Erfahrung sozialer Vorteile im Kapitalismus; eine idealisierte Vergleichsstrategie; unzulässige empirische Vergleiche, schließlich die Überbetonung von formalistischen Wirtschaftsmodellen und die manipulative Auswahl abhängiger Variablen in diesen Modellen. Das letztere zeigt die Missachtung der tiefgreifenden Bedeutung informeller Verhaltensmuster und -strukturen für die Ergebnisse wirtschaftlicher Entwicklung.⁸

⁴ József Böröcz, „Reaction as Progress: Economists as Intellectuals“, in András Bozóki (Hg.), *Intellectuals and Politics in Central Europe*. Central European University Press, 1998, S. 245-262.

⁵ Dieser Neid ist die kollektive Version des individuellen Neides wie er von Schoeck beschrieben wird. Er wird verursacht durch „den Trieb, der im Kern des menschlichen Lebens als soziales Wesen ruht und tritt auf, sobald zwei Individuen die Fähigkeit zum gegenseitigen Vergleich erlangen“, ebd., S. 7, Zitat Helmut Schoeck, *Envy. A Theory of Social Behaviour*. Indianapolis: Liberty Press, 1969. S.1. Vergleiche auch Max Scheler, *Das Ressentiment im Aufbau des Moralischen*. Frankfurt / Main: Klostermann, 1978.

⁶ Ebd., S. 8.

⁷ Albert O. Hirschmann, *The Rhetoric of Reaction*. Cambridge, MA: Belknap Press, 1991.

⁸ Böröcz, a.a.O.

Die Konsequenzen dieser reformwirtschaftlichen Geisteshaltung sind vielschichtig: eine der sprichwortartigen Überzeugungen, welche den wirtschaftlichen Wandel bedeutend beeinflusst haben, besagte, dass sämtliches Eigentum jedem, nur nicht dem Staat, gehören sollte, so dass Privatisierung so schnell wie möglich vorstatten gehen sollte – denn Staatseigentum zu liquidieren sei wichtiger als die Frage, wer der neue Eigentümer sein würde. Doch folgenreicher als die wesentlichen Elemente der reformwirtschaftlichen Auffassung war der Einfluss, den allein das Ethos der (reform-)ökonomischen Denkweise ausmachte. So wurde es als selbstverständlich angesehen, dass alle „ernsthaften“ Politiker, die keine Demagogie betrieben und nicht das Blaue vom Himmel versprachen, politische Fragen vorrangig als Haushaltsprobleme diskutieren sollten und dabei das finanzielle Für und Wider (sprich ‚Kosten und Nutzen‘) aller vorgeschlagenen Maßnahmen bewerteten. In den Debatten zwischen den ‚Experten‘ (oder den wirtschaftlich Ausgebildeten, die sich durch den häufigen Gebrauch von technischen makroökonomischen Standardbegriffen auszeichneten) und den ‚Laien‘ wurde dieses ökonomische „Wissen“, das im Wesentlichen eine restriktive, gegen Inflation und zu schnelles Wachstum gerichtete monetäre Wirtschaftspolitik unterstützte, in einer ausgesprochen rigiden Weise zur Geltung gebracht.

Als Gegenstück zur ökonomischen Rationalität entwickelte sich ein alternativer umfassender verfassungsrechtlicher Diskurs⁹, dessen Prämisse die Annahme einer vollständigen Kontinuität zwischen den alten und neuen Regimes war, und der die Transformation der Wirtschaft und des hierzu gehörenden staatlichen Engagements dementsprechend beurteilte.¹⁰ Das spezielle Ereignis, welches ich

⁹ Siehe die Entscheidungen des ungarischen Verfassungsgerichts und zusätzliche Kommentare bei László Sólyom, and Georg Brunner (Hg.), *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2000 (im folgenden zitiert als Sólyom/Brunner). Eine deutsche Fallsammlung ist Georg Brunner / László Sólyom (Hg.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990-1993*. Baden-Baden: Nomos, 1995 (im Folgenden zitiert als Brunner/Sólyom). Beide Fallsammlungen enthalten nur eine Auswahl bzw. nur Auszüge der Urteile. Die Urteile des Verfassungsgerichts werden auf seiner Webseite veröffentlicht (<http://www.mkab.hu>), allerdings z.Z. nur auf Ungarisch. Dies hatte das Gericht in der Entscheidung 11/1992 (III.5.) AB deutlich gemacht, in der es schrieb: „Mit der am 23. Oktober 1989 verkündeten Verfassungsänderung trat in der Tat eine neue Verfassung in Kraft, die mit der Feststellung, dass die Republik Ungarn ein unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat ist, bezogen auf den Staat, auf Recht und politisches System eine sich von der früheren grundlegend unterscheidende, neue Qualität eingeführt hat. [...] Die Erklärung Ungarns zum Rechtsstaat ist zugleich Tatsachenfeststellung und Programm. Der

in dieser Arbeit analysieren werde, beleuchtet die Logik der Situation, in der die ökonomischen Rationalität, welche sich in diesem Fall in der Regierung positioniert hat, eine Reduktion von bereits existierenden staatlichen Leistungen einleitet. Solche Situationen kommen natürlich auch im etablierten Wohlfahrtskapitalismus vor, aber in keinem so heftigen Ausmaße. Im Gegenzug hierzu finden durch das Verfassungsgericht die politische Sprache und das begriffliche Schema von Verpflichtung, Vertrag und Treuhandschaft ihren Weg in den politischen Diskurs zurück und versuchen, sich gegen Argumente durchzusetzen, die auf bloßer Kosten-Nutzen-Rechnung basieren.

Der Sachverhalt lautet folgendermaßen: Im Mai 1995 wurde in Ungarn ein umfassendes Sparprogramm (Gesetz Nr. XLVIII / 1995 über die wirtschaftliche Stabilisierung, im folgenden als GWS abgekürzt) durch den Finanzminister Lajos Bokros vorgestellt, der Mitglied der regierenden Sozialisten war. Es war hauptsächlich durch die Instruktionen des IWF veranlasst und wurde innerhalb weniger Tage von einigen Beamten des Finanzministeriums entworfen, die praktisch Tag und Nacht arbeiteten und kaum das Ministeriumsgebäude verließen. Der Gesetzesentwurf sollte einige hundert Gesetzesbestimmungen ergänzen und betraf alle Lebensbereiche, die in irgendeiner Art und Weise mit staatlichen Geldern finanziert wurden. In dem Versuch, den Staatshaushalt auszugleichen, wurde insbesondere die Reduzierung der Staatsausgaben durch Kürzung verschiedener staatlicher Sozialleistungen vorgeschlagen. Des weiteren sollten zusätzliche Einnahmen durch eine Erhöhung von Steuern und Versicherungsgebühren sowie durch andere Maßnahmen wie die Einführung von zusätzlichen Zollgebühren sowie Studiengebühren an den Universitäten gesichert werden. Das Parlament stimmte über den Gesetzesentwurf ohne große Diskussion ab. Jedoch traten mehrere Bestimmungen nicht in Kraft, weil das Verfassungsgericht sie in einer Reihe von Entscheidungen für verfassungswidrig befand. Die Urteile betrafen hauptsächlich die Kürzungen

Rechtsstaat wird verwirklicht, indem die Verfassung tatsächlich und bedingungslos gilt. Für das Recht bedeutet der Systemwechsel und ein rechtlicher Systemwechsel ist nur in dem Sinne möglich, dass das gesamte Rechtssystem mit der rechtsstaatlichen Verfassung in Einklang gebracht, bzw. bezüglich der neuen Gesetzgebung in Einklang gehalten wird. Nicht nur Rechtsnormen und Funktionen der staatlichen Organe müssen im Einklang mit der Verfassung stehen, auch die gesamte Gesellschaft muss von der Begriffskultur und Werteordnung der Verfassung durchdrungen sein. Dies ist die Herrschaft des Rechts, hierdurch wird die Verfassung zur Wirklichkeit. Die Verwirklichung des Rechtsstaates ist ein Prozess. Hieran zu arbeiten, ist verfassungsmäßige Pflicht der staatlichen Organe“. Siehe Brunner / Sólyom, a.a.O., S. 336.

von Sozialleistungen und die Art und Weise, in der sie beschlossen wurden. Das Gericht kritisierte vor allem die kurzen Übergangsfristen und formulierte allgemeine Anforderungen bezüglich der verfassungsrechtlichen Kriterien für Veränderungen im Sozialwesen.¹¹

Die Urteilsbegründung des Gerichts und die Debatte, die daraufhin entfacht wurde, berührten eine breite Palette von Themen, die von Grundsatzdiskussionen bis hin zu von Diskussionsteilnehmern angebotenen konkreten Handlungsanweisungen reichten. Ich werde meine Diskussion in folgende Bereiche ordnen: (I) das grundsätzliche Problem der verstärkten Einmischung des Staates in die Wirtschaft, insbesondere bezüglich seiner materiellen Verpflichtung gegenüber den Bürgern; (II) das Problem der Kürzung staatlicher Sozialleistungen, ihre Kriterien und das Problem des wirtschaftlichen Notstands; und schließlich (III) die Frage der realen Gewaltenteilung im postkommunistischen Ungarn, veranschaulicht an Hand des Konflikts zwischen der Regierung und dem Verfassungsgericht.

I. Das Problem der Einmischung des Staates in die Wirtschaft

Ein grundsätzliches Problem der modernen Politik ist die Notwendigkeit, umfassende materielle Leistungen an die Bürger zu erbringen. Der Philosoph János Kis, einer der Parteiführer der liberalen Freien Demokraten, die zum Zeitpunkt der hier diskutierten Urteile den Koalitionspartner der Sozialisten stellten, diskutierte diese Frage in der Zeitung *Népszabadság* als ein Grundrechtsproblem unter dem Titel „Das Paradoxon der sozialen Rechte“:¹²

„Die verfassungsrechtliche Perspektive auf das Recht auf Sozialversicherung und die sozialen Rechte im Allgemeinen beinhaltet eine der kompliziertesten theoretischen und verfahrensrechtlichen Schwierigkeiten, mit welcher alle konstitutionellen Demokratien bis zum heutigen Tage kämpfen. Was ist die Quelle dieser Schwierigkeit? Warum ist die verfassungsrechtliche Behandlung der sozialen Rechte nicht so eindeutig wie die der Freiheitsgrundrechte? Die Schulbuchantwort ist, dass Freiheiten negative Rechte sind, sie schützen uns vor Eingriffen des Staates (und anderer Menschen). Soziale Rechte dagegen sind Rechte im positiven Sinne, sie fordern materi-

¹¹ Eines der Urteile, Entscheidung Nr. 43/1995 (VI. 30.) AB, findet sich bei Sólyom / Brunner, a.a.O., S. 322- 332.

¹² János Kis, „Lasst uns die Debatte überdenken“, S. 11 in *Népszabadság*, 11. August 1995, und „Verfilztes Staatsgewalt“ in *Népszabadság*, 15. Juli 1995, S. 11.

elle Leistungen vom Staat (und somit von anderen Menschen als Steuerzahler). Freiheitsrechte zu respektieren ist gratis, während soziale Rechte Geld kosten. Das ist so nicht ganz richtig: unsere Freiheiten verpflichten den Staat nicht nur dazu, sie nicht zu verletzen, sondern fordern auch ihren Schutz. Zu diesem Zwecke benötigen wir die Polizei, die Staatsanwaltschaft und Gerichte, Institutionen, deren Instandhaltung ein kostspieliges Unterfangen ist. Doch die Kosten sind in den beiden Fällen sehr unterschiedlich. Im Jahre 1995 betrug in Ungarn das Budget der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Gefängnisse und Gerichte nur 1,5% des Staatshaushaltes, während Sozialausgaben bis zu 22% des Haushalts ausmachten. [...] Typischerweise können Freiheitsrechte als unabhängig von der wirtschaftlichen Kapazität des Staates angesehen werden, während sozialen Rechten normalerweise mit etatabhängigen Maßnahmen begegnet wird. [...] Wenn ein Interesse als Recht angesehen und geschützt ist, dann ist klar, dass es nicht verletzt werden darf, auch wenn dessen Schutz für die Gesellschaft kostspielig ist. Die Kosten müssen ungewöhnlich hoch sein, um eine Einschränkung des Rechtes aus diesem Grunde überhaupt zu erwägen. Der Kostenfaktor bei den sozialen Rechten ist jedoch so nah an der kritischen Grenze, dass das Abwägen zwischen den durch die Rechte geschützten Interessen und den für ihre Verwirklichung notwendigen finanziellen Mitteln selten vermieden werden kann. Im Allgemeinen muss man sagen, dass die Bürger das Recht auf bestimmte Sozialleistungen haben, insofern dieses den Staat nicht überlastet. [...] Es kann nicht aufrechterhalten werden, dass Bürger ein durch die Verfassung garantiertes Recht auf Leistung haben, wenn dieses die Möglichkeiten des Staates übersteigt.“

Andere Diskutanten sprachen das oben formulierte Grundsatzproblem nicht so direkt an wie Kis. Sie konzentrierten sich auf die Art und Weise, wie man - angesichts der enormen Bedeutung des Staates als Leistungsträger - die massiven sozialen Leistungen des Staates kürzen darf. Während sich das Verfassungsgericht, das sich als Hüter der gültigen Verfassung versteht, in der zahlreiche Artikel den Bereich der Sozialrechte betreffen,¹³ durch diese „positivistisch“ beschränkt sieht, konnten andere in ihren Diskussionsbeiträgen die gegenwärtig geltenden Grundsätze des staatlichen Engagements herausfordern. Interessant ist jedoch, dass, obwohl er das Grundsatzproblem definiert, nicht einmal Kis den Rückzug des Staates aus den teuersten Leistungsbereichen vorschlägt. Er bezieht sich dabei

¹³ Folgende Verfassungsartikel sind insbesondere relevant: Art. 15 (Ehe und Familie), Art. 16 (Existenzsicherung, Ausbildung und Erziehung der Jugend), Art. 17 (Schutz der Bedürftigen), Art. 66 II (Mutterschutz), Art. 67 (Rechte des Kindes), Art. 70 D (Gesundheitsversorgung, Umweltschutz), Art. 70 E (Soziale Sicherheit); Art. 70 F (Bildung).

auf die Tatsache, dass die Bestimmung über die soziale Sicherheit das Ergebnis des Abkommens am Runden Tisch von 1989 ist und betont, dass es in jedem Fall „wünschenswert ist, ein solches Recht beizubehalten“. Diese Position könnte leicht als heuchlerisch erscheinen, denn seine anderen Bemerkungen vermitteln ein Bild vom verfassungsrechtlich geschützten Sozialstaat als Selbstmord auf beiden Seiten. Dies kann sich jedoch sehr leicht als eine unpopuläre Position für eine Koalitionspartei herausstellen, so dass Kis davon absieht, sie offen zu vertreten.¹⁴

II. Das Problem der Kürzung staatlicher Sozialleistungen

Der Hauptteil der Debatte konzentrierte sich auf das Problem der Kürzung von staatlichen Leistungen. Als Teil des umfassenden wirtschaftlichen Wandels war die Umgestaltung des Systems sozialer Sicherheit eines der umstrittensten Themen, vergleichbar mit dem ebenfalls kontrovers diskutierten Privatisierungsprozess oder dem Problem der Rückzahlung von externen und internen Schulden. Vor dem Sparprogramm von 1995 wurden keine systematischen Veränderungen des Sozialwesens eingeführt. Das Gesetzespaket selbst hatte ebenfalls keinen systematischen Ansatz, sondern versuchte in Eile eine Kürzung von Sozialleistungen herbeizuführen, so dass möglichst schnell möglichst viel vom Staatshaushalt eingespart werden sollte. Sogar der Finanzminister selbst gestand ein, dass das Gesetz anstatt der versprochenen Umstrukturierung des Sozialwesens dieses nur in dem Maße veränderte, wie es notwendig war, um die wirtschaftliche Stabilität des Staates zu sichern.

Die umfassendste Kritik an dem Urteil des Verfassungsgerichtes kam von András Sajó, einem Verfassungsrechtler und Rechtssoziologen, in einem Aufsatz, der weithin Aufsehen erregte.¹⁵ Sajó

¹⁴ Darüber hinaus muss an dieser Stelle angemerkt werden, dass zu dieser Zeit die Regierungskoalition mehr als zwei Drittel der Stimmen im Parlament hatte, was ihnen theoretisch ermöglichte, jederzeit und zu beliebig vielen Punkten eine Verfassungsänderung vorzunehmen, trotz der Tatsache, dass es technisch gesehen ein Stillhalteabkommen bezüglich der Änderungen der laufenden Verfassung gab. Grund dafür war die Tatsache, dass eine neue Verfassung gerade entworfen wurde. Diese war jedoch vom Parlament weder jemals in Betracht gezogen noch zu Ende geschrieben worden.

¹⁵ András Sajó, „How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform?“ in *East European Constitutional Review*, Bd. 5, Nr. 1 (Winter 1996), S. 31-41. Die erste und längere Version dieses Artikels war ein auf ungarisch verfasstes Manuskript mit dem Titel „Die Waisen des materiellen Naturrechts – oder wie unser Verfassungsgericht die Notleidenden beschützt“.

hatte zuvor davon abgesehen, kritische wissenschaftliche Kommentare über die Tätigkeit des Verfassungsgerichts zu veröffentlichen, um den Ruf der Institution nicht zu gefährden. Ungeachtet dieser früheren Erwägungen beschuldigte er nun das Gericht öffentlich, „die Reform des Wohlfahrtsstaates in Ungarn zu ersticken“ sowie einen beklagenswerten Status quo zu verlängern, in dem es an diversen verwirrten und veralteten Ideen festhalte, die „schlicht und einfach kommunistisch“ genannt werden müssten. Diese Prinzipien stammten aus dem „Unterbewusstsein des Rechtsbewusstseins und erinnern an ein sozialdemokratisches Diktum, nach welchem die durch Kampf gewonnenen Rechte der Arbeiterklasse als erworbene Rechte nicht wieder weggenommen werden können“¹⁶. Es seien Prinzipien der materiellen Gerechtigkeit, unter deren Deckmantel „das ungarische Verfassungsgericht Ansprüche auf soziale Unterstützung und soziale Sicherheit innerhalb und außerhalb des Gerichts zu befriedigen sucht“.¹⁷ Sajó bezweifelte die Stichhaltigkeit praktisch aller Hauptargumente, die im Gerichtsurteil zur Begründung der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Wandel des Sozialwesens dienten.

Die Begründung des Gerichts beinhaltete drei verfassungsrechtliche Hauptargumente, die die Verfassungsmäßigkeit des sozialen Wandels betrafen und auf die sich verschiedene Richter (sowie das Gericht als Ganzes) schon jahrelang vor ihrer Anwendung im Falle des Sparpakets von 1995 berufen hatten. Der erste Fall, in dem alle drei Argumente an zentraler Stelle eingesetzt wurden, stammt aus dem Jahre 1991.¹⁸ Das Urteil wurde damals einstimmig von den Verfassungsrichtern beschlossen, obwohl andere sozialrechtliche Fälle normalerweise mehr als andere Fragen für Gespaltenheit sorgten. Ich kann hier nicht auf die Differenzen zwischen den Richtern und die sich daraus für das Stimmenverhältnis ergebenden Veränderungen eingehen. Es ist jedoch bemerkenswert, dass bei der hier diskutierten Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der Wirtschaftsstabilisierungsgesetze das Gericht wieder vereint war. Im folgenden werde ich Sajós Kritik zusammen mit den drei Hauptsträngen in der Argumentation des Gerichts darstellen.

Eigentum

In früheren Fällen hatte das Gericht festgestellt, dass das zentrale Merkmal des Systems sozialer Sicherheit darin bestand, dass dieses ein sogenanntes Mischsystem sei, bestehend aus den zwei Elementen „Versicherung“ und „Solidarität“. Das galt in den meisten Fäl-

¹⁶ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 36

¹⁷ ebd.

¹⁸ Entscheidung 11/1991 (III. 29.) AB.

len sozialer Unterstützung, wie z.B. bei den Renten, in der Gesundheitsfürsorge und bei der Familienhilfe. Der erste Begriff bezieht sich auf die Tatsache, dass die Bürger gesetzlich dazu verpflichtet sind, in das System einzuzahlen, wodurch sie automatisch im klassischen Sinne versichert sind. Das Argument des Verfassungsgerichts bezüglich der verfassungsmäßigen Anforderungen an die Veränderung des ganzen Systems betonte, dass - durch ihre Einzahlungen in das System - die Menschen in ihrem Anspruch auf bestimmte Sozialleistungen einen strengeren verfassungsrechtlichen Schutz genießen, als dies der Fall bei anderen staatlichen, *ex gratia* verliehenen Leistungen wäre. Die sogenannten „gekauften Rechte“ auf bestimmte Leistungen werden somit in enge Verbindung mit dem Eigentum und seinem verfassungsrechtlichen Schutz gebracht.¹⁹

Das System sozialer Sicherheit sei andererseits, so das Gericht, ein Mittel, um öffentliche Solidarität zu zeigen, indem man dafür sorgt, dass sogar diejenigen, die wenig oder keine Beiträge gezahlt haben, dennoch die Leistungen des staatlichen Wohlfahrtsystems empfangen. Dadurch ist der Schutz des Eigentums in dem Maße begrenzt, wie das solidarische Element des Systems das Missverhältnis der individuellen Einzahlungen im Vergleich zu den wirklich empfangenen Leistungen rechtfertigen kann. Sajó hingegen sieht diese Vorstellung von der Natur der Sozialversicherung als eine unhaltbare Fiktion an: „Das Sozialversicherungssystem hat keine Versicherungsfonds geerbt und für den Staat entsteht keine rechtlich bindende (finanzielle) Verpflichtung im Austausch gegen mögliche (schwer einschätzbare) Beiträge. Daher kann dieser nicht einmal die versprochenen Leistungen, die proportional zu den Beitragszahlungen wären, erbringen, selbst wenn man die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage des Staates außer acht läßt. Folglich kann der Staat und das von ihm abhängige Wohlfahrtsystem die versprochenen (dennoch aber nicht notwendigerweise erworbenen) Leistungen nicht an diejenigen auszahlen, die sie verlangen: der Wert des „gekauften Rechts“ kann nämlich nicht festgestellt werden, weil dieses von Natur aus nie rein im Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung berechnet wurde. Die Lösung dieses Dilemmas liegt in der Konstitutionalisierung der staatlichen Verpflichtung, soziale Leistungen zu erbringen, um die Existenz von Menschen in schwierigen sozialen Situationen zu garantieren. [...] [Darüber hinaus] können die verfassungsrechtlichen Kriterien, die für das System der Rentenzahlungen definiert wurden, nicht etwa auf Lohnfortzahlungen im Krankheitsfalle angewandt werden, da diese von ganz anderer Natur sind. Die Tatsache, dass beide zum Gebiet der sozialen Sicherheit gehören, macht sie nicht gleich, und das, was sie gemein-

¹⁹ Entscheidungen 43/1995 (VI.30) AB (Sólyom/Brunner, S. 322-332) und 52/1995 (IX.15.) AB.

sam haben (z. B. die Beiträge fließen zu einem mysteriösen Ort oder in den staatlichen Haushalt) macht jegliche Kontrolle unmöglich.“²⁰

Die theoretische Grundlage dafür, dass bestimmte soziale Ansprüche als eine Art Eigentum begriffen werden, geht zurück auf eine Idee, die zuerst in einer Entscheidung aus dem Jahre 1993 dargelegt wurde: Eigentum habe die Funktion, materielle Mittel für die Verwirklichung der persönlichen Selbstbestimmung zu liefern. Unter den Umständen des staatlichen Sozialismus konnte das Eigentum im klassischen Sinne seine autonomiesichernde Funktion nicht erfüllen, da diese von verschiedenen staatlichen Stellen übernommen wurde. Ähnliche Prozesse haben ebenfalls in kapitalistischen Wohlfahrtsystemen stattgefunden, wenn auch in einem nicht so starken Maße. Das theoretische Problem besteht jedoch in beiden Systemen. Dieses ist auch in der Entscheidung des Verfassungsgerichts angedeutet: „verfassungsrechtlicher Schutz des Eigentums bezieht subjektive Rechte von wirtschaftlichem Wert sowie öffentlich-rechtliche Ansprüche (z.B. auf soziale Sicherheit) mit ein, wenn deren Funktion der Schutz der persönlichen Selbstbestimmung ist.“²¹ Die Verschiebung der Grundlage des individuellen Selbstbestimmungsrechts kann in Wohlfahrtsstaaten jeglicher Art beobachtet werden, so wie im heutigen Ungarn selbst, wie es das Gericht in einem der GWS-Urteile feststellt: „Wenn die Habe [der Bürger] zu diesem Zwecke [Finanzierung des Systems sozialer Sicherheit durch die Zahlung von Versicherungsbeiträgen] durch Gesetz weggenommen wird, so muss das Gesetz für eine Sicherheit sorgen, die mit derjenigen vergleichbar ist, die aus dem Eigentumsrecht hervorgeht.“²²

Wenn diese Sozialleistungen Opfer von Kürzungen (in großem oder kleinem Umfang) werden, verlangt der Schutz der individuellen Selbstbestimmung, dass sie gemäß Prinzipien beurteilt werden, die sich nach den strengen Prüfungen und Verfahren für den Schutz des Eigentums richten. So müssen die Veränderungen in wichtigen Teilen des Systems sozialer Sicherheit damit übereinstimmen, was das Gericht als „eine erhöhte Stabilitätserwartung“ bezeichnete.²³ Wie Sajó bemerkte, kann „Sozialversicherung als Eigentum ohne eine Kompensation eingeschränkt werden, wodurch - wie im Falle des Eigentums - dann eine Wegnahme vorliegt, die eine Enteignung erfordert, die wiederum einer Kompensation bedürfen würde, welche logischerweise nicht gewährt werden kann. [...] Was bleibt, ist die verfassungsrechtlich kontrollierte Einschränkung, die gegen einen übermäßigen Verlust von Ansprüchen einsteht.“²⁴

²⁰ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 11.

²¹ Entsch. 64/1993 (VII.12.) AB (Brunner/Sólyom, S. 539-576).

²² Entsch. 43/1995.

²³ Ebd.

²⁴ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 13.

Sajós diesbezügliche Kritik beruht auf der Beobachtung, dass die Versorgung der Bürger mit allerart staatlicher Leistungen tatsächlich die Bedeutung der individuellen Bemühungen vermindert hatte (Löhne und Gehälter deckten nur einen kleinen Teil des Lebensunterhalts ab). Materielle Leistungen waren zur Zeit des Sozialismus ein wichtiges Werkzeug in den Händen des Staates, um jedermann unter Kontrolle zu behalten. Damit wurden die Menschen abhängig von staatlicher Hilfe und sahen ihren Unterhalt zunehmend als eine staatliche Obligation und jeden (vorstellbaren) materiellen Anspruch als legitim an. Sajó argumentiert daher, dass „das Verfassungsgericht, indem es den Eigentumsschutz auf Sozialleistungen überträgt, zu der Aufrechterhaltung des früheren Abhängigkeitensystems beiträgt, indem es Modernisierung sowie die Entfaltung der Selbstbestimmung verhindert – die das Gericht selbst zu fördern suchte.“²⁵

Soziale Sicherheit – Existenzminimum

Das zweite Hauptargument des Gerichts war, die verfassungsrechtliche Grenze für die Sozialkürzungen sei Artikel 79/E der Verfassung, der ein Existenzminimum garantiert und in seinem Absatz 2 die entsprechende staatliche Verpflichtung formuliert, die sozialen Hilfs- und Gesundheitsinstitutionen aufrechtzuerhalten. Auf der anderen Seite wurde vom Gericht 1991 festgestellt, „dass soziale Sicherheit weder bedeutet, dass das Einkommensniveau garantiert ist, noch dass der einmal erreichte Lebensstandard der Bürger nicht infolge einer Verschlechterung von wirtschaftlichen Bedingungen sinken könnte. Die Verpflichtung des Staates in Bezug auf die soziale Sicherheit seiner Bürger ist allgemein formuliert“.²⁶

Sajó merkt an, dass das Ungarische Verfassungsgericht – indem es durch seine Auslegung der Klausel über soziale Sicherheit einen teuren Wohlfahrtsstaat aufrechterhielt – sich dem deutschen Bundesverfassungsgerichts annäherte. Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts basiert allerdings auf dem in der deutschen Verfassung verankerten Sozialstaatsprinzip, das in der ungarischen Verfassung fehlt.²⁷ Und wirklich haben sogar die Richter, deren Ausführungen sonst sehr gut die Vorstellung von Ungarn als „Sozialstaat“ untermauern könnten, explizit in einer frühen, einstimmig ergangenen Entscheidung von 1990 erklärt, dass „der in der Präambel der Verfassung formulierte Vorsatz, die friedliche Wende zu einem Rechtsstaat zu unterstützen und somit eine soziale Marktwirtschaft zu realisieren, nicht bedeutet, dass die Verfassung die Grund-

²⁵ Ebd., S. 46.

²⁶ Entsch. 32/1991 (VI. 6.) AB.

²⁷ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 8.

sätze der sozialen Marktwirtschaft proklamierte. Gemäß Artikel 2 Absatz 1 ist die Republik Ungarn ein unabhängiger demokratischer Rechtsstaat. Diese Erklärung bezieht sich nicht auf Sozialrechte. Soziale Sicherheit ist keine formelle Voraussetzung für das Rechtsstaatsprinzip.“²⁸ Dies bedeutet, dass die Verfassungsbestimmung zur sozialen Sicherheit (Art. 70/E) ausreichende Grundlage für das Gericht darstellt, um ein verfassungsrechtliches System von Richtlinien zu entwickeln, wie der Staat sich hinsichtlich der materiellen Bedürfnisse und Wünsche seiner Bürger zu verhalten hat.

Eines der GWS-Urteile des Gerichts berief sich allein auf die Klausel über soziale Sicherheit, um eine vorgeschlagene Änderung des Systems staatlicher Unterstützung im Krankheitsfall abzulehnen: „Die partielle – verhältnismäßige und verfassungsrechtlich gerechtfertigte – Verlagerung der Belastungen von den in ernsthaften wirtschaftlichen Schwierigkeiten stehenden Sozialversicherungen auf die Versicherten und die Arbeitgeber ist nicht verfassungswidrig an sich. Es ist jedoch verfassungsrechtlich erforderlich, dass im Zusammenhang mit solchen Veränderungen die Betroffenen rechtzeitig von den aus dieser Risikoverteilung hervorgehenden Belastungen unterrichtet werden, so dass sie die Gefahren berechnen und sich finanziell auf die sich ergebenden Kosten einstellen können.“²⁹ So wurde die Hauptveränderung in der Bestimmung über die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für verfassungswidrig erklärt, weil laut dem Gericht befürchtet werden kann, dass Arbeitgeber in der Tat nicht genügend Geld aufbringen können, um eventuelle (vorher nicht einkalkulierte) Lohnfortzahlungen zu gewährleisten, wodurch wiederum die Rechte der Bürger auf soziale Sicherheit verletzt würden.

Rechtsstaatlichkeit – Rechtssicherheit – Erworbene Rechte

Das Neue an den argumentativen Strategien, die in den GWS-Urteilen eingesetzt wurden, war, dass das Gericht nachdrücklicher als jemals zuvor seine Theorie der erworbenen Rechte anwandte und betonte, dass „Rechtssicherheit als eines der wichtigsten Elemente des Rechtsstaates und als theoretische Grundlage für den Schutz der erworbenen Rechte zentral für die Stabilität großer Wohlfahrts-

²⁸ Entscheidung 72/B/1990/5 AB Határozatai, 1990.

²⁹ Entsch. 44/1995 (VI. 30.) AB. Während das Krankengeld vor den GWS-Veränderungen an die krankgeschriebenen Versicherten aus dem Krankenversicherungsfonds bezahlt wurde (es sei denn, der Versicherte hatte einen Anspruch auf die Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber für maximal 10 Tage), befreite das Gesetz die Krankenkassen von der Lohnfortzahlung während der ersten 25 Tage und verpflichtete die Arbeitgeber, die Zahlungen für 20 Tage zu leisten.

systeme“ sei. Eine andere, allgemeine Formulierung dieses Gedankens durch die Richter findet sich in den abschließenden Absätzen der Urteilsbegründung, der auch das vorhergehende Zitat entstammt: „Das Rechtsstaatsprinzip [verlangt], dass das Verhalten des Staates kalkulierbar ist, so dass sowohl natürliche als auch juristische Personen eine gute Grundlage haben, um ihre wirtschaftlichen, familiären und lebensunterhaltsbezogenen Entscheidungen treffen zu können“. ³⁰ In einem früheren Fall betonte das Gericht, dass diese Anforderungen unabhängig davon gelten, wann die Rechte erworben wurden: „Das Verfassungsgericht ging bezüglich der verfassungsrechtlichen Anforderungen niemals Kompromisse ein, weil die durch den Regimewechsel bedingten außergewöhnlichen Umstände dies erfordern würden. [...] Die ‚Transformation‘ geht innerhalb von verfassungsrechtlichen Grenzen weiter. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die in Verbindung mit bestimmten, den Transformationsprozess antreibenden Regelungen festgelegt wurden, sind für die Zukunft verbindlich. Konzeptionelle Fehler, die möglicherweise im Laufe des Prozesses entstanden sind, können nur ausgemerzt werden, indem diese Einschränkungen berücksichtigt und die erworbenen Rechte respektiert werden“. ³¹

Welche Rolle spielte Rechtssicherheit als Grundlage des Schutzes erworbener Rechte für das Sozialsystem und dessen Transformation in der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Wirtschaftsstabilisierungsgesetzes? Das Gericht unterscheidet hier zwei Ebenen. Zuerst wird, wie im Falle der oben diskutierten Verbindung mit dem Eigentum, zwischen Sozialversicherung und Sozialhilfe unterschieden. „In Abwesenheit eines Versicherungselements in einer bestimmten Sozialleistung sollten die Rechtssicherheitsanforderungen angewendet werden, um zu bestimmen, inwiefern die Veränderung der Verfügbarkeit der Leistung verfassungsmäßig ist. [...] Das Wirtschaftsstabilisierungsgesetz verletzte jedoch die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Rechtssicherheit, indem es die erworbenen Rechte in Bezug auf Familienunterstützung mit praktischer sofortiger Wirkung entzog oder umwandelte.“ ³² Sowohl in Versicherungs- als auch in Unterstützungsfällen steht der verfassungsrechtliche Schutz, der im Zusammenhang mit dem Eigentum begründet wird, nicht alleine, sondern wird - wenn innerhalb eines Systems von Sozialversicherungsgebühren für die Leistung bezahlt wird - durch das Argument der Rechtssicherheit verstärkt. Diesbezüglich stellte das Gericht fest, dass das Verändern der Leistung - ohne einen Übergang oder eine „Abstufung“ von der Versicherung hin zu einer Form der sozialen Unterstützung - ebenfalls eine essen-

³⁰ Entsch. 43/1995 AB. (Sólyom/Brunner, S. 327 und 331).

³¹ Entsch. 4/1993 (VII.12.) AB (Brunner/Sólyom, S. 421-468).

³² Entsch. 43/1995.

tielle Veränderung in der Rechtsposition nach sich zieht, in dem Sinne, „dass die betroffene Person in eine niedrigere Schutzkategorie bezüglich der rechtlichen Erwartungen fällt, [...] was in eine Einschränkung von Grundrechten gipfelt“. ³³

Die andere Ebene ergibt sich aus dem Prinzip des sogenannten Vertrauensschutzes. Hier wird zwischen kurz- und langfristigen Sozialleistungen unterschieden. In Anwendung dieser Unterscheidung urteilte das Gericht folgendermaßen: „die Rechtssicherheit verlangt im Interesse des Schutzes erworbener Rechte, dass Leistungen, die für eine relativ kurze und im Voraus festgelegte Zeit im Rahmen der Mutterschaft und des Kindergeldes [...] unter Bedingungen gewährleistet werden, die nicht ungünstiger sind als jene, die in bereits wirksamen gesetzlichen Regelungen spezifiziert werden und sich auf Kinder, die schon geboren sind oder innerhalb von 300 Tagen ab dem 15. Juni 1995 an geboren werden, beziehen. In Fällen von Mutterschaftshilfe und Kindergeld, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, - und insbesondere wenn sie keine Versicherungselemente beinhalten - ist der Gesetzgeber berechtigt, die gesamte gesetzliche Regelung der Unterstützung zusammen mit den Anspruchsgrundlagen und ihren Voraussetzungen derart zu ändern oder zu ergänzen, dass die Änderung ebenfalls diejenigen betrifft, die das Recht auf Unterstützung schon erworben haben. In diesen Fällen jedoch ist die verfassungsrechtliche Anforderung, die sich aus dem Grundsatz der Rechtssicherheit ergibt und mit dem Wandel zum neuen System zusammenhängt, eine Vorbereitungsphase für die Betroffenen zu garantieren, da diese notwendig für die Anpassung an die geänderte Gesetzeslage sowie für die Gestaltung der Familienfinanzen im Einklang mit den neuen Bedingungen ist.“ ³⁴

Sajó sieht genau hier das Problem. Seiner Meinung nach sei es „kein Zufall, dass das Gericht die Sprache der wohlerworbenen Rechte gebraucht. Dieser Sprachgebrauch ist trotz - oder gerade wegen - aller rechtlichen Unsicherheiten und, mehr noch, Irreführungen, die sie mit sich bringt, außerordentlich beeindruckend. Er klingt wie ein *terminus technicus*, was ihm eine irreführend große Macht verleiht“. Die Stärke dieses Sprachgebrauchs, so Sajó, entstehe jedoch nicht durch die rechtliche Botschaft, sondern indem er eine Art Gesellschaftsvertrag voraussetze, dessen Verletzung ungerecht und illegal sei. Jedoch mangle es „den despotischen Bestimmungen und Privilegien des staatlichen Sozialismus ... natürlich genau daran, dass sie nicht durch Kämpfe erworben und durch Vertrag geweiht wurden“. Insgesamt habe das Verfassungsgericht in seinen Urteilen eine Doktrin der „eingeschränkten Unwiderrufbarkeit von sozialen Rech-

³³ Ebd.

³⁴ Ebd.

ten“ entwickelt, die „intellektuell gesehen revolutionär, vom Standpunkt des wirtschaftlichen Wandels gesehen jedoch tendenziell konterrevolutionär“ sei. Somit wird das Verfassungsgericht nicht nur beschuldigt, die Theorie der erworbenen Rechte unprofessionell angewandt zu haben, sondern die ganze Idee aus einfach identifizierbaren politischen Gründen in die Wirklichkeit „hereingeshmuggelt“ zu haben.³⁵

Der ursprünglichen Kritik Sajós (die auf Gültigkeit und Details der Anwendung der Theorie von erworbenen Rechten zielte) hat Pál Sonnevend in einem detaillierten Bericht über die europäische Rechtspraxis auf einem funktionell gleichwertigen Gebiet, dem Schutz von Rechtserwartungen, heftig widersprochen.³⁶ Wie Sonnevend darlegt, wird in der Rechtsprechung vieler etablierter Verfassungsgerichte des Kontinents (einschließlich des deutschen und des italienischen Verfassungsgerichts) die Rechtsstaatsdoktrin mit der Rechtssicherheit in Verbindung gebracht. Erinnern wir uns, dass die wahrscheinlich einflussreichste Entscheidung des Ungarischen Verfassungsgerichts die Anforderung war, dass der Wandel als Ganzes gemäß rechtsstaatlichen Prinzipien und wirksamen konstitutionellen Bestimmungen vonstatten gehen soll. Es wick von dieser Position keinen Schritt zurück, als es um Sozialrechte ging.³⁷

Die Verfassung und das System sozialer Sicherheit

Sajó fasst seine gesamte Kritik am Gericht folgendermaßen zusammen: „Soziale Sicherheit stammt aus der Blütezeit des staatlichen Sozialismus, und ihr gegenwärtiges System als eine verfassungsrechtliche Anforderung zu schützen ist gleichzusetzen mit dem Wunsch, die sozialistische Bedeutung dieses Begriffs aufrechtzuerhalten.“³⁸ Wie oben zitiert wurde, betonte János Kis, dass ebendiese Bestimmung eine Vereinbarung des Nationalen Runden Tisches von 1989 war.³⁹ In einer direkten Kritik an Sajós übermäßigem Protest gegen die Rolle des Gerichts in der Wendezeit argumentierte Sonnevend, dass „die Urteile von 1995 weder die Reformen des

³⁵ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 34.

³⁶ Pál Sonnevend, „Der Schutz der Rechte auf soziale Sicherheit in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts – Eine erneute Betrachtung“, ungarisches Manuskript, S.16.

³⁷ Vgl. Anm. 9.

³⁸ Andreas Sajó, Manuskript, a.a.O., S. 9.

³⁹ Zu den Gesprächen am Runden Tisch siehe András Bozóki (Hg.), *The Roundtable Talks of 1989: The Genesis of Hungarian Democracy*. CEU Press, 2002. und das Kapitel von Andras Sajo in Jon Elster (Hg.), *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Chicago and London: University of Chicago Press, 1996.

1995er Wirtschaftsstabilisierungsgesetzes im einzelnen noch die Wohlfahrtsreformen im allgemeinen behinderten“. Das Gericht verhinderte lediglich die Durchführung einzelner Bestimmungen, wie die Einschränkung der Langzeitfamilienunterstützung. Die Regierung hätte diese Maßnahmen ohne weiteres verwirklichen können, wenn sie längere Übergangsfristen vorgesehen hätte.⁴⁰

Tatsächlich erklärte das Gericht *expressis verbis*, dass die Transformation des Systems sozialer Sicherheit eine verfassungsrechtliche Anforderung sei, als es dagegen protestierte, dass das alte Gesetz zur Sozialen Sicherheit zerstückelt und aus Nachtragsgesetzen wieder zusammengesetzt wurde. Dabei argumentierte das Gericht, dass solche Praktiken seitens des Gesetzgebers dann verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen könnten, wenn der Staat infolge einer Reihe unüberlegter und überstürzter Gesetzesänderungen nicht länger fähig sein würde, seinen Verpflichtungen nachzukommen, ein funktionsfähiges System sozialer Institutionen aufrechtzuerhalten, wie dies unter anderem im Artikel 70/E der Verfassung verlangt wird.⁴¹ In Bezug auf die verfassungsrechtliche Forderung der Veränderung des Systems sozialer Sicherheit und auf die hiermit in Verbindung stehende Freiheit der Gesetzgebung erklärte das Gericht: „Das Verfassungsgericht hat bei der Auslegung des Art. 70/E der Verfassung mehrere Male darauf hingewiesen, dass der Staat seinen in diesem Artikel spezifizierten Verpflichtungen dann nachkommt, wenn er ein Sozialversicherungs- und Sozialhilfesystem organisiert und betreibt. Im Rahmen dieses Systems kann die Gesetzgebung selbst die Mittel bestimmen, mit denen sie die Ziele der Sozialpolitik zu erreichen wünscht. [...] Der Staat hat einen breiten Ermessenspielraum, wenn es darum geht, die von der wirtschaftlichen Situation abhängigen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu modifizieren, neu zu gruppieren, oder umzuwandeln. Das Recht des Staates, Veränderungen durchzuführen, ist jedoch nicht unbegrenzt. [...] Das Verfassungsgericht betont ebenfalls, dass der Staat, bevor er solche, sich auf die Umstrukturierung des gesamten Wohlfahrtsystems beziehenden Entscheidungen trifft und in Kraft setzt, zusätzlich zu den Aspekten, die sich auf die finanziell-wirtschaftliche Lage der Nation beziehen, seine ihm ausdrücklich durch die Verfassung zugewiesene Verpflichtung zum Mutter-, Familien- und Kinderschutz berücksichtigen muss.“⁴²

Darüber hinaus legte das Gericht (in einer anderen Entscheidung) die verfassungsrechtlichen Anforderungen fest, die auf allgemeine, die Sozialversicherung bestimmende Grundsätze anzuwenden sind:

⁴⁰ Sonnevend, Manuskript, a.a.O., S. 18-19.

⁴¹ Entsch. 56/1995 (IX.15.) AB.

⁴² Entsch. 43/1995, a.a.O.

„Das Familienhilfesystem umzustrukturieren – indem man es von einem allgemeinen Grundlagensystem in ein mittelorientiertes System umwandelt – ist an sich nicht verfassungswidrig, wenn genügend Zeit für die Implementierung der Veränderungen zu Verfügung steht und die Vorschriften nicht die in der Verfassung garantierten Regeln oder Grundrechte verletzen.“⁴³

Interessanterweise gab es, jedenfalls meiner Kenntnis nach, keine Kritiker des Gerichts, die es dafür angeprangert hätten, weil es nicht härter dafür kämpfte, dass ein sozial sensiblerer Staat aufgebaut oder aufrechterhalten würde. Es scheint, als ob das „rechtliche Unbewusstsein“, entgegen der oben zitierten Behauptung Sajós über dessen schleichende Sozialdemokratisierung, schon eine gründliche „Gehirnwäsche“ durch den jahrzehntelangen wirtschaftlichen Expertendiskurs erhalten hätte. Auf jeden Fall sah die Öffentlichkeit still dabei zu, wie das Gericht in der Tat dem wick, was man als die umfassende Zerstörung eines bis dahin umfangreichen Wohlfahrtssystems bezeichnen könnte und sollte. Das erstaunt auch dann, wenn man bedenkt, dass dieses Systems in vielerlei Hinsicht als ein Überwachungsinstrument in Händen eines unterdrückerischen Regimes gedient hatte.

III. Die Frage der realen Gewaltenteilung im postkommunistischen Ungarn

Die Frage der Gewaltenteilung im postkommunistischen Ungarn, auf die in diesem Beitrag nicht im Detail eingegangen werden kann⁴⁴, wurde von der öffentlichen Debatte – statt der üblichen Trennung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative – als eine Dualität verstanden und auch so thematisiert: die wirkliche Gewaltenteilung im heutigen Ungarn sei der Gegensatz zwischen dem Verfassungsgericht auf der einen, und der Regierung mit der parlamentarischen Mehrheit auf der anderen Seite. Dazu kam, dass sich diese Dualität auch in einer klaren Trennung des rechtlichen und des ökonomischen Diskurses zeigte. Das muss nicht notwendigerweise so sein – es ist denkbar, dass die beiden Rationalitäten Positionen innerhalb der zwei getrennten Gewalten einnehmen und dabei möglicherwei-

⁴³ Entsch. 455/b/995/3.

⁴⁴ Siehe die Literatur in Anmerkung 1. Für Literatur zur Gewaltenteilung, die über die übliche Dichotomie zwischen parlamentarischen und präsidentiellen Systemen (z.B. Juan J. Linz und Arturo Valenzuela (Hg.), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994) hinausgeht, siehe Kurt von Mettenheim (Hg.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

se Macht untereinander aufteilen. In Ungarn war 1995 der empirische Fall schlicht der, dass die institutionellen Schauplätze der wirtschaftlichen Rationalität und konstitutionellen Logik die Regierung beziehungsweise das Verfassungsgericht waren.

Zahlreiche Kommentare verschiedener Parteien, die während der Debatte abgegeben wurden, zeigen den Zusammenprall zwischen diesen beiden Diskursen. Auf der einen Seite drückte sich Verfassungsgerichtspräsident Sólyom sehr deutlich aus, als er in einem Radiointerview erklärte, der Rechtsstaat sei ein ebenso wichtiger Wert wie das finanzielle Gleichgewicht.⁴⁵ Eine vermittelnde Position nahm z.B. der Jurist András Bragyo ein, der in einem Zeitungskommentar an den historischen Streit zwischen dem U.S. Supreme Court und der Roosevelt-Administration erinnerte und mahnte, der Staatshaushalt sei seit jeher ein sorgfältig gehütetes Recht der Parlamente gewesen, und die regierende Mehrheit dafür verantwortlich. Daher sollte das Verfassungsgericht sich in Fragen, die den Haushalt betreffen, so weit wie möglich zurückhalten.⁴⁶ Hier scheint schon die Vorstellung zu herrschen, dass sich Regierung und Verfassungsgericht um verschiedene Dinge zu kümmern hätten: Die Regierung als verantwortlicher Hüter des Haushalts, das Gericht als alleiniger Hüter der Verfassung.

Am Ende der nicht besonders umfangreichen Debatte über das Wirtschaftsstabilisierungsgesetz machte Finanzminister Lajos Bokros den Standpunkt der Regierung in seiner Parlamentsrede in nicht zu übertreffender Deutlichkeit klar, als er sagte, dass er den Teil seiner Rede, welcher die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzesvorschlages betrifft, auslassen werde, da dies seiner Meinung nach Zeitverschwendung sei.⁴⁷ Selbstsicher und zynisch demonstrierte er so seine bzw. die Hoheit seiner Regierung über die Sache. An anderer Stelle wurde seine Vision von der Anordnung der politischen Welt präsentiert, als er den Verdacht äußerte, dass „hinter den Entscheidungen des Gerichts gewisse wirtschaftspolitische Erwägungen stecken, für die es keine Kompetenz hat. Das Verfassungsgericht betreibt eher eine alternative Finanzpolitik als eine Menschenrechtspolitik.“⁴⁸

Auch János Kis hat seine gesamte Argumentation gegen die Gerichtsurteile auf der Grundlage des Gewaltenteilungsprinzips aufgebaut. Seine Theorie der Gewaltenteilung sieht nur zwei einflussreiche Hauptgewalten vor, entsprechend der oben erwähnten

⁴⁵ „16 Stunden“, Sender Kossuth, 3. Juli 1995.

⁴⁶ „Auslegung ist nicht Gesetzgebung“ in *Magyar Hírlap*, 25. September 1995.

⁴⁷ Zitiert in Imre Kónya, „Was eine Alternative hat und was nicht“, in *Magyar Nemzet*, 29. Juli 1996, S.16.

⁴⁸ Lajos Bokros in einem Fernsehinterview für Duna TV am 5. Juli 1995.

Dualität (wobei er effektiv die „real existierende“ Situation bestärkt), und versucht ein System gegenseitiger Kontrolle und des Gleichgewichts zwischen den Gewalten (checks and balances) zu konstruieren.⁴⁹ Auch er reduziert den Verfassungskonflikt zu einem Gegensatz zwischen dem Haushalt und der Verfassung, der dann aber hoffentlich mit der Aussöhnung endet: „Da die Sozialausgaben die größten Kosten im Staatshaushalt darstellen, hängt das erwartungsgemäße Niveau der Sozialrechte gleichzeitig von der Interpretation der Grundrechte und von der Beurteilung der finanziellen Möglichkeiten des Haushaltes ab“. Befolgte man die von Kis vorgeschlagenen Verfahrenstechniken, „würde die verfassungsrechtliche Forderung des Schutzes sozialer Sicherheit nicht ins Leere laufen, und gleichzeitig müssten die Verfassungsrichter nicht über den Haushaltsplan verfügen“. Sein Lösungsvorschlag war, den beiden Staatsgewalten nicht isoliert und unabhängig voneinander verschiedene Kompetenzen zuzuweisen (das Verfassungsgericht die Verfassung und die Regierung das Budget), sondern beide Gewalten dazu zu zwingen, beim Schutz und der Realisierung der Sozialrechte zusammenzuarbeiten.⁵⁰

Für den Streit der zwei Rationalitäten war bezeichnend, dass jede Seite auf die Argumente der anderen einging. So bezog sich z. B. das Gericht ausdrücklich auf die Anwendung einer Kosten-Nutzen-Analyse, als es folgendes ausführte: „Kinder und Mütter werden insbesondere durch die Verfassung geschützt (Artikel 15, 16, 66 Abs. 2 und 67 Abs. 1). Daher vertritt das Gericht in seinem Urteil darüber, ob der Eingriff in die bereits erworbenen Rechte verfassungsgemäß oder willkürlich ist, die Meinung, dass es nicht genügt, sich hierbei auf wirtschaftliche Gründe zu beziehen. Es ist des weiteren notwendig zu untersuchen, ob die genannten verfassungsrechtlichen Bestimmungen befolgt wurden. Die Gesellschaft hat ein grundlegendes Interesse daran, in Zukunft eine aktive Bevölkerung zu haben, welche die Verpflichtungen des Staates erfüllen kann.“⁵¹

Aber wie man in diesem Zitat sehen kann, wurde dieser Diskurs nur dazu benutzt, um die eigene Rationalität gegenüber der anderen abzugrenzen.

⁴⁹ Aufgrund der Natur der Sozialrechte, die er meiner Ansicht nach richtig erkennt, muss er, wie oben demonstriert, schlussfolgern, dass man sich entweder von ihnen befreien oder es zulassen muss, dass die zwei Staatsgewalten sich ineinander verstricken. In seiner Darstellung genießt aber das Gewaltenteilungsprinzip ganz deutlich Vorrang vor dem Abkommen des Runden Tisches, das den Hintergrund der sozialen Rechte bildet. So müsste er konsequenterweise die Streichung der Sozialrechte aus der Verfassung offen befürworten.

⁵⁰ Kis, Manuskript, a.a.O., S. 11.

⁵¹ Entsch. 43/1995, a.a.O.

Die entscheidende Frage in der Auseinandersetzung zwischen dem Verfassungsgericht und der Regierung war natürlich, ob jeweils im politischen, wirtschaftlichen oder rechtlichen Diskurs in Ungarn so etwas wie ein wirtschaftlicher Notstand existiert, und wenn ja, ob die Regierung in Bezug auf einen solchen verfassungsmäßige Vorgaben außer Kraft setzen könnte. Dies war der Standpunkt der Regierung. So schrieb z.B. Tamás Bauer, parlamentarischer Sprecher für den kleineren Koalitionspartner, die Freidemokraten, in Verteidigung der Sparmassnahmen und gegen die Verfassungsgerichtsentscheidungen: „Indem das Verfassungsgericht einen übergangslosen Wandel [des Wohlfahrtssystems] für verfassungswidrig erklärt hatte, gab es nichts anderes eine wirtschaftspolitische Erklärung ab: es beurteilte die finanzielle Situation des Landes nicht als hart und die Verschlechterung des Zustandes des Staatshaushaltes nicht als bedrohlich genug, um unmittelbare Maßnahmen zu rechtfertigen. Es sah sich selbst für diese wirtschaftspolitische Entscheidung als kompetent an, eine Entscheidung, für die im ungarischen politischen System die Regierung und das Parlament den angemessenen professionellen Hintergrund und die notwendige gesellschaftliche Unterstützung besitzen.“⁵²

Verfassungsgerichtspräsident Sólyom verneinte die Frage, ob ein wirtschaftlicher Notstand vorlag, emphatisch,⁵³ während das Gericht als Ganzes, wie oben beschrieben, angesichts der ökonomischen Logik der Regierung nachgab, und so zuließ, dass diese sich des Wohlfahrtsstaates praktisch entledigte. Es wäre einfach zuviel verlangt gewesen, das Notstandsargument stehen zu lassen, denn letztendlich ist es so, wie eine der Gerichtsentscheidungen es ausdrückt: „Das Verfassungsgericht muss die letzte Entscheidungsinstanz sein, wenn es darum geht, ob die Voraussetzungen eines ausnahmsweisen Eingriffs [in erworbene Rechte] erfüllt wurden.“⁵⁴ Neben der Gestaltung eines wichtigen rhetorischen Raumes im Hinblick auf das Notstandsthema schaffte das Gericht es auch, einen unabhängigen verfassungsrechtlichen Diskurs aufrechtzuerhalten und eine bedeutsame Zuständigkeit für verschiedene Aspekte der Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Einschränkungen des Wohlfahrtssystems aufzubauen. Das letztere wurde heftig durch Sajó kritisiert: dass das Gericht auch zukünftig für sich in Anspruch nahm, Kür-

⁵² „Die Verfassungsmäßigkeit der Stabilisierung“, *Népszabadság*, 13. Juli, 1995.

⁵³ László Sólyom, „Alle Ziele können verfassungsgemäß erreicht werden“, in *Magyar Nemzet*, 30. September 1995, S. 7.

⁵⁴ Entsch. 43/1995, a.a.O.

zungen von Sozialleistungen zu überprüfen, sei einfach ein Zeichen dafür, dass das Verfassungsgericht extrem machtgierig sei.⁵⁵

Im Rahmen der Begriffstrios *Wirtschaftliche Stabilisierung* (so wie in dem Namen des Gesetzes), *Rechtsstaat* (aufgeteilt in Rechtssicherheit und erworbene Rechte) und *Wirtschaftlicher Notstand* konnte das Gericht den Triumph der Wirtschaft erfolgreich abwenden, indem es eine „Allianz“ zwischen dem Argument des wirtschaftlichen Notstands und der Rhetorik der wirtschaftlichen Stabilität verhinderte. Jedoch, während es die Schlacht um das Wirtschaftsstabilisierungsgesetz gewann, verlor das Gericht den Krieg gegen die ökonomische Rationalität. Da der Krieg nicht mit der Vernichtung der Verlierers endete, sind weitere Auseinandersetzungen zu erwarten. Es wird interessant sein zu sehen, wie dieser Kampf auf dem semantischen Schlachtfeld weitergeht.

Aus dem Englischen von Jasna Miletic.

Karel Vodička

Das slowakische Verfassungsgericht im Transformationsprozess

1. Interdependenzen von politischen Prozessen und Institutionen im Transformationsprozess

Die Eigenart des Systemwechsels in Mittel- und Osteuropa besteht in der Notwendigkeit, das gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche System – wie auch das Verfassungs- und Rechtssystem – parallel zu transformieren. Die Wechselwirkungen zwischen den erwähnten Teilsystemen im Wandel nehmen wesentlichen Einfluss auf den Verlauf der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen. Die Wechselwirkungen zwischen politischen Prozessen und dem Institutionenkomplex sind beim Systemwechsel durch ein Paradox gekennzeichnet: Für die mehrdimensionale Umgestaltung gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Strukturen brauchen die Akteure eine institutionelle Grundlage. Diese institutionelle Basis kann aber erst durch politische Konsensbildung geschaffen werden. Die politischen Konflikt- und Konsensprozesse werden durch ein fehlendes oder nicht geeignetes Institutionensystem beeinträchtigt, die Herausbildung eines demokratischen institutionellen Arrangements wird wiederum durch die stockenden und turbulenten politischen Vorgänge gebremst oder gar verhindert.

Die Interdependenzen zwischen politischen Prozessen und dem Institutionensystem können an der Verfassungskrise, die zur Auflösung der Tschechoslowakei geführt hatte, demonstriert werden. Die reformkommunistische Verfassung aus dem Jahre 1968, eine institutionelle Erblast des Ancien Régime, wurde nach der Wende zur Basis genuiner parlamentarischer Entscheidungsprozesse – eine Funktion, für die sie nicht konstruiert war. Wegen des ungeeigneten konstitutionellen Abstimmungsmechanismus⁷ und der zunehmenden tschechisch-slowakischen Polarisierung gelang es im Zeitraum 1990 bis 1992 nicht, eine neue – legitime und zugleich effiziente – Verfassung zu verabschieden. Die politische Konstellation in der frühen Transformationsphase verhinderte die Verabschiedung einer funktionsfähigen föderalen Verfassung und das vom Kommunismus

⁵⁵ Sajó, Manuskript, S. 13.