

# Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik in Ungarn

*Herbert Küpper\**

Der Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus in Mittel- und Osteuropa bedingt in den betroffenen Ländern eine Transformation fast aller Lebensbereiche. Das Wirtschafts- und Sozialsystem muß auf die Bedingungen einer – in der Regel sozialen – Marktwirtschaft auf der Basis von Privateigentum umgestellt werden; in Staat und Gesellschaft gelten jetzt die Spielregeln von Meinungs- und Wertpluralismus und Mehrparteiendemokratie. Die Rechtsordnung muß in allen Bereichen die Veränderungen je nach Staat entweder nachvollziehen oder vorantreiben.

Auch auf die internationalen Beziehungen der Staaten Mittel- und Osteuropas hat die Systemtransformation erhebliche Auswirkungen. Mit der Auflösung des sog. "sozialistischen Weltsystems", des Warschauer Pakts und des Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe sind die Eckpfeiler der außenpolitischen Orientierung und der – freilich erzwungenen – Integration der Region weggefallen. Die entsprechenden westlichen Institutionen wie NATO, WEU und Europäische Union stehen den ehemals sozialistischen Staaten (noch) nicht offen, wenn auch die Öffnung gegenüber einigen ausgewählten Ländern gerade in den letzten Monaten Fortschritte gemacht hat. Vor allem bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist zudem fraglich, ob in Anbetracht der Grundpositionen der Rußländischen Föderation in bezug auf das "nahe Ausland" eine Integration in westliche Bündnissysteme überhaupt stattfinden kann.

Derartige Zweifel bestehen im Hinblick auf die ostmitteleuropäischen Reformstaaten Polen, Tschechische Republik und Ungarn nicht. Hier ist der Umbau von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft so weit fortgeschritten, daß der Beitritt zu den westeuropäisch-nordatlantischen Integrationsinstrumenten nur eine Frage der Zeit ist. Dieser fortgeschrittene Reformstand gilt auch für die Überwindung der aus sozialistischer Zeit ererbten Konzeption von Völkerrecht und Außenbeziehungen. Die Stellung des Völkerrechts und der auswärtigen Gewalt in der neuen Verfassung, die erst kürzlich wieder das ungarische Verfassungsgericht beschäftigt hat<sup>1</sup>, bildet den Gegenstand der folgenden Untersuchung.

## *I. Die sozialistische Zeit*

Die sozialistische Verfassung Ungarns<sup>2</sup> enthielt keinerlei Regelungen über völkerrechtliche Fragen. Im Hinblick auf die Leitziele der Außenpolitik wurden

\* Ass. iur. Wissenschaftlicher Assistent am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.

<sup>1</sup> Entscheidung 4/1997. (I. 22.) AB, Magyar Közlöny [Ungarischer Anzeiger] 1997, 636 ff.

<sup>2</sup> Gesetz 1949: XX in der total revidierten Fassung des Gesetzes 1972: I, in deutscher Übersetzung von G. Brunner, abgedruckt in: Brunner, Georg/Meissner, Boris (Hrsg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten, Paderborn u. a. 1979, 480 ff.

lediglich die Zugehörigkeit zum sozialistischen Weltsystem und das Streben nach Zusammenarbeit mit allen Völkern und Ländern ausgesprochen (§ 5 Abs. 2). Darüber hinaus wurde Personen, die wegen ihres demokratischen Verhaltens oder ihrer dem Fortschritt gewidmeten Tätigkeiten verfolgt wurden, die Gewährung von Asyl in Aussicht gestellt (§ 67). Damit entsprach der Stand des ungarischen Rechts durchaus der allgemeinen Praxis sozialistischer Verfassungsgebung<sup>3</sup>. Es fehlte allerdings die in den meisten sozialistischen Verfassungen anzutreffende Garantie des diplomatischen Schutzes für Staatsbürger im Ausland. Praktische Auswirkungen hatte diese "Lücke" jedoch nicht.

Auch über die Organisation der auswärtigen Gewalt<sup>4</sup> enthielt die Verfassung einige Aussagen. Die im Sinne der Rousseauschen Gewalteneinheit in allen sozialistischen Staaten postulierte Suprematie der Volksvertretung wirkte sich auf die Zuständigkeiten für auswärtige Sachverhalte dahin gehend aus, daß es Aufgabe des Parlaments [Országgyűlés] war, internationale Verträge zu bestätigen (§ 19 Abs. 2 *lit. f*) und über die Verkündung des Kriegszustandes und die Frage eines Friedensschlusses zu entscheiden (§ 19 Abs. 2 *lit. g*). In der Praxis tagte das Parlament nur wenige Tage im Jahr, so daß seine Kompetenzen in der Regel von dem Vertretungsorgan, dem ständig arbeitenden Präsidialrat der Volksrepublik [Népköztársaság Elnöki Tanácsa], wahrgenommen wurden<sup>5</sup>. Zusätzlich zu den Kompetenzen des Parlaments kam dem Präsidialrat die Funktion eines Staatsoberhauptes zu, was sich unter anderem in seinem Recht, im Namen der Volksrepublik Ungarn internationale Verträge zu schließen und zu bestätigen (§ 30 Abs. 1 *lit. e*), die Botschafter und Gesandten zu entsenden und zu empfangen (§ 30 Abs. 1 *lit. f*) sowie das Führen ausländischer Orden und Titel zu genehmigen (§ 30 Abs. 1 *lit. i*), nie-

<sup>3</sup> Die Verfassung der DDR von 1968 enthielt als einzige einen Bezug zum Völkerrecht: Sie erklärte in Art. 8 Abs. 1, daß bestimmte allgemeine Regeln des Völkerrechts für die Staatsmacht und für jeden Bürger verbindlich seien. Eine praktische Relevanz kam dieser an Weimarer Verfassungstraditionen (Art. 4 WRV) anknüpfenden Vorschrift jedoch nicht zu.

Lediglich die Verfassung der Volksrepublik Albanien enthielt inhaltlich abweichende Regelungen über die Außenbeziehungen (Art. 15, 28, 91), die Spiegel der selbstgewählten Sonderstellung Albanien und seiner Abschottung von der Welt waren.

Allgemein zur Regelung internationaler Beziehungen in der sozialistischen Verfassungsgebung Balaban, Andrzej: Theorie moderner sozialistischer Verfassungen, JÖR 1988, 13 ff., 23 f.

<sup>4</sup> Der Begriff der auswärtigen Gewalt wird hier nicht im Sinne einer vierten Staatsgewalt neben Legislative, Exekutive und Judikative verstanden, sondern soll funktional die Verfassungs- und Staatsorgane bezeichnen, die an der Gestaltung der Außenpolitik mitwirken und innerstaatlich mit völkerrechtlich relevanten Sachverhalten befaßt sind. In diesem Sinne auch etwa Brunner, Georg: Die auswärtige Gewalt der Ungarischen Volksrepublik, Internationales Recht und Diplomatie 1969, 51 ff.; ders.: Vergleichende Regierungslehre, Bd. 1, Paderborn u.a. 1979, 255 f., 287 f.; Schweitzer, Michael: Staatsrecht III. Staatsrecht, Völkerrecht, Europarecht, 5. Aufl. Heidelberg 1995, Rn. 559, 220 f.

<sup>5</sup> Grundlegend dazu Brunner, Georg: Die Machtkonzentration nach der ungarischen Verfassung, ROW 1962, 26 ff. Siehe auch Antalfy, György: Le Système Étatique et Juridique de la République Populaire Hongroise, JÖR 1968, 481 ff., 489 ff.; ders.: Sur l'amendement de la Constitution de la République Populaire Hongroise, JÖR 1975, 287 ff., 297 ff.; Brunner (Anm. 4), 56 f.; ders.: Entwurf einer Verfassungstypologie sozialistischer Staaten, ROW 1978, 49 ff., 51 ff.; ders.: Die Verfassungsentwicklung in Ungarn seit der Verfassungsrevision von 1972, JÖR 1981, 279 ff., 287 f.; Furtak, Robert: Die politischen Systeme der sozialistischen Staaten, München 1979, 225.

derschlug. Schließlich kam auch der Ministerrat genannten Regierung das Recht zu, internationale Verträge zu schließen und zu bestätigen (§ 35 Abs. 1 *lit. h*)).

Diese – ohnehin nicht eindeutigen<sup>6</sup> – verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß das wahre Machtzentrum nicht beim Staat und seinen Organen, sondern bei der Partei, der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, lag. Der Primat der Partei wirkte sich auch in den Außenbeziehungen der Volksrepublik Ungarn aus, die damit ebenso wie die Innenpolitik der offiziellen marxistisch-leninistischen Ideologie unterlagen<sup>7</sup>.

Im Verhältnis von Völkerrecht zu innerstaatlichem Recht vertraten die sozialistischen Staaten einen strengen Dualismus: Unter Berufung auf die absolute Souveränität des Staates lehnten sie jedwede innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Normen (insbesondere auch der menschenrechtlichen Garantien des Völkerrechts) ab, sofern sie nicht durch einen ausdrücklichen innerstaatlichen Transformationsbefehl wie etwa das Ratifikationsgesetz zu einem Vertrag Geltung in der einheimischen Rechtsordnung erhielten<sup>8</sup>. Eine generelle Transformationsnorm für das allgemeine Völkerrecht fehlte in der ungarischen Verfassung ebenso wie in den übrigen osteuropäischen Verfassungen mit Ausnahme der DDR<sup>9</sup>.

Als Teil des sozialistischen Weltsystems richtete die Volksrepublik Ungarn ihre Außenpolitik an den Prinzipien des sozialistischen Internationalismus aus; für die Beziehungen der Partei zu den Schwesterparteien im ebenfalls kommunistischen

<sup>6</sup> Im Hinblick auf die internationalen Verträge brachte die vom Präsidialrat erlassene Verordnung mit Gesetzeskraft 1982/27. über das Verfahren in Verbindung mit völkerrechtlichen Verträgen, Magyar Közlöny 1982, 1216 ff., eine gewisse Klärung. Zu diesem Problemkreis s. auch Bodnár, László: A nemzetközi szerződések és az állam [Die völkerrechtlichen Verträge und der Staat], Budapest 1987; Majoros, Ferenc: Zur Typologie der Staatsverträge der osteuropäischen Staaten, in: Brunner, Georg u. a. (Hrsg.): Sowjetsystem und Ostrecht. Festschrift für Boris Meissner zum 70. Geburtstag, Berlin 1985, 639 ff.

<sup>7</sup> Zur Ideologie in den Außenbeziehungen s. Brunner (Anm. 4), 58 ff.; Grewe, Wilhelm: Die Rolle der Ideologien im Völkerrecht, in: Festschrift Meissner (Anm. 6), 539 ff.

Zur Ideologie in den sozialistischen Verfassungen s. Brunner, Georg: Neuere Tendenzen in der verfassungsrechtlichen Entwicklung osteuropäischer Staaten, JÖR 1974, 209 ff., 214 ff. Zum Primat der Partei ders. (Anm. 5), 281 ff.

<sup>8</sup> Bodnár (Anm. 6), 22 ff.; Brownlie, Ian: Principles of Public International Law, 3. Aufl. Oxford 1979, 33 ff., insbes. S. 36; Hajdu, Gyula (Hrsg.): Nemzetközi jog [Völkerrecht], 4. Aufl. Budapest 1968, 19 ff.; Haraszti, György (Hrsg.): Nemzetközi jog [Völkerrecht], 4. Aufl. Budapest 1983, 26 ff.; Herczegh, Géza (Hrsg.): Nemzetközi jog [Völkerrecht], Budapest 1989, 30 f.; Lukašuk, I. I.: Das neue russische Gesetz über internationale Verträge und das Völkerrecht, Osteuropa Recht 1997, 182 ff., 182; Moca, Gheorghe: Dreptul Internațional Public [Völkerrecht], Bukarest 1977, Bd. 1, 93 ff.; Oeser, Edith/Poeggel, Walter (Hrsg.): Völkerrecht. Grundriß, 2. Aufl. Berlin Ost 1988, 36 ff.; Puto, Arben: E drejta ndërkombëtare publike [Völkerrecht], Tirana 1985, Bd. 1, 19 ff.; Tunkin, G. I.: Das Völkerrecht der Gegenwart, Berlin Ost 1963, 179 ff., 191 ff.; Vyšinskij, A. Ja.: Meždunarodnoje pravo i meždunarodnaja organizacija [Völkerrecht und internationale Organisation], Sovetskoje Gosudarstvo i Pravo 1948, 1 ff.

<sup>9</sup> Zum System der Rechtsquellen in der sozialistischen Verfassung Ungarns s. Beér, János/Kovács, István/Szamel, Lajos: Magyar Államjog [Ungarisches Staatsrecht], 4. Aufl. Budapest 1972, 82 ff., zu völkerrechtlichen Rechtsquellen insbes. S. 111 f.; Bihari, Ottó: Államjog [Staatsrecht], Budapest 1974, 30 ff., insbes. S. 39 f.; ders.: Államjog (Alkotmányjog) [Staatsrecht (Verfassungsrecht)], Budapest 1984, 42 ff., insbes. S. 53 ff.

Ausland war der proletarische Internationalismus maßgebend. Hinter diesen Begriffen, die von der sozialistischen Völkerrechtslehre als partielles, zwischen allen sozialistischen Staaten geltendes Völkerrecht propagiert wurden, verbarg sich letztendlich nichts anderes als die Anerkennung der Vorrangstellung der UdSSR und der KPdSU<sup>10</sup>. Entsprechend der sozialistischen Auffassung von staatlicher Souveränität gestattete die ungarische Verfassung jedoch keine förmliche Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder andere Staaten. Eingriffe der Sowjetunion und der "Bruderländer" in die Hoheitssphäre eines Staates der sozialistischen Weltgemeinschaft erfolgten vielmehr auf der Grundlage des "Prinzips der brüderlichen Hilfe" (Brežnev-Doktrin). Anders als etwa Rumänien protestierte Ungarn niemals formell gegen diesen Hegemonialanspruch Moskaus. Außenpolitisches Wohlverhalten war der Preis, den die Regierung Kádár für die Duldung ihrer liberalen Wirtschafts- und Innenpolitik zahlte<sup>11</sup>.

## *II. Die Stellung des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht nach dem Systemwechsel*

Gleich zu Beginn der Wende gab sich Ungarn eine neue Verfassungsordnung<sup>12</sup>, die die Abkehr vom alten und die Hinwendung zum neuen System widerspiegelt. In ihr wird auch die gewandelte Einstellung zum Völkerrecht und zur auswärtigen Gewalt deutlich.

Anders als das sozialistische Verfassungsdenken, das von einer starken Abschottung der innerstaatlichen Rechtsordnung vor dem Völkerrecht geprägt war, ist die neue ungarische Verfassung grundsätzlich völkerrechtsfreundlich. Dies drückt sich in § 7 Abs. 1 aus, der zentralen Norm über das Verhältnis von innerstaatlichem Recht und Völkerrecht. Sie lautet:

Abs. 1: Die Rechtsordnung der Republik Ungarn nimmt die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts an, sie garantiert weiterhin die Übereinstimmung der übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und des innerstaatlichen Rechts.

<sup>10</sup> Zum sozialistisch-proletarischen Internationalismus s. Akademie der Staats- und Rechtswissenschaft der DDR (Hrsg.): Einführung in die marxistisch-leninistische Staats- und Rechtslehre, Berlin Ost 1986, 297 ff.; Frenzke, Dietrich: Die Prinzipien des sozialistischen Internationalismus als Völkerrechtsproblem, in Festschrift Meissner (Anm. 6), 617 ff.; ders.: Die Völkerrechtslehre in der Ungarischen Volksrepublik, Berlin West 1979, 104–159; Furtak (Anm. 5), 201 ff., 222; Haraszti (Anm. 8), 95 ff.; Schweisfurth, Theodor: Sozialistisches Völkerrecht?, Berlin u.a. 1979, 262 ff., 365 ff.; Tunkin (Anm. 8), 241 ff.

<sup>11</sup> Zur Außenpolitik Ungarns zur Zeit des Sozialismus s. Kiss, László J., in: Brunner, Georg (Hrsg.): Ungarn auf dem Weg der Demokratie, Bonn 1993, 89 ff.; Furtak (Anm. 5), 228 f.

<sup>12</sup> Formal handelt es sich nach wie vor um die alte Verfassung, die lediglich in zahlreichen Etappen einer vollständigen Revision unterzogen worden ist. Wegen dieser inhaltlichen Totalrevision ist es aber angebracht, auch im Falle von Ungarn von einer neuen Verfassung zu sprechen. Die deutsche Übersetzung von Alf Masing findet sich in Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, Loseblattsammlung, Berlin, Bd. 1, Länderteil Ungarn Ordnungsnummer 1.1. Die hier abgedruckten Übersetzungen einzelner Verfassungsnormen stammen vom Verfasser.

Abs.2: Die Ordnung der Rechtsetzung wird durch ein Gesetz geregelt, zu dessen Annahme zwei Drittel der Stimmen der anwesenden Abgeordneten notwendig sind.

Aus dem Zusammenhang mit Abs.2 wird deutlich, daß die Regelung des §7 Abs.1 hauptsächlich als eine Frage der Rechtsquellen verstanden wird. Demnach sind die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts eine Rechtsquelle in der innerungarischen Rechtsordnung, und zwar "ohne besondere (weitere) Transformation"<sup>13</sup>.

Im Verhältnis der beiden Rechtsordnungen kann man – entgegen der zu der dualistischen Interpretation neigenden ungarischen Lehre – diese Vorschrift nicht als Beleg für eine Entscheidung zugunsten der monistischen oder der dualistischen Lehre ansehen. Vom Standpunkt des Monismus aus kann §7 Abs.1 als eine rein deklaratorische Wiederholung des ohnehin geltenden Rechtszustandes verstanden werden, wie er in zahlreichen Verfassungen zu finden ist. Der Dualismus kann in dieser Regel ebenso gut den Transformationsbefehl sehen, der die innerstaatliche Geltung des Völkerrechts erst begründet.

### 1. Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts

Ebenso unklar wie das theoretische Verhältnis beider Rechtskreise bleiben der Rang der völkerrechtlichen Regeln in der innerstaatlichen Rechtsordnung sowie die Reichweite des §7 Abs.1. Letztere hängt davon ab, was unter den "allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts" zu verstehen ist. Dieser Begriff deckt sich nicht mit der Systematik völkerrechtlicher Rechtsquellen, wie sie nach allgemeiner Ansicht in Art. 38 des Statuts des Internationalen Gerichtshofes zum Ausdruck kommt.

Als negative Abgrenzung kann zunächst einmal festgehalten werden, daß völkerrechtliche Verträge nicht unter die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts fallen. Zum einen sind sie nicht allgemein, sondern gelten nur zwischen den Vertragspartnern (selbst wenn dies die überwältigende Mehrheit der Staaten sein sollte). Zum anderen sieht die ungarische Verfassung in Übereinstimmung mit den meisten Verfassungen der Welt für völkerrechtliche Abkommen ein eigenes System der Spezialtransformation in innerstaatliches Recht vor: Das zuständige innerstaatliche Organ gibt einen besonderen Anwendungsbefehl für die interne Rechtsordnung. Welches Organ im Einzelfall zuständig ist, ist eine Frage der Organisation der auswärtigen Gewalt (dazu s.u.).

Damit kommen für die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts insbesondere das Völkergewohnheitsrecht (Art. 38 *lit.* b) IGH-Statut) und die von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze (Art. 38 *lit.* c) IGH-Statut) in Betracht. Aber auch diese Fälle sind nicht ganz unproblematisch.

---

<sup>13</sup> So das ungarische Verfassungsgericht in seinem sog. 3. Verjährungsurteil 53/1993. (X. 13.) AB, Magyar Közlöny 1993, 8793 ff.; in deutscher Übersetzung abgedruckt in Brunner, Georg/Sólyom, László: Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990–1993, Baden-Baden 1995, 520 ff., 524.

Art. 38 IGH-Statut selbst definiert Völkergewohnheitsrecht als allgemeine Übung, die von Rechtsüberzeugung getragen wird. Je nach dem Kreis der gebundenen Völkerrechtssubjekte gilt Völkergewohnheitsrecht universell (für alle), allgemein (für die große Mehrheit der Staaten), partikulär (für einen geographisch, ideologisch oder anders abgegrenzten Kreis von Subjekten) oder lokal (für zwei oder mehr Nachbarn).

§7 Abs.1 der ungarischen Verfassung spricht von den allgemein anerkannten Regeln. Partikuläres und lokales Völkergewohnheitsrecht werden vom Wortlaut nicht umfaßt. Rezipiert wird zunächst einmal das universelle und allgemeine Recht.

Nicht geregelt ist die Frage, ob auch solches Völkergewohnheitsrecht gelten soll, das von Ungarn nicht anerkannt worden ist. Sofern keine gegenteilige Äußerung erfolgt, wird man von einer Zustimmung Ungarns zu den Regeln des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts ausgehen können. Problematisch wird der Fall, wenn Ungarn als *persistent objector* der Geltung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm kontinuierlich widerspricht. Es ist denkbar, daß Ungarn sich – im Extremfall als einziger Staat – einer bestimmten Regel widersetzt, während alle anderen Staaten oder die große Mehrheit die fragliche Regel billigen. In diesem Fall ist trotz der ungarischen Weigerung eine Regel des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts entstanden. Völkerrechtlich ist Ungarn daran nicht gebunden, sofern es sich nicht um *ius cogens* handelt.

Fraglich ist aber die innerstaatliche Geltung einer derartigen Regel. Der Wortlaut des §7 Abs.1 bezieht sich auf "allgemein anerkannte" Regeln, die, wie gerade gezeigt, auch gegen die Weigerung Ungarns zustande kommen können<sup>14</sup>. Wenn ein Staat sich – völkerrechtlich zulässig – der Geltung einer völkergewohnheitsrechtlichen Norm verweigert, wäre es ein in sich widersprüchliches Ergebnis, wenn er innerstaatlich doch über die Transformation des allgemeinen Völkerrechts daran gebunden wäre, obwohl nach Völkerrecht die Regel nicht für ihn gilt. Da die Verfassung keinen ausdrücklichen Anwendungsbefehl für von Ungarn nicht anerkannte allgemeine Völkerrechtsregeln gibt, muß man davon ausgehen, daß der Verfassungsgeber den genannten Widerspruch zwischen völkerrechtlichen Verpflichtungen und innerstaatlichem Recht nicht gewollt hat. Im Falle einer Weigerung Ungarns ist daher anzunehmen, daß das bestrittene Völkergewohnheitsrecht auch keine innerstaatliche Wirkung erlangt.

<sup>14</sup> Aus der gleichlautenden Vorschrift des Art. 4 WRV wurde damals geschlossen, daß eine allgemeine Regel des Völkerrechts ohne die ausdrückliche Zustimmung des Deutschen Reichs für dieses nicht "allgemein" sei und insofern nicht ins innerstaatliche Recht umgesetzt werde: Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 14. Aufl. Berlin 1932, Art. 4 Rn. 4; Schweitzer (Anm. 4), 147. Diese Auffassung beruhte aber auf einem falschen Verständnis des "allgemeinen", das ja gerade beinhaltet, daß nicht unbedingt alle Völkerrechtssubjekte zustimmen müssen: Die Einstimmigkeit wird durch den Begriff "universell" bezeichnet. Letztendlich liegen dieser Auslegung rechtspolitische Erwägungen zugrunde, die heute in der Form als überholt anzusehen sind. Daher kann dieses Verständnis der WRV nicht für die wortgleiche Vorschrift des §7 Abs.1 der ungarischen Verfassung übernommen werden.

Die entgegengesetzte Fallkonstellation findet man bei partikulärem oder lokalem Völkergewohnheitsrecht, das für Ungarn gilt. Hier besteht eine völkerrechtliche Verbindlichkeit, aber die allgemein anerkannten Regeln im Sinne des §7 Abs.1 scheinen diese Rechtssätze wegen ihres partiellen bzw. lokalen Charakters nicht zu umfassen. Ein derartiges Ergebnis ist zwar unbefriedigend, denn es ist nicht einzusehen, warum eine völkerrechtlich bindende Norm nur deshalb nicht innerstaatlich gelten soll, weil sie auf eine bestimmte Region der Erde beschränkt ist. Trotzdem kommt man um den Wortlaut des §7 Abs.1 nicht herum. Er beschränkt seinen Anwendungsbereich auf die "allgemein" anerkannten Regeln und schließt damit partikuläres und lokales Völkergewohnheitsrecht aus.

Es ist auch nicht möglich, dem Wort "allgemein" eine andere Auslegung als den Bezug auf die Anzahl der anerkennenden Völkerrechtssubjekte zu geben. Zunächst ist dieser Bezug die gängige völkerrechtliche Auslegung, und das Wort "allgemein" bezieht sich als Adverb klar auf das Partizip "anerkannt" [*általánosan elismert*]. Zum anderen würde auch ein Bezug des Wortes "allgemein" etwa auf den Regelungsgegenstand – selbst dann, wenn er grammatikalisch möglich wäre – keinen Sinn machen. Die meisten völkergewohnheitsrechtlichen Regeln beziehen sich auf spezifische Situationen, z. B. den diplomatischen Verkehr, die Anwesenheit fremder Staatsangehöriger auf dem Staatsgebiet, die Durchfahrt fremder Schiffe durch die Hoheitsgewässer etc. Wollte man lediglich die allgemein, d. h. ohne Anknüpfung an eine bestimmte Situation, ständig geltenden Regeln als von §7 Abs.1 erfaßt sehen, so würde man seinen Anwendungsbereich unnötig auf ganz wenige Rechtssätze beschränken. Gerade dann, wenn es auf die direkte Anwendbarkeit von Völkerrecht ankommt, wie etwa in den angeführten Situationen, würde die Transformation versagen.

Es bleibt folglich bei der durch den Wortlaut zwingend vorgeschriebenen Beschränkung des §7 Abs.1 auf universelles und allgemeines Völkergewohnheitsrecht. Das Dilemma des regionalen und lokalen Völkerrechts kann entsprechend der deutschen Diskussion<sup>15</sup> durch die Annahme einer verfassungsrechtlichen Analogie oder von Verfassungsgewohnheitsrecht, welches die Rechtswirkungen des §7 Abs.1 auf regionales und lokales Recht erstreckt, gelöst werden. Praktische Relevanz dürfte diese Frage nur in wenigen Situationen erlangen. Der wichtigste Fall sind die europäischen Menschenrechtsstandards insbesondere in Form ihrer Verbürgung durch die Europäische Menschenrechtskonvention und der dazugehörigen Protokolle, die auf dem Wege sind, zu regionalem europäischem Gewohnheitsrecht zu erstarken. Auf die Wechselwirkung von völkerrechtlichen Menschenrechtsverbürgungen und ungarischem Verfassungsrecht wird weiter unten explizit eingegangen. Abgesehen von den Menschenrechten ist wenig regionales

---

<sup>15</sup> Steinberger, Helmut, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. VII, Heidelberg 1992, 541f.; Rojahn, Ondolf, in: v. Münch, Ingo/Kunig, Philip (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. München 1995, Art. 25 Rn. 7; Rudolf, Walter: Völkerrecht und deutsches Recht, Tübingen 1967, 275ff.; Schweitzer (Anm. 4), 149.

oder lokales Völkerrecht erkennbar, dessen innerstaatliche Wirksamkeit aktuell werden könnte.

Es versteht sich von selbst, daß von § 7 Abs. 1 zunächst nur solche Regeln erfaßt werden, die *self-executing* sind. Nur sie erzeugen im Staat für die Bürger unmittelbar Rechte und Pflichten, und nur bei ihnen macht die "Annahme", d. h. die Übernahme in die innerstaatliche Rechtsordnung, auf den ersten Blick Sinn<sup>16</sup>. Ob darüber hinaus die weiteren Sätze des allgemeinen Völkerrechts als sog. objektives Recht gelten, ist dem Verfassungstext nicht eindeutig zu entnehmen.

Nicht nur akademischer Natur ist die Frage, ob aus den als objektives Recht geltenden allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts durch ihre Inkorporation in das innerstaatliche Recht dem Staat verfassungsrechtlich verankerte Rechtsetzungsaufgaben erwachsen. Es ist durchaus denkbar, daß das objektive Recht dem Staat auf völkerrechtlicher Ebene Pflichten etwa zum Erlaß bestimmter Rechtsnormen setzt, und diesen Verpflichtungen hat der Staat durch die zuständigen Organe nachzukommen. Pflichten aus objektivem Recht treffen immer nur den Staat als Völkerrechtssubjekt, nicht aber den Einzelnen. Wenn diese Pflichten des objektiven Rechts über § 7 Abs. 1 der Verfassung Eingang in die innerstaatliche Rechtsordnung finden, so trifft die zuständigen Organe nicht bloß die Pflicht, die dem Staat qua Völkerrecht obliegt, sondern gleichzeitig eine parallele verfassungsrechtliche Verpflichtung. Damit kann eine Untätigkeit Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Untätigkeitsklage werden, mit der eine Verletzung der Verfassung durch Untätigkeit des Gesetzgebers gerügt werden kann. Bei völkerrechtlichen Pflichten existiert die Möglichkeit der Untätigkeitsklage lediglich bei der mangelnden Durchführung völkerrechtlicher Verträge; für die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts fehlt eine entsprechende Klageart (s.u.). Da die innerstaatliche Rechtsordnung für den Fall, daß völkerrechtliche Pflichten zu verfassungsrechtlichen werden, ein Instrumentarium zur zwangsweisen Durchsetzung zur Verfügung stellt, ist nicht einzusehen, warum nicht auch objektives Recht durch § 7 Abs. 1 erfaßt und in eine innerstaatlich qua Verfassung geltende Pflicht zu einem bestimmten staatlichen Verhalten verwandelt werden soll, auch wenn dies die Rechtsstellung des Einzelnen nicht unmittelbar berührt.

Schwerer zu fassen als Völkergewohnheitsrecht sind die in Art. 38 IGH-Statut ebenfalls angesprochenen von den Kulturvölkern anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze. Ihre Rechtsnatur ist sehr umstritten. Zum Teil

<sup>16</sup> Bodnár, László: A nemzetközi jog és az államon belüli jog viszonyáról [Über das Verhältnis zwischen dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht], *Allam- és Jogtudomány* 1993, 277 ff., 279 f.

Zu der entsprechenden deutschen Regelung des Art. 25 Satz 1 GG s. BVerfGE 46, 342 ff., 362 f.; Steinberger (Anm. 15), 549 f.; Rojahn (Anm. 15), Art. 25 Rn. 27 ff.; Schweitzer (Anm. 4), 147 f.; Stern, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, 2. Aufl. München 1984, 474 ff.; für Großbritannien s. Brownlie (Anm. 8), 45 ff.; für die Russländische Republik s. Lukašuk (Anm. 8), 184 ff.; für Polen s. Kwiecień, Roman: *Transformacja umów międzynarodowych jako forma stanowienia prawa w państwie (z uwzględnieniem praktyki polskiej)* [Die Transformation völkerrechtlicher Verträge als eine Form der Rechtssetzung im Staat (unter Berücksichtigung der polnischen Praxis)], *Państwo i Prawo* 1997, 4, 3 ff.

werden darunter fundamentale Grundsätze der nationalen Rechtsordnungen verstanden, die auch im zwischenstaatlichen Bereich Anwendung finden sollen, sofern sich die Grundsätze wenn schon nicht in allen Einzelrechtsordnungen, so doch in allen Rechtskreisen finden und von ihrer Natur her auf das Völkerrecht passen. Zum Teil wird der völkerrechtliche Charakter der allgemeinen Rechtsgrundsätze betont, so daß darunter Prinzipien zu verstehen sind, die sich aus der Struktur der Völkerrechtsordnung oder der Völkergemeinschaft, gegebenenfalls auch aus Naturrecht ergeben<sup>17</sup>.

Folgt man der ersten Auffassung von der innerstaatlichen Herkunft der allgemeinen Rechtsgrundsätze, so erübrigt sich eine Transformation in die ungarische Rechtsordnung. Sie sind dort ja ohnehin bereits vorhanden. Legt man aber mit der zweiten Meinung die völkerrechtliche Natur der allgemeinen Rechtsgrundsätze zugrunde, so muß man ebenso wie beim Völkergewohnheitsrecht zwischen Normen, die *self-executing* sind, und anderen unterscheiden. Letztere werden nicht transformiert, da eine Transformation sinnlos wäre. Allgemeine Rechtsgrundsätze, die unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugen und nicht schon begrifflich zum Völkergewohnheitsrecht gehören, sind schwer vorstellbar und werden von vielen Völkerrechtlern ganz geleugnet. Nimmt man ihre Existenz trotzdem als gegeben an, so werden sie gleich dem Völkergewohnheitsrecht über §7 Abs. 1 in die ungarische Rechtsordnung übernommen.

§7 Abs. 1 erfaßt nicht die Beschlüsse internationaler Organisationen. Diese können immer nur für Mitglieder verbindlich sein; Nichtmitglieder werden durch solche Akte nicht betroffen. Sofern Ungarn Mitglied der betreffenden Organisation ist, wird die Frage der innerstaatlichen Geltung der Beschlüsse durch die vertragsmäßig vereinbarte Satzung und das entsprechende Vertragsgesetz geregelt. Der sachlich wichtigste Fall sind die Rechtsakte der Generalversammlung der Vereinten Nationen, deren Mitglied Ungarn seit dem 14. Dezember 1955 ist. Verbindlichen Charakter haben nur organisationsinterne Entscheidungen; nach außen gibt die Generalversammlung Empfehlungen ab (Art. 10–17 Satzung der VN). Selbst wenn man den – vor allem einstimmig gefaßten – Deklarationen der Generalversammlung eine Qualität als *soft law* zuerkennt<sup>18</sup>, so hängt dies eher mit der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht zusammen und unterliegt somit den dafür geltenden Regeln.

Die Entscheidungen internationaler Gerichte sind zwar gemäß Art. 38 *lit. d*) IGH-Statut ein Hilfsmittel zur Erkenntnis des geltenden Völkerrechts, sie binden aber immer nur die Parteien (Art. 59 IGH-Statut). Selbst wenn

---

<sup>17</sup> Zu dem Problem s. Brownlie (Anm. 8), 15ff.; Dupuy, Pierre-Marie: *Droit international public*, 3. Aufl. Paris 1995, 258ff.; Ipsen, Knut: *Völkerrecht*, 3. Aufl. München 1990, 207ff.; Kimminich, Otto: *Einführung in das Völkerrecht*, 5. Aufl. Tübingen 1993, 243ff.; Schweitzer (Anm. 4), 146f.; Weber, Hermann/v. Wedel, Henning: *Grundkurs Völkerrecht*, Frankfurt/Main 1977, 74f.

<sup>18</sup> So etwa Asamoah, Obed Y.: *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*, Den Haag 1966, 19ff., 46ff.; Dupuy (Anm. 17), 302–309; Falk, Richard: *On the Quasi-Legislative Competence of the General Assembly*, *AJIL* 1966, 782ff. S. auch Ipsen (Anm. 17), 221f.

Ungarn Partei eines internationalen Prozesses ist, so ist das Urteil nur für den ungarischen Staat, nicht aber für die Bürger verbindlich. Dazu bedürfte es eines gesonderten Rechtsbefehls, den nicht schon §7 Abs.1 Verfassung gibt. Die innerstaatliche Umsetzung eines solchen Gerichtsurteils kann also nur aufgrund eines eigenen innerstaatlichen Rechtsaktes erfolgen.

Unabhängig von den Parteien legt der IGH durch Urteil eine bestimmte Auslegung eines gegebenen Völkerrechtssatzes fest. Daraus kann sowohl für die Parteien als auch für andere Staaten eine gewisse Bindung entstehen. Urteile des IGH binden förmlich nur in bezug auf die entschiedene Sache (Art. 59 IGH-Statut); es gibt also keine Präzedenzfallwirkung. Nichtsdestoweniger kommt den Entscheidungen des IGH und der anderen internationalen Gerichte eine *persuasive authority* zu. Solange ein Staat einer durch den IGH gefundenen Auslegung nicht als *persistent objector* widerspricht, kann man ihn als an diese Auslegung der völkerrechtlichen Norm gebunden ansehen. Die gegebene Auslegung wandelt sich damit zu einem Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts – auch wenn der Gegenstand der Auslegung eine vertragsrechtliche Vorschrift ist – und wird somit als allgemein anerkannte Regel des Völkerrechts nach den oben geschilderten Grundsätzen Teil der ungarischen Rechtsordnung. In diesem Rahmen können sich dann auch die Parteien eines innerstaatlichen Rechtsverhältnisses auf die völkerrechtliche Rechtsnorm in der Auslegung, wie sie vom IGH in seiner Rechtsprechung festgelegt worden ist, dem anderen gegenüber berufen.

## 2. Der innerstaatliche Rang der völkerrechtlichen Regeln

Nachdem nun klar ist, welche völkerrechtlichen Regeln in das innerstaatliche Recht übernommen worden sind, stellt sich die Frage, welchen Rang diese Regelungen in der innerungarischen Normenhierarchie einnehmen. An der Spitze steht die Verfassung (§77). Die Rangordnung der übrigen Rechtsquellen wird durch das Gesetz über die Rechtsetzung<sup>19</sup> geregelt: An oberster Stelle stehen die Gesetze, es folgen die Rechtsverordnungen der Regierung, des Ministerpräsidenten und der Minister und schließlich die kommunalen Verordnungen (d.h. nach deutscher Terminologie Satzungen). Beschlüsse und ähnliche Akte können nur organinterne Wirkung haben (§46 Rechtsetzungsgesetz)<sup>20</sup>. Wegen mangelnder Außenwirkung sind sie keine allgemeine Rechtsquelle und bleiben daher außerhalb der Normenhierarchie.

Für die der Spezialtransformation unterliegenden Verträge ist die Frage nach dem innerstaatlichen Rang leicht beantwortet: Sie teilen den Rang der sie trans-

<sup>19</sup> Gesetz 1987: XI über die Rechtsetzung, Magyar Közlöny 1987, 1624 ff., in deutscher Übersetzung abgedruckt in VSO (Anm. 12), Länderteil Ungarn Ordnungsnummer 2.1.5.

<sup>20</sup> 1989 wurde zusätzlich noch die Kategorie des Gesetzes mit Verfassungskraft eingeführt, aber 1990 schon wieder abgeschafft. Statt dessen sind jetzt für viele Regelungsbereiche Zweidrittelgesetze vorgeschrieben, die mit den Stimmen von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten verabschiedet werden. Sie nehmen in der Normenhierarchie aber keinen höheren Rang als normale Gesetze ein. S. dazu Ádám, in: Ádám, Antal/Kiss, László (Hrsg.): *Elvek és intézmények az alkotmányos jogállamban* [Prinzipien und Institutionen im konstitutionellen Rechtsstaat], Budapest 1991, 13.

formierenden Norm. §16 des Rechtsetzungsgesetzes schreibt vor, daß völkerrechtliche Verträge, die "allgemein verbindliche Verhaltensnormen beinhalten" (d.h. *self-executing* sind), durch eine Norm, deren Rang dem Inhalt des Vertrages entspricht, bekanntzumachen sind. Daraus folgt, daß Materien, die dem Parlamentsvorbehalt unterliegen, ein Vertragsgesetz erfordern, während für Verträge über andere Gegenstände eine Regierungsverordnung oder eine Verordnung des zuständigen Ressortministers ausreicht. Für grundrechtsrelevante Verträge wird dies durch §8 Abs.2 der Verfassung bestätigt, demzufolge Regeln über die grundlegenden Rechte und Pflichten (nur) durch Gesetz geregelt werden können.

Allerdings ist in bezug auf völkerrechtliche Verträge die Vorschrift des §7 Abs.1, 2. Halbs. zu beachten, derzufolge die Übereinstimmung des innerstaatlichen Rechts mit den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen gewährleistet ist. Da der Text eines Vertrages festliegt und durch eine Partei i.d.R. nicht ohne weiteres abgeändert werden kann, läßt sich die von der Verfassung garantierte Übereinstimmung nur durch eine Anpassung des innerstaatlichen Rechts erreichen. Wenn also eine Norm, die einen völkerrechtlichen Vertrag in nationales Recht transformiert, mit einer auf gleicher Stufe stehenden Norm kollidiert, so entsteht dadurch eine verfassungswidrige Situation. Solange die Transformationsnorm die spätere ist, kann man den Konflikt gegebenenfalls durch die Anwendung der *lex-posterior*-Regel auflösen; die innerstaatliche Anwendung des völkerrechtlichen Vertrages muß jedoch entgegen §7 Abs.1 unterbleiben, wenn die innerstaatliche Rechtsregel die spätere ist und als solche dem Vertragsgesetz vorgeht. Das gleiche gilt, wenn eine höherrangige Vorschrift des nationalen Rechts durch ihren Hierarchievorrang die Anwendung einer entgegenstehenden Transformationsnorm niedrigeren Ranges hemmt. Die Übereinstimmung des Völkerrechts und der ungarischen Rechtsordnung ist nicht mehr gewahrt, §7 Abs.1, 2. Halbs. verletzt. Den Ausweg aus dem Dilemma weist nicht schon §7 Abs.1 selbst, da er nicht so weit ausgelegt werden kann, daß er den Anwendungsvorrang der Transformationsnorm entgegen der Normenhierarchie befiehlt. Es ist nur von "garantieren" die Rede, nicht etwa von "annehmen" wie im 1. Halbs. Bei einer unauflösbaren Kollision gleichrangiger Rechtsregeln obliegt es dem Normgeber, den Konflikt durch eine Änderung entweder der völkerrechtlichen Verpflichtung oder der innerstaatlichen Rechtsregeln aufzulösen und die gegebenenfalls bestehende Verfassungswidrigkeit zu beseitigen<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Verfassungsgerichtsentscheidungen 12/1991. (IV. 11.) AB, Magyar Közlöny 1991, 786f., 35/1991. (VI. 20.) AB, Magyar Közlöny 1991, 1252f., 27/1992. (IV. 30.), Magyar Közlöny 1992, 1604ff., in bezug auf die Kollision zweier innerstaatlicher Normen; Sonnevend, Pál: Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts, ZaöRV 1997, 195ff., 208f.; Vörös, Imre: Az Európai Megállapodás alkalmazása a magyar jogrendszerben [Die Anwendung der Europa-Vereinbarung in der ungarischen Rechtsordnung], Jogtudományi Közlöny 1997, 229ff., 231ff., der für eine monistische Konzeption mit automatischem Geltungsvorrang der völkervertrags- und -gewohnheitsrechtlichen Normen eintritt. Ähnlich Bodnár (Anm. 16), 280f.; Bragyova, András: Igazságtétel és nemzetközi jog [Rechtsprechung und Völkerrecht], Állam- és Jogtudomány 1993, 213ff., 222.

Schwieriger ist es, den Rang der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts zu bestimmen. Im Gegensatz zu manchen anderen osteuropäischen Verfassungen<sup>22</sup> enthält § 7 Abs. 1 keine Rangaussage. Auch das Rechtsetzungsgesetz trifft keine Regelung. Dies ist nicht weiter verwunderlich, weil es noch aus der kommunistischen Zeit stammt, in der es in der Verfassung keine dem § 7 Abs. 1 vergleichbare Transformationsnorm gab. Das Problem stellte sich also für den sozialistischen Gesetzgeber nicht.

In seiner Rechtsprechung zu § 7 Abs. 1 hat auch das Verfassungsgericht bisher keine eigene Rangaussage getroffen. Es geht in dem sog. 3. Verjährungsurteil<sup>23</sup> allerdings davon aus, daß § 7 Abs. 1 die betroffenen allgemeinen Regeln nicht zu einem Teil der Verfassung macht, sondern mit ihrer Transformation in das innerstaatliche Recht eine völkerrechtliche Verpflichtung im Sinne des § 7 Abs. 1, 2. Halbs. übernimmt. Damit unterfällt die Durchführung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts im innerstaatlichen Recht der Garantie eben dieser Vorschrift. Nach Ansicht des Verfassungsgerichtes ist bei der Schaffung der Übereinstimmung von übernommenen völkerrechtlichen Pflichten und dem innerstaatlichen Recht auf die Besonderheiten des Verfassungsrechts, des Völkerrechts und des einfachen innerstaatlichen Rechts Rücksicht zu nehmen. In Anbetracht der Tatsache, daß es der Republik Ungarn in der Regel unmöglich sein wird, auf die konkrete Ausgestaltung einer Regel des allgemeinen Völkerrechts bestimmenden Einfluß zu nehmen, bedeutet diese Rechtsprechung in der Praxis, daß es die Aufgabe des innerstaatlichen Normgebers und Rechtsanwenders ist, die Rechtsordnung in allen Punkten einschließlich der Verfassung selbst so zu gestalten und auszulegen, daß das allgemeine Völkerrecht innerstaatlich zur Geltung kommt.

Im Ergebnis kommt damit den allgemeinen Regeln des Völkerrechts eine hohe Stellung zu, wenn man sie auch nicht an einer bestimmten Stelle in der Ranghierarchie verorten kann<sup>24</sup>. Sie haben wegen des Verfassungsprinzips der Übereinstimmung von übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und nationalem Recht Vorrang vor letzterem und setzen sich im Konfliktfall über § 7 Abs. 1, 2. Halbs. durch<sup>25</sup>. Des weiteren wahrt das allgemeine Völkerrecht auch in seiner

<sup>22</sup> Schweisfurth, Theodor/Alleweldt, Ralf, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Politische und ökonomische Transformation in Osteuropa, 2. Aufl., Berlin 1997, 74.

<sup>23</sup> 53/1993. (X. 13.) AB (Anm. 13), 524 f. Diese Grundsätze wurden vom Gericht in seiner Entscheidung 4/1997. (Anm. 1) bekräftigt. Dazu Sonnabend (Anm. 21), 209 ff.

<sup>24</sup> Diese "Wortkargheit" in bezug auf den Platz des Völkerrechts in der innerstaatlichen Normenhiarchie ist dem Verfassungsgericht sehr zum Vorwurf gemacht worden: Bragyova (Anm. 21), 227 ff.

<sup>25</sup> Probleme können nur dann auftreten, wenn eine Verfassungsnorm selbst gegen die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts verstößt. Auch wenn das Verfassungsgericht betont, auch die Verfassung müsse so geschaffen und ausgelegt werden, daß das allgemeine Völkerrecht Geltung erlangt, so hat § 7 Abs. 1 keinen Hierarchievorrang vor einer Verfassungsnorm, die klar und eindeutig mit einer Regel des allgemeinen Völkerrechts unvereinbar ist. Ihr wird man als *lex specialis* oder auch, sofern sie zeitlich nach § 7 Abs. 1 erlassen worden ist, als *lex posterior* den Vorrang vor der globalen Garantie der Übereinstimmung von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht einräumen müssen.

Geltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung seine Eigenheiten, was insbesondere bedeutet, daß es nach völkerrechtlichen Prinzipien auszulegen ist<sup>26</sup>.

### 3. Die Menschenrechte

Die Menschenrechte sind seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ein besonderes Anliegen des Völkerrechts, wie schon die Satzung der Vereinten Nationen vor allem in der Präambel sowie in Art. 1 Punkt 3, Art. 13 Abs. 1 *lit. b*) und Art. 55–60 deutlich macht. Die Menschenrechte sind der Bereich, in dem internationales Recht am stärksten in die innerstaatliche Rechtsordnung eingedrungen ist und die Impermeabilität des staatlichen Innenbereichs am stärksten aufgeweicht hat.

Angesichts des ausgebauten und überwiegend recht modernen Grundrechtskatalogs in der ungarischen Verfassung (§§ 8–18, 54 *bis* 70/K)<sup>27</sup> erscheint ein zusätzlicher völkerrechtlicher Schutz der Menschenrechte jedenfalls für Ungarn entbehrlich. Nichtsdestoweniger kommt dem Völkerrecht eine gewisse Reservfunktion zu, die vor allem dann Bedeutung erlangen kann, wenn die innerstaatliche Rechtsordnung Lücken aufweist oder versagt. Weiterhin würde eine verfassungswidrige Situation entstehen, wenn eines der Grundrechte aus der ungarischen Verfassung gestrichen würde und dadurch die Garantie dieses Rechtes aus einem völkerrechtlichen Vertrag, dem Ungarn beigetreten ist, in der Praxis leerliefe. Nach Ansicht des Verfassungsgerichts wäre dies ein legislatorischer Verstoß gegen das Gebot, die übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen und die innerstaatliche Rechtsordnung in Einklang zu bringen (§ 7 Abs. 1), und somit eine Verfassungsverletzung<sup>28</sup>.

Ganz allgemein gilt ein Mindeststandard von Menschenrechten, der für alle Staaten verbindlich ist. Dieser ist allerdings recht beschränkt und reicht kaum über die grundlegenden Rechtsgüter hinaus<sup>29</sup>. Als Teil des Völkergewohnheitsrechts gilt der Mindeststandard über § 7 Abs. 1 auch direkt in der ungarischen Rechtsordnung.

Im übrigen beruht der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz auf Völkervertragsrecht. Anders als einige andere postsozialistische Verfassungen<sup>30</sup> kennt die

<sup>26</sup> Dasselbe Prinzip hat das BVerfG in seinem Urteil BVerfGE 46, 342 ff. (Anm. 16) in seiner Auslegung der Transformationsnorm des Art. 25 GG formuliert.

<sup>27</sup> Zu den "modernen" Grundrechten gehören etwa das Recht auf eine gesunde Umwelt (§ 18), die informationelle Selbstbestimmung (§ 59 Abs. 1), die Möglichkeit der positiven Diskriminierung zur Erreichung faktischer Gleichheit (§ 70/A Abs. 3) oder das Verbot medizinischer und wissenschaftlicher Experimente am Menschen ohne dessen Zustimmung (§ 54 Abs. 2).

<sup>28</sup> Entscheidungen 30/1990. (XII. 15.) AB, Magyar Közlöny 1990, 2440 ff., 16/1993. (III. 12.) AB, Magyar Közlöny 1993, 1583 ff., 53/1993. (X. 13.) AB (Anm. 13), 2/1994. (I. 14.) AB, Magyar Közlöny 1994, 253 ff.

<sup>29</sup> Dupuy (Anm. 17), 172 ff.; Ipsen (Anm. 17), § 46; Kimminich (Anm. 17), 353 ff.; Verdross, Alfred/Simma, Bruno: Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. Berlin 1984, 820 ff.

<sup>30</sup> Art. 20 Abs. 2 der rumänischen Verfassung; s. dazu Mihai, Lucian: Constitutional Law of Romania, in: Frankowski, Stanislaw/Stephan, Paul B. (Hrsg.): Legal Reform in Post-Communist Europe. The View from within, Dordrecht u. a. 1995, 51 ff., 57 f. Darüber hinaus Art. 3 der kasachischen Verfassung, Art. 4 Abs. 2 der Verfassung der Republik Moldau, Art. 11 der slowakischen und Art. 11

ungarische Verfassung keinen Übergesetzesrang für Menschenrechtsabkommen. Damit kommt den Menschenrechtsabkommen, denen Ungarn beigetreten ist, derselbe Rang wie der Transformationsnorm zu, nämlich Gesetzesrang. Mithin genießen die in der Verfassung verbürgten Grundrechte Vorrang in der Normenhierarchie.

Neben den nationalen Grundrechtsverbürgungen kommt insbesondere der Europäischen Menschenrechtskonvention praktische Bedeutung zu. Ungarn hat sie zusammen mit den Protokollen gleichzeitig mit dem Beitritt zum Europarat am 6. November 1990 unterzeichnet<sup>31</sup>. Ihre Besonderheit liegt in dem Rechtsschutz durch die Europäische Kommission für Menschenrechte und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Durch diese den Einschränkungen und Einschränkbarkeiten des nationalen Rechts entzogene rechtliche Kontrolle können sich die in der EMRK verbürgten Rechte zugunsten des Individuums gegebenenfalls gegen innerstaatliches Recht durchsetzen. Zudem ist die Menschenrechtssituation in Ungarn durch die Gerichtsentscheidungen zu Fällen aus anderen Unterzeichnerstaaten, die als Präzedenzfälle ein nicht zu unterschätzendes praktisches Gewicht haben, an die europäische Rechtsentwicklung angekoppelt.

Da die ungarische Verfassung den völkerrechtlichen Menschenrechtspakten keinen Rang über den Gesetzen zuweist, kann theoretisch ein nach dem Ratifikationsgesetz erlassenes entgegenstehendes Gesetz die Grundrechtsgarantie der EMRK außer Kraft setzen. Ein derartiges Gesetz würde aber in der Regel auch gegen eine Grundrechtsverbürgung der ungarischen Verfassung verstoßen und daher schon verfassungswidrig sein. Es würde in jedem Fall aber §7 Abs.1 der Verfassung verletzen, da es die innerstaatliche Rechtsordnung in Widerspruch mit den übernommenen völkerrechtlichen Verpflichtungen bringt. Mit diesem Argument würde ein Kläger auch vor dem ungarischen Verfassungsgericht durchdringen, das im Falle der Kollision einer innerstaatlichen Vorschrift mit einer völkervertragsrechtlichen Regel, deren Transformationsnorm im Rang nicht unter der innerstaatlichen Vorschrift steht, dem Völkerrecht den Vorrang einräumt und die innerstaatliche Norm außer Kraft setzt (s.u.).

Die allgemeinen, über Europa hinausreichenden Menschenrechtsinstrumente wie der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte haben dagegen für den Einzelnen nur eingeschränkte Bedeutung. Dies liegt an ihrer mangelnden Durchsetzbarkeit gegenüber den vertragswidrigen Maßnahmen eines Unterzeichners. Das Verfassungsgericht hat aber des öfteren betont, daß die

---

der tschechischen Verfassung. Des weiteren gibt es zahlreiche Länder in der Region, deren Verfassung völkerrechtlichen Verträgen ganz allgemein den Vorrang vor einfachen Gesetzen einräumen. An diesem Vorrang nehmen dann auch Menschenrechtsabkommen teil: Armenien (Art. 6 Abs.5); Aserbaidschan (Art. 151); Bulgarien (Art. 5 Abs.4); Estland (§123 Abs.2); Georgien (Art. 6 Abs.2); Kroatien (Art. 134); Polen (Art. 91 Abs.2); Rußländische Föderation (Art. 15 Abs.4), s. dazu L u k a š u k (Anm. 8), 184 ff.; Slowenien (Art. 153).

<sup>31</sup> Ratifiziert wurde die EMRK durch das Gesetz 1993: XXXI, Magyar Közlöny 1993, 2347 ff.; sie trat für Ungarn am 5.11.1992 in Kraft.

internationalen Menschenrechtsabkommen über §7 Abs.1 Maßstab für die Auslegung der innerstaatlich verbürgten Grundrechte sind. Mit der Ratifikation dieser menschenrechtlichen Verträge hat Ungarn eine völkerrechtliche Pflicht übernommen, der es entsprechend der allgemeinen Auslegung des §7 Abs.1 dadurch nachkommt, indem die ganze Rechtsordnung im Lichte dieser Verpflichtung ausgelegt und angewandt wird<sup>32</sup>.

### III. Außenpolitik und Verfassung

Grundsätzlich gewandelt haben sich auch die Bestimmungen über die Außenpolitik. Die Zugehörigkeit zum sozialistischen Weltsystem und die Pflicht zur Pflege und Vertiefung der Beziehungen zu den anderen sozialistischen Staaten (§5 Abs.2) wurden gestrichen.

Die grundlegenden Bestimmungen zur Außenpolitik enthält jetzt §6:

Abs.1: Die Republik Ungarn lehnt den Krieg als Mittel zur Lösung von Streitigkeiten zwischen den Nationen ab und enthält sich jeder Gewaltanwendung bzw. jeder Drohung mit Gewalt gegen die Unabhängigkeit oder territoriale Unversehrtheit anderer Staaten.

Abs.2: Die Republik Ungarn ist bestrebt, mit sämtlichen Völkern und Ländern der Welt zusammenzuarbeiten.

Abs.3: Die Republik Ungarn fühlt sich verantwortlich für das Schicksal der außerhalb ihrer Grenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihrer Beziehungen zu Ungarn.

#### 1. Die Friedenspflicht

Der normative Gehalt des Abs.1 ist gering. Er wiederholt lediglich die Friedenspflicht<sup>33</sup>, die Ungarn wegen seiner Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und aufgrund des völkergewohnheitsrechtlichen *ius cogens* ohnehin obliegt.

Allerdings kommt dem Verzicht auf die Beeinträchtigung der territorialen Unversehrtheit anderer Staaten eine gewisse deklaratorische Wirkung im Hinblick auf die Nachbarn zu. Insbesondere in der Slowakei und in Rumänien bestehen Befürchtungen hinsichtlich eines ungarischen Revisionismus, die vor allem durch die Existenz großer, zusammenhängend siedelnder ungarischer Minderheiten und durch den Präzedenzfall der Wiener Schiedssprüche vor und während des Zweiten Weltkrieges<sup>34</sup> genährt werden.

<sup>32</sup> So das Verfassungsgericht unlängst in seiner Entscheidung 20/1997. (III. 19.) AB, Magyar Közlöny 1997, 1681 ff., in bezug auf die Pressefreiheit. Es beruft sich auf S.1682 zur Auslegung der entsprechenden ungarischen Verfassungsnorm auf Art. 19 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und auf Art. 10 EMRK.

<sup>33</sup> Diese findet sich auch in etlichen anderen postsozialistischen Verfassungen als Staatsziel: Schweisfurth/Alleweldt (Anm. 22), 88.

<sup>34</sup> Ungarn hatte sich in den späten dreißiger Jahren den faschistischen Achsenmächten angeschlossen, um mit deren Hilfe seine revisionistischen Forderungen gegen die Nachbarn durchsetzen zu können. Mit dem 1. Wiener Schiedsspruch vom 2.11.1938 und dem 2. Wiener Schiedsspruch vom 30.8.1940 belohnten Deutschland und Italien Ungarns Haltung und gliederten ihm große Teile der 1919 verlorenen Territorien wieder an.

Trotz der Verfassungspflicht zur Achtung der territorialen Integrität der Nachbarn hat die Garantie der Grenzen eine große Rolle in den Verhandlungen zum ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrag vom 16. September 1996<sup>35</sup> gespielt: Rumänien hat bis zum Schluß auf eine – nach ungarischer Sicht überflüssige, weil bereits vertraglich zugesicherte – Garantie der gemeinsamen Grenze beharrt und in Art. 4 des Vertrages auch erhalten<sup>36</sup>. Im Verhältnis mit der Slowakei ist anzumerken, daß nicht so sehr die Verhandlungen zu dem am 19. März 1995 unterzeichneten Nachbarschafts- und Freundschaftsvertrag<sup>37</sup> von der Frage der Grenze und ihrer Unverletzlichkeit belastet waren, sondern vielmehr die nachfolgende Praxis. Die slowakische Seite betrachtet jede Forderung nach einer territorialen Autonomie für die in der Südslowakei lebenden Magyaren, ob sie nun von der Minderheit selbst oder von der ungarischen Regierung geäußert wird, als Angriff auf ihre territoriale Integrität<sup>38</sup>.

## 2. Die Kooperationspflicht

Auch §6 Abs.2 hat wenig konkreten rechtlichen Gehalt. Er ist zudem nachlässig formuliert, indem er von den Beziehungen zu "sämtlichen Völkern und Ländern der Welt" spricht.

Unproblematisch sind die Beziehungen zu den Ländern, da hiermit die ausländischen Staaten gemeint sind. Es ist dagegen fraglich, welche Völker neben "sämtlichen Ländern" noch Gegenstand von Beziehungen sein können bzw. sollen.

Im Völkerrecht tritt das Rechtssubjekt Volk insbesondere im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht auf. Sofern ein Volk sein Selbstbestimmungsrecht in der Form eines eigenen Staates verwirklicht hat, bestehen die Beziehungen zwischen den Staaten; es gibt keine völkerrechtlichen Besonderheiten. Wenn ein Volk sein Selbstbestimmungsrecht darin sieht, zu einem anderen Staat zu gehören, sind zwar politische Beziehungen zwischen der Republik Ungarn und diesem Volk denkbar. In der Praxis tauchen die friedlich in einem anderen Staat lebenden Völker aber kaum in den internationalen (Rechts-)Beziehungen auf.

<sup>35</sup> Vertrag über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft, Monitorul Oficial, Teil I Nr.250, 6 ff., Magyar Közlöny 1997, 3490 ff.; ILM 36 (1997) 340 ff.

<sup>36</sup> Tontsch, in: Brunner, Georg/Tontsch, Günther: Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien, Bonn 1995, 169; Kwasny, Kurt: Ungarns demokratische Stabilität auf dem Prüfstand, Osteuropa Archiv 1994, 198 ff., 199; Zellner, Wolfgang/Dunay, Pál: Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, Südosteuropa 1995, 647 ff., 661 ff.

<sup>37</sup> Vertrag über gutnachbarliche Beziehungen und freundschaftliche Zusammenarbeit, Magyar Közlöny 1997, 3485 ff. Die gemeinsame Grenze garantieren die Vertragsparteien in Art. 3 Abs. 1.

<sup>38</sup> Zatlakaj, Pavol, in: Aspeslagh, Robert u. a. (Hrsg.): Im historischen Würgegriff. Die Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Baden-Baden 1994, 131 ff.; Brunner, Georg: Die Lage der Ungarn in der Slowakei, Europäische Rundschau 1996, 47 ff., 54 ff.; Martinsen, Kåre Dahl: Niedergang der slowakischen Demokratie?, Osteuropa 1997, 791 ff., 796 f.; Riemer, Andrea: Die ungarische Minderheit in der Südslowakei – ein multidimensionales Konfliktpotential?, Osteuropa 1997, 253 ff., 260 ff.; Pierré-Caps, in: Rouland, Norbert/Pierré-Caps, Stéphane/Poumarède, Jacques: Droit des minorités et des peuples autochtones, Paris 1996, 246 f.

Es bleibt damit der Problemfall, daß ein Volk im Begriff ist, sein Selbstbestimmungsrecht in Richtung auf eine eigene Staatlichkeit auszuüben und sich von dem Staat, zu dem es bisher gehört hat, zu lösen. In diesem politischen und rechtlichen Schwebezustand sind Beziehungen zu dem Volk ganz besonders heikel. Zum einen können sie sehr schnell als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates und gegebenenfalls sogar als Verletzung seiner Unabhängigkeit und territorialen Integrität betrachtet werden. Damit würde sich eine Politik der Beziehungen zu diesem Volk zu §6 Abs.1 und als Verletzung des völkerrechtlichen Nichteinmischungsgebotes zu §7 Abs.1 in Widerspruch setzen. Zum anderen würde es die Regierung zu sehr in ihrer außenpolitischen Handlungsfreiheit binden, wenn man in §6 Abs.2 den rechtlichen oder auch nur programmatischen Auftrag sehen wollte, Beziehungen zu allen möglichen Aufständischen, Sezessionsbestrebungen etc. herzustellen.

Es ist natürlich auch möglich, den Begriff "Volk" anders und ohne Bezug auf das Völkerrecht auszulegen. Dann müßte man darunter eine ethnische oder sich sonst als Volk verstehende Einheit subsumieren. Auch dann wäre aber zu fragen, an welche derartigen Einheiten die Verfassung denkt, wenn sie als Ziel der Außenpolitik das Streben nach freundlichen Beziehungen zu ihnen vorschreibt. Neben den Staaten kommen wiederum nur unterstaatliche Gruppen in Betracht, zu denen Beziehungen notwendigerweise nur unter Berührung des Gebietes irgendeines fremden Staates stattfinden können.

Das Dilemma ergibt sich daraus, daß man diese Bestimmung ohne Änderung des Wortlautes aus §5 Abs.2 der sozialistischen Verfassung übernommen hat. Zu jener Zeit waren mit Völkern zum einen die sich aus der Kolonialherrschaft lösenden Staaten der sog. Dritten Welt gemeint, zum anderen die linksgerichteten ("fortschrittlichen") Befreiungsbewegungen. Als textliches Überbleibsel ist somit dem Begriff der Völker in §6 Abs.2 keine rechtliche Bedeutung beizumessen.

Die Kooperationspflicht mit den auswärtigen Staaten ist so allgemein gefaßt, daß aus ihr keine konkreten Handlungspflichten abzuleiten sind. Es handelt sich damit um einen Verfassungsauftrag, dessen Erfüllung dem politischen Ermessen der Regierung überlassen bleibt<sup>39</sup>. Insofern kann man sie mit dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes vor 1989 vergleichen.

### 3. Die Fürsorge für die Auslandsungarn

Die in der Praxis wichtigste Vorschrift des §6 ist Abs.3, der dem Staat die Sorge um die Ungarn im Ausland zur Aufgabe macht. Gegenüber den alten sozialistischen Verfassungen, nicht nur der ungarischen, ist diese Vorschrift ein Novum<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Hargitai, József: A külügyi hatalom és külügyi közigazgatás [Die auswärtige Gewalt und auswärtige Verwaltung], Magyar Közigazgatás 1997, 144ff., 153f.

<sup>40</sup> Ungarn ist allerdings nicht der einzige postsozialistische Staat, der eine derartige Vorschrift in seine Verfassung aufgenommen hat. Die albanische Interimsverfassung (Art. 9) sowie die Verfassungen Kroatiens (Art. 10), Makedoniens (Art. 49), Rumäniens (Art. 7) und Sloweniens (Art. 5) kennen vergleichbare Regelungen.

Ihre Einführung ist als Reaktion auf den Unmut zu verstehen, der in der ungarischen Öffentlichkeit in den achtziger Jahren wegen der – durch Rücksichten innerhalb des Blocks erzwungene – Vernachlässigung der Interessen der magyrischen Minderheiten im Ausland durch die Regierung herrschte.

Der Wortlaut ist so allgemein gefaßt, daß sich daraus kaum konkrete Verpflichtungen ableiten lassen und der Regierung ein sehr breiter politischer Beurteilungsspielraum bleibt. Die Grenzen dieses Ermessens werden freilich durch das Gewaltverbot (§ 6 Abs. 1) und das völkerrechtliche Gebot der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten fremder Staaten (§ 7 Abs. 1) gezogen. Letzteres Gebot gilt allerdings heute nur noch eingeschränkt, da insbesondere im humanitären und menschenrechtlichen Bereich die Impermeabilität der Staaten nicht mehr absolut ist.

So vage diese Vorschrift auch sein mag, so verpflichtet sie den ungarischen Staat doch zu einem Minimum an Aktivitäten, und ein Schweigen der ungarischen Regierung wie unter János Kádár etwa zu der Zwangsassimilierung durch das Dorfzerstörungsprogramm im Rumänien Ceauşescus wäre jetzt verfassungswidrig<sup>41</sup>. Letztendlich ist § 6 Abs. 3 genauso wie § 6 Abs. 2 als Verfassungsauftrag zu verstehen<sup>42</sup>.

Diesem Verfassungsauftrag ist sowohl die erste postkommunistische bürgerliche Koalitionsregierung unter Ministerpräsident József Antall (1990–1994) als auch die sie ablösende sozialistisch-liberale Koalition unter Ministerpräsident Gyula Horn (seit 1994) nachgekommen. Beide haben die Minderheitenfrage zu einem zentralen Thema der ungarischen Außenpolitik gemacht<sup>43</sup>. Auf die Probleme, die dadurch mit Rumänien und der Slowakei entstanden sind, ist bereits hingewiesen worden. Insbesondere die Regierung Antall hat auch immer betont, sie interpretiere die Sorge um die Konationalen jenseits der Grenze mehr als moralische und weniger als rechtliche Verpflichtung<sup>44</sup>.

#### 4. Asylrecht, Fremdenrecht

Völkerrechtliche Relevanz haben weiterhin die im Grundrechtsteil angesiedelten Vorschriften über das Asylrecht und die Rechtsgarantien für Ausländer.

Anders als in der sozialistischen Verfassung stellt das jetzt in § 65 geregelte Asylrecht nicht mehr auf eine Verfolgung wegen demokratischen Verhaltens oder einer Tätigkeit für den Fortschritt ab, sondern auf eine Verfolgung aus rassischen, religiösen, nationalen, sprachlichen oder politischen und neuerdings auch aus so-

<sup>41</sup> Der mangelhafte Einsatz der Kádár-Regierung für die ungarischen Minderheiten vor allem in den sozialistischen Bruderländern wurde im Verlauf der achtziger Jahre ein immer stärkeres Thema in der öffentlichen Diskussion. S. dazu Kiss (Anm. 11), 104; Brunner (Anm. 36), 30; Majoros, Ferenc: Ungarns neue Verfassungsordnung, Osteuropa Recht 1990, 85 ff., 161 ff., 171 f.

<sup>42</sup> So auch Hargitai (Anm. 39), 153 f.; Majoros (Anm. 41), 172.

<sup>43</sup> Szent-Iványi, Ágnes, in: Aspeslagh (Anm. 38), 79 ff.; Kiss (Anm. 11), 98, 100 ff.; Szarka, László, in: Brunner, Georg/Lemberg, Hans (Hrsg.): Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa, Baden-Baden 1994, 163 ff.; Nahimi, Péter (Hrsg.): Ungarn und Europa 1992, Budapest 1992, 41–57; Zellner/Dunay (Anm. 36), 656 ff.

<sup>44</sup> Nahimi, *ibid.*

zialen Gründen. Damit wandelt es sich von einem Asyl für Gesinnungsgenossen zu einem in den westeuropäischen Verfassungen üblichen Asyl für rechtsstaatswidrig Verfolgte.

Die jüngste Verfassungsänderung<sup>45</sup>, die die asylrelevanten Verfolgungsgründe um die Verfolgung wegen der Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe erweiterte, schränkte das Asylrecht gleichzeitig an anderer Stelle wieder ein, indem es entsprechend der deutschen Regelung die inländische Fluchtalternative und den sicheren Drittstaat zu Asylausschlußgründen mit Verfassungsrang erhob.

Gemäß § 65 Abs. 1 "gewährt" die Republik Ungarn den Verfolgten Asyl, wobei die Modalitäten unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt stehen. Dies ist ein Fortschritt gegenüber der alten Fassung, wonach die Republik Ungarn "das Asylrecht garantiert". Es handelte sich nach altem Recht lediglich um eine Einrichtungsgarantie unter Gesetzesvorbehalt, während die jetzige Formulierung in Richtung eines individuellen Anspruchs auf Asyl, allerdings in dem vom Gesetz bestimmten Rahmen, tendiert.

Zu erwähnen ist noch, daß die Vorschrift des § 65 Abs. 2, welche die Auslieferung anerkannter Asylsuchender an andere Staaten – also auch an Drittstaaten – verbot, gestrichen wurde. Damit ist die Besserstellung von Asylsuchenden selbst gegenüber ungarischen Staatsbürgern, die keinen ausdrücklichen Auslieferungsschutz, sondern lediglich einen Schutz vor der Entziehung der Staatsbürgerschaft und ein nicht einschränkbares Aufenthaltsrecht in Ungarn (§ 69) genießen, beseitigt. Man wird weiterhin jedoch zumindest ein Auslieferungsverbot im Hinblick auf den Verfolgerstaat annehmen müssen, da das Asylrecht sonst leerliefe.

§ 58 Abs. 1 garantiert allen, die sich legal in Ungarn aufhalten, die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit und das Recht, den Wohnort und das Land zu verlassen. Allerdings können Gesetze Ausnahmen bestimmen. Zu denken wäre an die Strafrechtspflege, an die Wohnraumbewirtschaftung oder die Einschränkung der Bewegungsfreiheit in der Folge von Naturkatastrophen; ein Ausreiseverbot dürfte aufgrund der völkerrechtlichen Vorgaben an das Fremden- bzw. Ausländerrecht allerdings nur auf Belange der Strafrechtspflege und gegebenenfalls auf erhebliche zivil- oder steuerrechtliche Schulden gestützt werden. Darüber hinaus schützt § 58 Abs. 2 den Ausländer, der sich legal in Ungarn aufhält, vor Ausweisungen, die nicht auf einer gesetzmäßigen Entscheidung beruhen.

Diese fremdenrechtlichen Garantien sind neu im ungarischen Verfassungsrecht. Die sozialistische Verfassung enthielt – im Gegensatz zu den Verfassungen mancher "Bruderländer" – keinerlei Vorkehrungen bezüglich des Rechtsstatus von Ausländern.

#### *IV. Die auswärtige Gewalt*

An der Gestaltung der Außenpolitik und der völkerrechtlichen Verhältnisse der Republik Ungarn sind zahlreiche Organe beteiligt. Daher ist es nicht möglich, von

---

<sup>45</sup> Verfassungsänderndes Gesetz 1997/LIX, Magyar Közlöny 1997, 4585 ff.

einer einheitlichen auswärtigen Gewalt zu sprechen. Da Ungarn ein zentralistischer Staat ist, fallen allerdings die Probleme weg, die aus der föderalen Doppelung der Staatlichkeit entstehen. In der Republik Ungarn existiert nur eine nach innen und außen einheitliche Staatsgewalt.

An der Spitze Ungarns steht als Staatsoberhaupt der Präsident der Republik. Er drückt die Einheit der Nation aus (§29 Abs.1 der Verfassung). Die vornehmliche Funktion des Staatsoberhauptes ist es, den Staat zu verkörpern, zu repräsentieren und dadurch zu integrieren<sup>46</sup>. Dies hat nach innen wie nach außen Bedeutung.

Die Kompetenzen des Präsidenten der Republik sind in §30/A der Verfassung geregelt. Im Hinblick auf die äußere Vertretung Ungarns bestimmt diese Vorschrift:

Abs.1: Der Präsident der Republik

- a) vertritt den ungarischen Staat,
- b) schließt im Namen der Republik Ungarn völkerrechtliche Verträge; wenn der Gegenstand des Vertrages in den Zuständigkeitsbereich der Gesetzgebung fällt, ist die vorherige Mitwirkung des Parlamentes notwendig,
- c) beauftragt und empfängt die Botschafter und Gesandten,

...

Abs.2: Der Präsident der Republik benötigt zu allen seinen in Abs.1 bestimmten Maßnahmen und Verfügungen – mit Ausnahme der in den Buchstaben a), d), f) und g) genannten – die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten oder des zuständigen Ministers.

Die in §30/A Abs.1 *lit.* a) angesprochene Vertretung ist nicht als rechtsgeschäftliche, aber auch nicht als politische Vertretung zu sehen. Es handelt sich dabei um die rein symbolische Verkörperung des Staatsganzen, wie es auch in §29 Abs.1 angesprochen ist. Dies folgt aus der Systematik der ungarischen Verfassung, die dem Präsidenten zwar dem Wortlaut nach weite Kompetenzen einräumt, dem Wesen nach aber ein parlamentarisches System errichtet. Die politische Verantwortung für das Staatswohl liegt beim Parlament und bei der Regierung, was auch aus der Gegenzeichnungspflicht des §30/A Abs.2 deutlich wird. Dem Präsidenten der Republik bleibt somit eine vorwiegend formale, protokollarische Rolle<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Brunner (Anm. 4), 306ff.

<sup>47</sup> Anders ist es nach Völkerrecht: Gemäß Art. 7 Abs.2 *lit.* a) der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23.5.1969 (WVK) gelten Staatsoberhäupter qua Amt als völkerrechtlich vertretungsbefugt. Die verfassungsrechtlichen Einschränkungen gelten folglich nur im Innenverhältnis des ungarischen Staates, jedoch nicht bzw. lediglich im Rahmen der Offensichtlichkeit im Sinne des Art. 46 WVK im Außenverhältnis des internationalen Verkehrs.

Die Rolle des Präsidenten der Republik ist in der Zeit unmittelbar nach dem Systemwechsel Gegenstand heftiger politischer Diskussionen gewesen. Sie wurde durch drei Urteile des Verfassungsgerichtes im Sinne eines vorwiegend, aber nicht ausschließlich formalen und repräsentativen Amtsverständnisses bestimmt: Entscheidungen 48/1991. (IX. 26.) AB, Magyar Közlöny 1991, 2111ff., 8/1992. (I. 30.) AB, Magyar Közlöny 1992, 203ff., 36/1992. (VI. 10.) AB, Magyar Közlöny 1992, 2025ff., alle drei in deutscher Übersetzung abgedruckt bei Brunner/Sólyom (Anm. 13). Die genannten Entscheidungen haben die verfahrensrechtliche Besonderheit, daß es sich bei dem Verfahren um eine abstrakte Verfassungsauslegung auf den Antrag des Ministerpräsidenten bzw. zweier Minister und eines Parlamentsausschusses hin gehandelt hat. S.dazu Brunner, 28ff., 55ff., Sólyom, *ibid.*, 107ff.;

Außenpolitische Reden und Erklärungen des Präsidenten müssen sich entweder auf diesen Bereich beschränken oder vorher von der Regierung gebilligt worden sein. In dem Sinne ist auch die präsidentielle Funktion, den ungarischen Staat zu vertreten, zu verstehen. Ihr rein zeremonieller Charakter wird schon daraus deutlich, daß es keiner Gegenzeichnung eines Regierungsmitgliedes bedarf.

Anders steht es mit dem Recht, Botschafter und Gesandte zu ernennen und zu empfangen. Gemäß Abs.2 sind diese Maßnahmen gegenzeichnungspflichtig. Damit liegen die eigentliche Entscheidung und die politische Verantwortung bei dem gegenzeichnenden Organ. Der Präsident verleiht diesen hochrangigen Akten der Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen lediglich den protokollarisch würdigen Rahmen, was in der europäischen Verfassungsgebung traditionell die Aufgabe des Staatsoberhauptes ist<sup>48</sup>.

Schließlich gilt die Gegenzeichnungspflicht auch für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Hier fungiert der Präsident wieder als die personale Verkörperung des Staates, ohne jedoch die politische Verantwortung zu tragen. Bei Verträgen, die in die Zuständigkeit der Gesetzgebung fallen, ist des weiteren die Mitwirkung des Parlamentes zu beachten<sup>49</sup>. Um den Abschluß völkerrechtlich wirksamer Verpflichtungen am Parlament vorbei zu verhindern, ist dessen Mitwirkung bereits im Vorfeld garantiert.

In die Zuständigkeit der Gesetzgebung fallen alle Regelungsbereiche, die nur durch Gesetz und nicht durch Normen niedrigeren Rangs erlassen werden können. Die Konzeption dieses Gesetzes- und vor allem Parlamentsvorbehaltes geht auf das Rechtsetzungsgesetz von 1987 zurück, das damit Materien von zentraler Bedeutung dem Normsetzungsrecht des Präsidialrates der Volksrepublik und der Exekutive entzog<sup>50</sup>. Für grundrechtsrelevante Normen schreibt jetzt auch §8 Abs.2 der Verfassung die Gesetzesform vor; zudem enthält die Verfassung in zahlreichen Einzelnormen einen Gesetzesvorbehalt (oft in Form eines Zweidrittelgesetzes) für die weitere Ausgestaltung des gegebenen Lebensbereichs.

Zusammenfassend lassen sich die außenpolitischen Funktionen des Präsidenten der Republik als protokollarisch-formelle Äußerung eines anderweitig gebildeten Staatswillens beschreiben.

---

Pap, Gábor: A köztársasági elnök felelősségéről [Über die Verantwortlichkeit des Präsidenten der Republik], *Jogtudományi Közlöny* 1997, 239 ff.

<sup>48</sup> Hargitai (Anm. 39), 144, 147.

<sup>49</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 4/1997. (Anm. 1), 638.

Auch die bereits erwähnte Verordnung mit Gesetzeskraft 1982, 27 (Anm. 6) enthält Vorschriften über die Mitwirkungsrechte beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge. Sie wurde zwar formell nie aufgehoben, aber es besteht weithin Einigkeit, daß sie inhaltlich überholt ist, weil sie zum einen von einem mit einer parlamentarischen Demokratie nicht zu vereinbarenden Übergewicht der Exekutive ausgeht und zum anderen die Existenz einiger Organe voraussetzt, die es nicht mehr gibt, z.B. den Präsidialrat der Volksrepublik. Dazu Bragyova (Anm. 21), 221, Vörös (Anm. 21), 230, 232.

<sup>50</sup> Zur Bedeutung dieses Gesetzes als Initialzündung des als rechtsstaatliche Revolution durchgeführten Systemwechsels s. Holló, András: *Az államjogtól a jogállamig. A közjog "forradalma"* [Vom Staatsrecht zum Rechtsstaat. Die öffentlich-rechtliche "Revolution?"], Budapest 1993, 62 ff.

Das Parlament ist gemäß § 19 Abs. 1 das "höchste Organ der Staatsmacht und der Volksvertretung der Republik Ungarn". Diese an die Suprematie kommunistischer Parlamente erinnernde Formulierung ist heute ein Anachronismus<sup>51</sup> und darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich in Ungarn mittlerweile um eine parlamentarische Demokratie mit Gewaltenteilung handelt.

Die Zuständigkeiten des Parlaments werden durch § 19 Abs. 3 festgelegt. Einen auswärtigen Bezug haben die folgenden:

Abs. 3: Das Parlament in seinen Befugnissen

- ...
- e) entscheidet über das Programm der Regierung,
  - f) schließt die völkerrechtlichen Verträge, die unter dem Gesichtspunkt der auswärtigen Beziehungen der Republik Ungarn von herausragender Bedeutung sind,
  - g) entscheidet über die Ausrufung des Kriegszustands und über die Frage des Friedensschlusses,
  - h) ruft im Falle des Kriegszustandes oder der unmittelbaren Gefahr des bewaffneten Angriffs einer fremden Macht (Kriegsgefahr) den Ausnahmezustand aus und beruft den Landesverteidigungsrat ein,
  - i) ...
  - j) entscheidet über den Einsatz bewaffneter Truppen im Aus- und Inland,
- ...

Abs. 4: Zu den Entscheidungen, die in Abs. 3 Buchstaben g), h), i) und j) bestimmt sind, sind die Stimmen von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten notwendig.

Die bedeutendste Zuständigkeit ist die Befugnis, internationale Verträge von herausragender Bedeutung zu schließen. Dies läuft auf einen Parlamentsvorbehalt für besonders wichtige Verträge hinaus. Dieser darf nicht mit dem Mitwirkungsrecht an Verträgen in Gegenständen der Gesetzgebung verwechselt werden. Letztere schließt der Präsident der Republik unter vorheriger Mitwirkung des Parlaments, das für die Verträge auch die politische Verantwortung trägt. In der Praxis werden aber auch die Verträge gemäß § 19 Abs. 3 *lit.* f) nach außen durch den Präsidenten unterzeichnet, wie noch zu zeigen sein wird.

Die Verträge von herausragender Bedeutung für die auswärtigen Beziehungen der Republik Ungarn können sich einerseits auf Gegenstände beziehen, die nicht in die Zuständigkeit der Gesetzgebung fallen. Dazu gehören z. B. Freundschafts- und Nachbarschaftsverträge oder sonst die politischen Beziehungen regelnden Abkommen. Insofern ist dieser Begriff weiter als die Gegenstände der Gesetzgebung.

Gleichzeitig ist er aber auch enger, da bei weitem nicht jede Angelegenheit, für die innerstaatlich eine Regelung mit Gesetzesrang vorgesehen ist, auch für die Außenbeziehungen von herausragender Bedeutung ist. So ist beispielsweise die Regelung des privaten Rundfunks in Form eines Zweidrittelgesetzes zu treffen (§ 61 Abs. 4 der Verfassung), um die Bewirtschaftung der knappen Frequenzen nicht zu einer Einflußnahme der Regierung bzw. der einfachen Parlamentsmehrheit auf die Mei-

<sup>51</sup> Schweisfurth/Alleweldt (Anm. 22), 49, 85 f.

nungsfreiheit im Rundfunk nutzen zu können. Nichtsdestoweniger würde aber ein Abkommen über die technischen Seiten der grenzüberschreitenden Frequenzbewirtschaftung oder ähnliches kein Vertrag von herausragender Bedeutung sein.

Wo die Grenze der herausragenden Bedeutung für die auswärtigen Beziehungen liegt, ist vor allem eine Frage des politischen Ermessens. Damit ist sie vorrangig vom Parlament selbst zu beantworten<sup>52</sup>. Da dieser Begriff gleichzeitig auch die Kompetenz des Parlaments umschreibt<sup>53</sup>, ist er auch ein Rechtsbegriff. Es ist allerdings noch nie eine rechtliche Streitigkeit aufgetaucht, in der seine Auslegung eine Rolle gespielt hätte.

In der Praxis werden auch die Verträge von herausragender Bedeutung von der Exekutive ausgehandelt und vom Präsidenten der Republik abgeschlossen, d.h. unterzeichnet. Das Recht des Parlamentes, derartige Verträge zu schließen, ist nicht als Aushandeln und Unterschreiben zu verstehen, sondern als alleinzuständige Bildung des innerstaatlichen Willens in dem betreffenden Punkt. Dementsprechend ist das Parlament bei der Vorbereitung aller wichtigeren Abkommen in unterschiedlich starkem Maße involviert. Daher kommt dem Unterschied zwischen §30/A Abs.1 *lit.* b) und §19 Abs.3 *lit.* f) in der politischen Wirklichkeit nicht so sehr der Charakter eines Gegensatzes, sondern mehr der Umschreibung unterschiedlich starker Mitwirkungsrechte in den verschiedenen Phasen derselben Vorgänge zu. Die Vorschriften haben nicht so sehr Bedeutung für den völkerrechtlichen Verkehr der Republik Ungarn, sondern vielmehr im Rahmen einer austarierten Verteilung von Befugnissen und politischen Gewichten der unterschiedlichen Gewalten.

Unabhängig von internationalen Verträgen steht es dem Parlament frei, Gesetze oder Beschlüsse mit außenpolitischem Inhalt zu fassen. Diese können dann für

---

<sup>52</sup> In der Praxis werden z. B. alle das Territorium und die Grenzen Ungarns betreffenden Abkommen als "parlamentspflichtig" behandelt, selbst wenn es sich lediglich um Grenzbegradigungen kleinen Ausmaßes handelt: Parlamentsbeschluss 66/1997. (VII. 1.) OGY über die Bestätigung des am 21.4.1997 in Preßburg unterzeichneten Vertrages zwischen der Republik Ungarn und der Slowakischen Republik über die Änderung der Staatsgrenze infolge der wasserwirtschaftlichen Regulierung der Grenzflüsse Ipoly, Sajó und Ronyva, Magyar Közlöny 1997, 4424. Die ungarische Verfassung enthält keine ausdrückliche Regelung für Gebietsänderungsverträge, im Gegensatz zu manchen anderen in Osteuropa: Einen Parlamentsvorbehalt sprechen die Verfassungen der Bundesrepublik Jugoslawien (Art. 78 Nr.3), Kasachstans (Art. 64 Nr.4), Kroatiens (Art. 8), Makedoniens (Art. 68) und Usbekistans (Art. 78 Nr.7) aus; einen einfachen Gesetzesvorbehalt enthalten die Verfassungen Albanien (Art. 16 Nr.5), Bulgariens (Art. 85 Abs.1 Nr.3) und Georgiens (Art. 65 Abs.2 *lit.* c)); einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt gibt es in den Verfassungen Estlands (§§ 121, 122: Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl), Litauens (Vierfünftelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl), der Republik Moldau (Art. 3 Abs.2: Organgesetz mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Parlaments), Rumäniens (Art. 3 Abs.2: Organgesetz mit der Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder beider Kammern), der Slowakei (Art. 3 Abs.2: Verfassungsgesetz) sowie der Tschechischen Republik (Art. 11: Verfassungsgesetz); und in Aserbaidschan (Art. 3 Abs.2 Nr.2) und Serbien (Art. 4 Abs.2) verweisen die Verfassungen Grenzänderungen in die Zuständigkeit des Staatsvolks, das durch Volksabstimmung entscheidet.

<sup>53</sup> Demselben Zweck diene auch das Rechtsetzungsgesetz (Anm. 19), das nach wie vor bestimmte Regelungsmaterien der Gesetzesform vorbehält. Wegen der Beschränkung auf innerstaatliche Sachverhalte trifft seine Aufzählung für auswärtige Fragen keinerlei Regelung.

den Bürger bzw. die zuständigen Staatsorgane verbindlich eine bestimmte Politik vorschreiben. In der ungarischen Praxis sind derartige Normativakte jedenfalls gegen den Willen der Regierung noch nicht gefaßt worden. Es ist in besonders wichtigen Fragen aber schon vorgekommen, daß die Regierung das Parlament bittet, Stellung zu nehmen. Auf diese Weise holt die Regierung die Rückendeckung des Parlaments ein, schon um sich zu vergewissern, daß die ausgehandelten Ergebnisse konsensfähig sind und vor allem auch im Hinblick auf die auswärtigen Verhandlungspartner eine Ratifizierung durch das Parlament gesichert ist<sup>54</sup>.

Die Entscheidung über das Programm der Regierung ist Ausdruck der allgemeinen Abhängigkeit der Regierung vom Parlament. Insofern kommen den Kontrollbefugnissen, die dem Parlament gegenüber der Regierung zustehen, auch im Hinblick auf die außenpolitischen Tätigkeiten der Exekutive eine gewisse Bedeutung zu<sup>55</sup>. In den Fragestunden des Parlaments sind Anfragen und Interpellationen zu außenpolitischen Fragen recht häufig.

Die Zuständigkeiten in bezug auf Krieg und Frieden sowie auf den Einsatz bewaffneter Truppen haben eher Ausnahmecharakter und sind nur der Vollständigkeit halber in die Verfassung aufgenommen worden. Es sei aber vermerkt, daß Ungarn sich an internationalen militärischen Aktionen, etwa im Golfkrieg oder in Kambodscha, mit Truppen beteiligt hat. Die Entscheidung über den Auslandseinsatz von Truppen kann daher durchaus von Zeit zu Zeit aktuell werden. Es genügt ein Beschluß, ein Gesetz ist nicht nötig; der Beschluß bedarf allerdings einer Zweidrittelmehrheit (§19 Abs. 4).

Das Parlament hat mehrere Ausschüsse mit außenpolitischen Zuständigkeiten gebildet: den Auswärtigen Ausschuß, den Ausschuß zur Integration in die EU sowie den Verteidigungsausschuß, der im Hinblick auf die militärischen Aspekte der Außenbeziehungen über Aufgaben verfügt.

Die Befugnisse des Parlamentes liegen – zusammenfassend gesehen – hauptsächlich in der Willensbildung. Die Ausübung und -führung dieses Willens obliegt der Exekutive, die wiederum vom Parlament dabei kontrolliert wird. Allerdings unterhält das ungarische Parlament auch eigene Außenbeziehungen. Deren Schwerpunkt liegt aber nicht auf auswärtigen Staaten, sondern hauptsächlich auf ausländischen Parlamenten, mit denen jedenfalls im europäischen Raum recht intensive Arbeitskontakte gepflegt werden.

An der Spitze der Exekutive steht die Regierung, die aus dem Ministerpräsidenten und den Ministern besteht (§33 Abs. 1 der Verfassung). Im Bereich der Außenpolitik räumt ihr §35 die folgenden Kompetenzen ein:

Abs. 1: Die Regierung

...

<sup>54</sup> Ein Beispiel hierfür ist der auf Vorlage der Regierung gefaßte Parlamentsbeschluß 76/1990. (XI. 2.) OGY, Magyar Közlöny 1990, 2200ff., in dem das Parlament den Beitritt zur EMRK beschließt und den Außenminister zur Unterschrift ermächtigt. S. dazu Bán, Tamás: Az európai emberi jogi egyezmény hatása a nemzeti törvényhozásra [Die Auswirkungen der Europäischen Menschenrechtskonvention auf die nationale Gesetzgebung], Magyar Jog 1992, 129ff.

<sup>55</sup> Hargitai (Anm. 39), 149.

j) wirkt an der Bestimmung der Außenpolitik mit; sie schließt im Namen der Regierung der Republik Ungarn völkerrechtliche Verträge;

...

Weitere Bestimmungen über die außenpolitischen Befugnisse der Regierung enthält die Verfassung nicht. Der Wortlaut der Vorschrift spiegelt allerdings nicht die gesamte Bandbreite der Kompetenzen der Regierung wider.

Die völkerrechtlichen Verträge, auf die sich §35 Abs.1 *lit.* j) bezieht, sind die sog. Regierungsabkommen bzw. Verwaltungsabkommen. Sie bedürfen nur dann der Mitwirkung des Parlamentes nicht, wenn sie weder einen Gegenstand der Gesetzgebung betreffen noch von herausragender Bedeutung sind<sup>56</sup>. Da sie im Namen der Regierung der Republik Ungarn und nicht im Namen der Republik Ungarn geschlossen werden, ist eine Unterzeichnung durch den Präsidenten der Republik nicht notwendig. Auch wenn sich der Wortlaut der Vorschrift nur auf Regierungsabkommen bezieht, so sind Ressort- oder Verwaltungsabkommen einzelner Minister als zulässig anzusehen.

Der Begriff der "Außenpolitik" ist umfassend zu verstehen und beinhaltet alle Lebensbereiche im Zusammenhang mit auswärtigen Staaten, internationalen Organisationen und ausländischen Institutionen. Er beschränkt sich auch nicht auf die rein politischen (diplomatischen) Beziehungen, sondern umfaßt auch die Felder der Wirtschaft, der Kultur, des Militärs, des Fremdenverkehrs, der technischen Zusammenarbeit etc.

Das Recht der Regierung, an der Bestimmung der Außenpolitik "mitzuwirken" [közreműködik], schöpft vom Begriff her die tatsächlichen Befugnisse der Regierung nicht aus. In Wirklichkeit bestimmt die Regierung die wesentlichen Fragen der Außenpolitik; ihr kommt der entscheidende Einfluß zu<sup>57</sup>. Neben dem auf protokollarische Aufgaben beschränkten Präsidenten und dem auch in der Außenpolitik eher legislativ auftretenden Parlament ist die Regierung die treibende Kraft in der Gestaltung der ungarischen Außenbeziehungen. Sie ist für ihre Politik einschließlich der Außenpolitik dem Parlament gegenüber verantwortlich, welches die Regierung allerdings nur durch ein konstruktives Mißtrauensvotum dem Ministerpräsidenten gegenüber in die politische Verantwortung nehmen kann (§§39, 39/A).

Auf die Möglichkeit des Parlaments, durch Gesetze und Beschlüsse auch im Bereich der Außenpolitik verbindliche Vorgaben zu machen, ist bereits hingewiesen worden. Im Verhältnis des Parlaments zum Bürger ist dies auch selbstverständlich. Problematisch wird diese Befugnis im Verhältnis zu der Regierung, der im Rahmen der Gewaltenteilung, wie sie z. B. in den USA oder auch in der Bundesrepublik häufig verstanden wird, ein exekutivischer Eigenbereich verbleiben muß, den sie in alleiniger Verantwortung ausfüllen kann, ohne darin Weisungen des Parlaments zu unterliegen. Ein klassischer Bereich der Eigenverantwortung der Exekutive ist die Außenpolitik.

<sup>56</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 4/1997. (Anm. 1), 638.

<sup>57</sup> Hargitai (Anm. 39), 149ff. Allgemein zur Bedeutung der Regierung für die Ausübung der auswärtigen Gewalt in parlamentarischen Systemen s. Brunner (Anm. 4), 287f.

Die ungarische Praxis entspricht dieser Auffassung. Das Parlament ist sehr zurückhaltend mit Normativakten außenpolitischen Inhalts und hat noch nie einen solchen gegen die Regierung erlassen. Durch die Verfassung geschützt ist der Eigenbereich der Regierung jedoch nicht. Die ungarische Verfassung basiert zwar auf der in einer parlamentarischen Demokratie üblichen Gewaltenteilung, nennt dieses Prinzip aber an keiner Stelle. Sie geht im Gegenteil in §19 Abs.1 immer noch von der absoluten Parlamentsouveränität aus, auch wenn dies, wie bereits gezeigt, ein Anachronismus aus volksdemokratischen Tagen ist. Dem entspricht es auch im Verfassungstext, daß die Regierung an der Außenpolitik lediglich "mitwirkt". Man könnte zum Schutz eines parlamentsfreien Eigenbereichs der Regierung höchstens Verfassungsgewohnheitsrecht des Inhalts annehmen, daß sich das Parlament bei der Ausgestaltung der Außenpolitik Zurückhaltung aufzuerlegen hat.

Auf der Ebene der Regierung als ganzer findet hauptsächlich die Harmonisierung der Außenpolitik mit den anderen Bereichen der Regierungstätigkeit statt. Die Minister als oberste Leiter der ihnen unterstellten Verwaltungsbereiche haben ihre Tätigkeit auf das Ganze hin auszurichten und sind dafür nicht nur dem Parlament, sondern auch der Regierung gegenüber verantwortlich (§39 Abs.2 Satz 1 der Verfassung).

Die Regierung wird vom Ministerpräsidenten geleitet (§37 Abs.1 der Verfassung)<sup>58</sup>. Diesem bzw. dem Ministerpräsidialamt kommen aber keine eigenständigen außenpolitischen Zuständigkeiten zu. Die einzige Ausnahme ist das Amt für Auslandsungarn im Ministerpräsidialamt, welches 1992 aus dem Sekretariat für Auslandsungarn hervorgegangen ist<sup>59</sup>. Seine Aufgabe ist es vor allem, Kontakt mit den magyrischen Minderheiten der Region und generell mit den Auslandsungarn zu halten sowie an der ungarischen und internationalen Minderheitenpolitik beratend und beobachtend mitzuwirken. Im Ministerpräsidialamt besteht eine parallele Einrichtung, das Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten, welches für die in Ungarn lebenden Minderheiten zuständig ist. Beide Ämter unterstehen einem Titularstaatssekretär, der sonst keine weiteren Aufgaben mehr hat. Damit ist im Ministerpräsidialamt ein Schwerpunkt für Minderheitenpolitik gebildet worden. Die Koppelung von – im übrigen vorbildlicher – innerstaatlicher Minderheitenpolitik und der Forderung an die Nachbarn, den dortigen magyrischen Gruppen ebensolche Rechte einzuräumen und Förderung ange-deihen zu lassen, ist auch sonst in der ungarischen Minderheitenpolitik stark zu beobachten.

Abgesehen von den minderheitenpolitischen Zuständigkeiten des Ministerpräsidenten mit Außenbezug obliegt die Ausformung der Außenpolitik innerhalb der

<sup>58</sup> Die Einzelheiten regelt der Regierungsbeschluß 1088/1994. (IX. 20.) Korm. über die Geschäftsordnung der Regierung, Magyar Közlöny 1994, 2975 ff., geändert durch die Regierungsbeschlüsse 1118/1994. (XII. 14.) Korm., Magyar Közlöny 1994, 4063; 1030/1995. (IV. 13.) Korm., Magyar Közlöny 1995, 1404 f.; 1045/1995. (VI. 9.) Korm., Magyar Közlöny 1995, 2643; 1070/1995. (VII. 29.) Korm., Magyar Közlöny 1995, 3566; 1111/1995. (XI. 22.) Korm., Magyar Közlöny 1995, 5890.

<sup>59</sup> Regierungsverordnung 90/1992. (V. 29.) Korm., Magyar Közlöny 1992, 1923.

Regierung dem Außenminister<sup>60</sup>. Er leitet den auswärtigen Dienst als oberster Dienstherr. Abgesehen von den allgemeinen beamtenrechtlichen Regelungen gibt es keine gesetzliche Grundlage für den auswärtigen Dienst und seine Aufgaben. Die Leitung durch den Außenminister erfolgt mittels administrativen Rechts. Dieser Mangel eines eigenen Außendienstgesetzes, wie es in der Räterepublik existierte, wird im Hinblick auf die Erfordernisse des Rechtsstaates bisweilen gerügt<sup>61</sup>.

Der Außenminister bereitet die außenpolitische Willensbildung der Regierung vor und sorgt für die Ausführung der Regierungsbeschlüsse. Zu besonders wichtigen Fragen auch der Außenpolitik, wozu beispielsweise der Beitritt zur Europäischen Union und zur NATO gehören, werden bisweilen besondere Ministerausschüsse (nach ungarischem Sprachgebrauch Kabinette)<sup>62</sup> oder interministerielle Arbeitsgruppen gebildet. Der Außenminister ist zur Zeit Mitglied des Kabinetts für Europäische Integration und des Kabinetts für Nationale Sicherheit. Trotz dieser Kabinette mit ihren punktuellen Aufgaben bleibt die Verantwortung für die Regierungspolitik in auswärtigen Fragen in der Hand des Außenministers.

Die Pflege der auswärtigen Kulturbeziehungen obliegt nicht alleine dem Außenminister, sondern auch der Minister für Bildung und Unterricht hat Zuständigkeiten in diesem Bereich. Er unterhält und finanziert die ungarischen Kulturinstitute im Ausland, über die er die Aufsicht gemeinsam mit dem Außenminister ausübt. Die Entscheidung über die Eröffnung oder die Schließung eines Kulturinstituts fällt er im Einvernehmen mit dem Außenminister und dem Finanzminister. In ihrem Beschluß über die Regelung dieser Kompetenzfragen<sup>63</sup> beruft sich die Regierung allerdings nicht auf ihre außenpolitischen Befugnisse (§ 35 Abs. 1 *lit. j*) der Verfassung), sondern auf ihr Recht, die staatlichen Aufgaben der wissenschaftlichen und kulturellen Entwicklung festzulegen und die dafür notwendigen Bedingungen zu schaffen (§ 35 Abs. 1 *lit. f*) der Verfassung). Die ungarischen Kulturinstitute im Ausland, deren Aufgabe die Verbreitung der Kenntnis der ungarischen Kultur und die Pflege der kulturellen Kontakte ist, werden somit als ein Teil der allgemeinen Kulturaufgaben und nicht so sehr als ein Teil der Außenpolitik betrachtet.

Das gleiche gilt für die staatlichen ungarischen Auslandsschulen sowie die ausländischen Schulen auf dem Gebiet der Republik Ungarn. Sie unterliegen als Teil

<sup>60</sup> Regierungsverordnung 152/1994. (XI. 17.) Korm. über die Aufgaben und Befugnisse des Außenministers, Magyar Közlöny 1994, 3881 ff.

<sup>61</sup> Volksgesetz 1918: V über die selbständige ungarische auswärtige Verwaltung. Näher dazu Hargitai (Anm. 39), 159f.

<sup>62</sup> Regierungsbeschluß 1069/1994. (VII. 29.) Korm. über die Kabinette der Regierung, Magyar Közlöny 1994, 2759 f., geändert durch Regierungsbeschluß 1030/1995. (IV. 13.) Korm. (Anm. 58).

<sup>63</sup> Regierungsbeschluß 101/1997. (VI. 13.) Korm. über die ungarischen Kulturinstitute im Ausland, Magyar Közlöny 1997, 3886 ff. Er löst die inhaltlich ähnliche Bestimmung des § 7 Abs. 1 *lit. e*) des Regierungsbeschlusses 47/1990. (IX. 15.) Korm. über die Aufgaben des Ministers für Bildung und Unterricht ab.

Ungarische Kultureinrichtungen bestehen zur Zeit in Berlin, Bukarest, Helsinki, Kairo, Moskau, Neu-Delhi, Paris, Prag, Preßburg, Rom, Sofia, Stuttgart, Warschau und Wien.

des allgemeinen Bildungswesens der Zuständigkeit des Ministers für Bildung und Unterricht<sup>64</sup>.

Zu erwähnen ist weiterhin der Landesverteidigungsrat [Honvédelmi Tanács]<sup>65</sup>, der vom Parlament und im Falle von dessen Verhinderung vom Präsidenten der Republik einberufen wird (§§ 19 Abs. 3 *lit. h*), 19/A Abs. 1). Seine Mitglieder sind der Präsident der Republik, der Präsident des Parlaments, die Fraktionsführer, der Ministerpräsident, die Minister und die Heeresleitung (§ 19/B Abs. 2).

Der Landesverteidigungsrat hat nur im Ausnahmezustand und im Verteidigungsfall Bedeutung; in derartigen Situationen entscheidet er über den Einsatz der Truppen im In- und Ausland und übt die Rechte des Präsidenten der Republik, der Regierung und – soweit auf ihn übertragen – des Parlaments aus (§ 19/B Abs. 1, 3). Seine Rolle ist somit vornehmlich eine exekutive, aber er kann auch Teilbereiche der Legislative übernehmen, insbesondere wenn das Parlament nicht mehr arbeitsfähig ist.

Schließlich kann noch das Staatsvolk an der auswärtigen Gewalt beteiligt werden. Gemäß § 2 Abs. 2 der Verfassung übt das Volk seine Souveränität "auf dem Wege gewählter Vertreter sowie unmittelbar" aus. Die Verfassung sieht Volksabstimmungen ausdrücklich vor, und im Juli 1997 sind die Vorschriften über die Volksabstimmung und die Volksinitiative präzisiert worden<sup>66</sup>. Es gibt zwar keinen Regelungsgegenstand, für den von Verfassungs wegen zwingend eine Volksabstimmung vorgeschrieben ist, aber jede in die Kompetenz des Parlaments gehörende Frage kann Gegenstand einer Volksabstimmung oder -initiative sein (§ 28/B Abs. 1). Ausgeschlossen sind allerdings neben Finanz- und Personalfragen die Erfüllung von Pflichten aus gültigen völkerrechtlichen Verträgen einschließlich der zur Erfüllung notwendigen Gesetzgebung sowie die Entscheidung über Krieg und Frieden und der Einsatz bewaffneter Truppen im In- und Ausland (§ 28/C Abs. 5). 200 000 Wahlberechtigte können durch ihre Unterschrift die Abhaltung einer Volksabstimmung erzwingen, deren Ergebnis dann für das Parlament zwingend ist (§ 28/B Abs. 2, 3). Wenn mindestens 100 000 Stimmbürger, der Präsident der Republik, die Regierung oder ein Drittel der Parlamentsabgeordneten eine Volksabstimmung beantragen, so kann das Parlament eine derartige Abstimmung anordnen, muß es aber nicht (§ 28/B Abs. 4). Im Umkehrschluß zu § 28/B Abs. 3 ergibt sich, daß das Ergebnis dieser fakultativen Volksabstimmung das Parlament nicht bindet. Schließlich können 50 000 wahlberechtigte Staatsbürger eine Volksinitiative mit dem Ziel einreichen, daß das Parlament die Beratung einer bestimmten Angelegenheit auf die Tagesordnung setzt (§ 28/D).

Das Volk kann seine Souveränität in diesem Rahmen, der nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zwar Ausnahmecharakter hat, bei Vorliegen der Voraussetzungen aber der Souveränität durch Volksvertreter vorgeht, auch im Bereich der auswärtigen Gewalt direkt ausüben. Gerade in wichtigen außenpoliti-

<sup>64</sup> § 108 des Gesetzes 1993: LXXIX über den öffentlichen Unterricht in der Fassung des Änderungsgesetzes 1996: LXII, Magyar Közlöny 1996, 3843 ff.

<sup>65</sup> S. dazu Ádám (Anm. 20), 21 f.; Majoros (Anm. 41), 168 f.

schen Fragen ist allerdings eine unmittelbare Entscheidung des Volkes ausgeschlossen, was im Hinblick auf die Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen die Erfüllung eben dieser Verträge sicherstellen soll, in bezug auf Krieg und Frieden und den Einsatz von Truppen eine zu emotionale staatliche Willensbildung sowie eine zeitlich zu lang dauernde Entscheidungsfindung verhindern will.

Auch das Verfassungsgericht besitzt Kompetenzen, die es zu einem Faktor in der Gestaltung und der Durchführung der ungarischen Außenpolitik machen. Die Heterogenität dieser Zuständigkeiten und ihrer Funktionen rechtfertigen ihre Behandlung in einem eigenständigen Kapitel.

### V. Die besondere Rolle des Verfassungsgerichts

Die Zuständigkeiten des ungarischen Verfassungsgerichts sind die weitesten der Welt<sup>67</sup>. Es versteht sich von selbst, daß sie sich auch auf Fragen im Zusammenhang mit dem Völkerrecht und der Außenpolitik erstrecken. Ihre verfassungsrechtliche Grundlage finden sie in Art. 31/A:

Abs. 1: Das Verfassungsgericht überprüft die Verfassungsgemäßheit der Rechtsnormen bzw. versieht die durch Gesetz in seine Zuständigkeit verwiesenen Aufgaben.

Abs. 2: Im Falle der Feststellung der Verfassungswidrigkeit hebt das Verfassungsgericht die Gesetze und andere Rechtsnormen auf.

Abs. 3: Das Verfahren des Verfassungsgerichts kann in den im Gesetz bestimmten Fällen jedermann beantragen.

...

Diese Bestimmungen werden ergänzt und präzisiert durch das Verfassungsgerichtsgesetz (VerfGG)<sup>68</sup>, welches gemäß §32/A Abs. 6 der Verfassung ein Zweidrittelgesetz ist.

An Verfahrensarten, welche keine spezifischen Bezüge zu den Außenbeziehungen Ungarns haben, ist zunächst der an das deutsche Organstreitverfahren erinnernde Kompetenzkonflikt (§§ 1 *lit. f*), 21 Abs. 5, 50 VerfGG) zu nennen. Gegenstand eines solchen Verfahrens können auch die Kompetenzen und Beteiligungsrechte der einzelnen Staatsorgane an der auswärtigen Gewalt sein<sup>69</sup>. Auf die mangelnde Präzision des kompetenzzuweisenden Begriffs der völkerrechtlichen Verträge von herausragender Bedeutung ist bereits hingewiesen worden. Auf die Bedeutung des Verfahrens der Verfassungsauslegung (§§ 1 *lit. g*), 21 Abs. 6, 51 VerfGG) wurde bereits im Zusammenhang mit der verfassungsgerichtlichen Klärung der Stellung des Präsidenten der Republik eingegangen.

<sup>66</sup> Gesetz 1997: LIX über die Änderung der Verfassung der Republik Ungarn, Magyar Közlöny 1997, 4585 ff. Zu diesen neuen Verfassungsbestimmungen ist auch bereits ein Grundsatzurteil des Verfassungsgerichts ergangen: 52/1997. (X. 14.) AB, Magyar Közlöny 1997, 6323 ff.

<sup>67</sup> Brunner (Anm. 13), 25 ff., 58.

<sup>68</sup> Gesetz 1989: XXXII über das Verfassungsgericht, Magyar Közlöny 1989, 1283 ff., in deutscher Übersetzung von László Rupp abgedruckt bei Brunner/Sólyom (Anm. 13), 616 ff.

<sup>69</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 4/1997. (Anm. 1), Magyar Közlöny 1997, 638; Schweisfurth/Alleweldt (Anm. 22), 101; Brunner (Anm. 13), 38.

Der Schwerpunkt in der Aufgabenstellung des Verfassungsgerichts liegt auf der Normenkontrolle. Für die Kontrolle von Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem Völkerrecht sieht das VerfGG besondere Verfahren vor, um den Besonderheiten dieser Normen gerecht zu werden. Bei den Vorschriften, die völkerrechtliche Vereinbarungen transformieren, sind die beiden Geltungsebenen des Völkerrechts und des nationalen Rechts auseinanderzuhalten, wobei gleichzeitig darauf geachtet werden sollte, daß völkerrechtliche Verpflichtung und innerstaatliche Geltung möglichst nicht auseinanderfallen. Bei den allgemeinen Regeln des Völkerrechts, die aufgrund § 7 Abs. 1 Teil des ungarischen Rechts sind, liegt das Problem in der Erkenntnis des geltenden Völkerrechts, welches als ungeschriebenes Gewohnheitsrecht strukturell völlig verschieden von dem weitgehend kodifizierten kontinentaleuropäischen Recht ist.

Im Rahmen der vorbeugenden Normenkontrolle<sup>70</sup> kann das Verfassungsgericht neben innerstaatlichen Rechtsnormen auch einzelne Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge vor ihrer Bestätigung auf ihre Verfassungsgemäßheit überprüfen (§§ 1 *lit. a*), 21 Abs. 1, 36 VerfGG). Antragsberechtigt sind das Parlament, der Präsident der Republik und die Regierung. Die Beschränkung der Antragsteller auf diesen recht engen Kreis oberster Verfassungsorgane ist vom Verfassungsgericht als verfassungsgemäß bestätigt worden, weil § 32/A Abs. 1–3 der Verfassung die Popularklage lediglich für die nachträgliche Normenkontrolle garantiert und auch aus dem Rechtsstaatsgebot und der Volkssouveränität nicht folge, daß jedermann die vorbeugende Kontrolle eines völkerrechtlichen Vertrages beantragen könne bzw. das Verfassungsgericht ein derartiges Verfahren auch von Amts wegen einleiten können müsse<sup>71</sup>.

Wenn das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit der überprüften Bestimmung feststellt, so kann der Vertrag erst bestätigt werden, wenn das Organ oder die Person, die den Vertrag abschließt, die Verfassungswidrigkeit beseitigt hat. Zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit stehen zwei Wege zur Verfügung: Der Vertrag wird durch Neuverhandlung den Erfordernissen der Verfassung angepaßt, oder die Verfassung wird durch eine förmliche Änderung durch das Parlament dahin gehend gefaßt, daß der Vertrag nicht mehr gegen sie verstößt.

Das Verfahren der vorbeugenden Normenkontrolle hat den Vorteil, daß die Frage der Verfassungsgemäßheit bereits zu einem Zeitpunkt geklärt werden kann, zu dem noch keine völkerrechtliche Verpflichtung entstanden ist. Es wäre zwar denkbar, daß ein Vertrag bereits zwischen den Parteien vor der Bestätigung durch innerstaatliche Organe wirksam wird<sup>72</sup>, in der Praxis enthalten aber jedenfalls die

<sup>70</sup> Dazu Brunner, *ibid.*, 27f. Grundsätzlich dazu das sog. Zweite Entschädigungsurteil 16/1991. (IV. 20.) AB, Magyar Közlöny 1991, 859ff., in deutscher Übersetzung abgedruckt bei Brunner/Sólyom (Anm. 13), 183ff.

<sup>71</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 4/1997. (Anm. 1), 638ff.

<sup>72</sup> Gemäß Art. 7 Abs. 2 WVK gelten Staats- und Regierungschefs, Außenminister, Missionschefs und einige andere Personen als kraft ihres Amtes vertretungsbefugt, so daß sie für ihren Staat völkerrechtlich verbindliche Verpflichtungen eingehen können, ohne daß sich der Staat auf innerstaatlich zwingend vorgeschriebene Ratifikationserfordernisse berufen kann.

bedeutsameren Abkommen Ratifikationsklauseln, so daß die innerstaatliche Bestätigung erst die völkerrechtliche Verpflichtung entstehen läßt. Praktische Bedeutung hat die vorbeugende Normenkontrolle in bezug auf völkerrechtliche Verträge noch nicht erlangt.

Völkerrechtliche Verträge können auch Gegenstand der nachträglichen Normenkontrolle (§§ 1 *lit.* b), 21 Abs. 2, 37–43 VerfGG) sein<sup>73</sup>. Antragsberechtigt in dieser Verfahrensart ist jedermann. Sonderformen der nachträglichen Normenkontrolle sind die konkrete Normenkontrolle in Form der Richtervorlage und die Überprüfung untergesetzlicher Normen aufgrund der Beschwerde der Staatsanwaltschaft.

Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts hinsichtlich seiner Befugnis, Vertragsgesetze nachträglich auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen, hat in den ersten Jahren des Bestehens geschwankt. 1990 hat es mit der Begründung, Vertragsgesetze seien als Rechtsnormen nichts anderes als normale Gesetze auch, die nachträgliche Kontrolle bejaht<sup>74</sup>. In einem Urteil aus dem Jahre 1992 hat es dann unter Berufung auf § 1 VerfGG, der ein derartiges Verfahren nicht vorsehe, die nachträgliche Überprüfung eines "bereits bestätigten und im innerstaatlichen Recht verkündeten völkerrechtlichen Vertrages" abgelehnt. Anders als das vorhergehende war dies jedoch kein Urteil des Plenums, sondern lediglich einer Dreierkammer<sup>75</sup>.

In seiner jüngsten diesbezüglichen (Plenar-)Entscheidung 4/1997. geht das Gericht wieder von seiner Befugnis aus, auch Vertragsgesetze der nachträglichen Normenkontrolle unterwerfen zu können<sup>76</sup>, und beruft sich dabei auf den Verfassungsauftrag zur vollständigen und umfassenden nachträglichen Prüfung der Verfassungsgemäßheit von Rechtsnormen (§ 32/A Abs. 1, 2). Es trennt dabei deutlich zwischen dem innerstaatlichen Gesetz und der völkerrechtlichen Verpflichtung. Gegenstand der verfassungsrechtlichen Prüfung ist ausschließlich die innerstaatliche Norm, nicht aber die völkerrechtliche Verpflichtung. Wenn das Verfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit einer Bestimmung des Vertragsgesetzes feststellt, so hat das auf die völkerrechtliche Lage keine unmittelbare Auswirkung; die Verpflichtung der Republik Ungarn den Vertragspartnern gegenüber bleibt unberührt. Es ist dann Aufgabe des Normgebers, den von der Verfassung geforderten Einklang von völkerrechtlichen Verpflichtungen und innerstaatlichem Recht – gegebenenfalls durch eine Änderung der Verfassung – herzustellen. Das Verfassungsgericht wird ihm dazu eine Frist einräumen und die Aufhebung des verfassungswidrigen Teils des Vertragsgesetzes so lange aussetzen.

<sup>73</sup> Brunner (Anm. 13), 30ff.

<sup>74</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 30/1990. (Anm. 28).

<sup>75</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 61/B/1992.AB, ABH (Az Alkotmánybíróság Határozatai [Die Entscheidungen des Verfassungsgerichts] – Offizielle Entscheidungssammlung) 1993, 831.

Zur Arbeitsteilung zwischen Plenum und Dreierkammern s. Brunner (Anm. 13), 23f.

<sup>76</sup> Anders lediglich Verfassungsrichter Imre Vörös in seiner Sondermeinung, Magyar Közlöny 1997, 643. Zu dem Problem der nachträglichen Überprüfung der Ratifikationsnormen bereits in Kraft befindlicher völkerrechtlicher Verträge s. Sonnevend (Anm. 21), 209.

Würden bis dahin die Verfahren dargestellt, in denen völkerrechtliche Verträge an der Verfassung gemessen werden, so soll nun das Verfahren geschildert werden, das innerstaatliches Recht an völkerrechtlichen Verträgen mißt: die völkerrechtliche Normenkontrolle (§§ 1 *lit. c*), 21 Abs. 3, 44–47 VerfGG). Geprüft wird in diesem Verfahren, ob nationale Rechtsvorschriften mit abgeschlossenen Verträgen in Einklang stehen. Damit stellt das Verfassungsgericht die Übereinstimmung von völkerrechtlichen Verpflichtungen und innerstaatlichem Recht gemäß § 7 Abs. 1 der Verfassung sicher<sup>77</sup>. Gegenstand können nur bereits in Kraft getretene Rechtsakte sein; eine vorbeugende Normenkontrolle wird durch die genannten Vorschriften des VerfGG nicht ermöglicht<sup>78</sup>.

Antragsberechtigt sind das Parlament, seine ständigen Ausschüsse, ein Abgeordneter, der Präsident der Republik, die Regierung oder eines ihrer Mitglieder, der Präsident des Staatlichen Rechnungshofes, der Präsident des Obersten Gerichts und der Generalstaatsanwalt; daneben kann das Verfassungsgericht das Verfahren von Amts wegen einleiten. Es wird in der Literatur bemängelt, daß die Richtervorlage nicht vorgesehen sei und daß deshalb in gerichtlichen Verfahren, in denen Fragen der völkerrechtlichen Normenkontrolle eine entscheidende Rolle spielen, eine Pattsituation vorkommen könne, wenn keines der genannten Organe ein Verfahren beantrage und das Verfassungsgericht auch nicht von Amts wegen tätig werde<sup>79</sup>. Diese Ansicht ist dann richtig, wenn man dem Verfassungsgericht keine Kompetenzen zur nachträglichen Kontrolle von völkerrechtlichen Abkommen einräumt. Da das Verfassungsgericht diese Zuständigkeit wieder bejaht hat, kann der einfache Richter beim Verstoß einer Rechtsnorm gegen einen völkerrechtlichen Vertrag die Frage mit der Bitte um nachträgliche Kontrolle der Rechtsnorm unter Berufung auf einen Verstoß gegen § 7 Abs. 1 der Verfassung dem Verfassungsgericht vorlegen; zudem ist die Popularklage z. B. durch eine der Prozessparteien möglich.

Wenn das Verfassungsgericht feststellt, daß eine innerstaatliche Rechtsnorm gegen einen völkerrechtlichen Vertrag verstößt, so hebt es die Rechtsnorm auf, wenn sie mit der den völkerrechtlichen Vertrag verkündenden Norm in der Hierarchie auf gleichem oder niedrigerem Rang steht (§ 45 VerfGG). Wenn jedoch die innerstaatliche Norm im Vergleich mit der Transformationsnorm höherrangig ist, was z. B. bei der Kollision eines Gesetzes mit einem durch Rechtsverordnung verkündeten Abkommen vorkommen kann, so kann das Verfassungsgericht die Norm nicht aufheben, sondern lediglich das vertragschließende Organ oder den Normgeber unter Fristsetzung auffordern, den Widerspruch aufzulösen (§ 46 VerfGG). Wegen der Verbindlichkeit der Fristsetzung ist die in der Literatur getroffene Feststellung, in diesem Falle der Kollision könne auch das Verfassungsgericht nichts mehr machen, in dieser Allgemeinheit nicht richtig<sup>80</sup>.

<sup>77</sup> Umfassend zu dieser Verfahrensart Brunner (Anm. 13), 37f.

<sup>78</sup> Verfassungsgerichtsentscheidung 53/1993. (X. 13.) AB (Anm. 13).

<sup>79</sup> Vörös (Anm. 21), Jogtudományi Közlöny 1997, 234f.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 234.

Schließlich kann das Verfassungsgericht eine Verfassungsverletzung durch Unterlassen feststellen, wenn ein völkerrechtlicher Vertrag zu seiner Durchführung innerstaatliche Normsetzung verlangt und diese unterblieben ist (§47). Diese Urteilsart ist dem allgemeinen Verfahren auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch legislatives Unterlassen (§§1 *lit. e*), 21 Abs.4, 49 VerfGG)<sup>81</sup> nachgebildet. Die eklatantesten Fälle einer Verfassungsverletzung durch Untätigkeit betrafen den Pariser Friedensvertrag von 1947: Zum einen war die kollektive Entschädigung jüdischer Verfolgter im Zweiten Weltkrieg (Art. 27 Abs.2 des Vertrages) bis 1996 ungelöst geblieben, zum anderen hatte der ungarische Staat die Entschädigung seiner Bürger für ihr im alliierten Ausland als Feindvermögen konfisziertes Eigentum (Art. 29 Abs.3 des Vertrages) unterlassen<sup>82</sup>.

Eine entsprechende Kompetenz des Verfassungsgerichtes für die Überprüfung innerstaatlicher Rechtsakte an den allgemeinen Regeln des Völkerrechts oder für eine verbindliche Feststellung von deren Inhalt fehlt. Das Völkerrecht stellt keine eigene Stufe in der Hierarchie innerstaatlicher Normen dar, sondern tritt nach der Auffassung des Verfassungsgerichts von außen an die ungarische Rechtsordnung heran und durchwirkt sie in ihrer Gesamtheit. Demzufolge ist die Anwendung des Völkerrechts dezentralisiert: Wer auch immer ungarisches Recht anwendet, hat dabei die Völkerrechtsordnung im Auge zu behalten. Zu dieser Auffassung vom Verhältnis des innerstaatlichen und des internationalen Rechts paßt ein verfassungsgerichtliches Erkenntnismonopol über den Inhalt völkerrechtlicher Normen nur schlecht.

Es besteht die Gefahr, daß sich widersprechende Auffassungen über den Inhalt des zugrundezulegenden Völkerrechts herausbilden und Behörden oder Instanzgerichte auf der Grundlage einer fehlerhaften Rechtsansicht völkerrechtswidrige Akte setzen. Im Rahmen der Justiz ist jedoch in einem gewissen Rahmen Vorsorge getroffen worden: Wenn sich eine unterschiedliche Spruchpraxis zu einer Frage herausbildet oder wenn es die Fortentwicklung des Rechts oder die Einheitlichkeit der Rechtsprechung erfordert, so kann der Oberste Gerichtshof ein Rechtseinheitlichkeitsverfahren durchführen. Damit hat der Oberste Gerichtshof ein Mittel an der Hand, in einem nichtstreitigen Verfahren eine Frage verbindlich zu klären, ohne daß er erst darauf warten müßte, daß es in einem konkreten Fall zu einer Revision kommt<sup>83</sup>. Dies stellt eine gewisse Garantie dafür dar, daß völkerrechtswidrigen Tendenzen der Untergerichte höchstgerichtlich entgegengesteuert werden kann.

Festzuhalten bleibt, daß die enorm weiten Kompetenzen des Verfassungsgerichts, die bereits des öfteren Anlaß zu heftiger Kritik gegeben haben, auch für den

<sup>81</sup> Dazu Brunner (Anm. 13), 36f.

<sup>82</sup> Verfassungsgerichtsentscheidungen 16/1993. (III. 12.) AB, Magyar Közlöny 1993, 1583 ff. (kollektive Entschädigung), 37/1996. (IX. 4.) AB, Magyar Közlöny 1996, 4675 f. (Entschädigung für alliierte Konfiskationen). Näher dazu Küpper, Herbert: A zsidóknak járó kárpótlás, jóvátétel Magyarországon és Németországban [Entschädigung und Wiedergutmachung für Juden in Ungarn und in Deutschland], Magyar Jog 1997, 385 ff., 391 ff., 395.

<sup>83</sup> Das Rechtseinheitlichkeitsverfahren ist geregelt in §§27–33 des Gesetzes 1997: LXVI über die Organisation und die Verwaltung der Gerichte, Magyar Közlöny 1997, 4785 ff.

Bereich völkerrechtlicher Fragen gelten. Auf Dauer wird dieses für die Übergangszeit zur Etablierung rechts- und verfassungsstaatlicher Strukturen sinnvolle Übergewicht des Verfassungsgerichts auf europäisches Normalmaß zurückgestutzt werden müssen.

### *VI. Eckpfeiler ungarischer Außenpolitik*

Der Zusammenbruch sowjetischer Hegemonie hat den Weg zu einer selbstbestimmten Außenpolitik freigemacht. Der Wechsel von einer Ost- zu einer Westorientierung findet nicht zum ersten Mal in der ungarischen Geschichte statt. Ungarn hat immer im Grenzbereich des lateinischen, katholischen (und später katholisch-protestantischen) Westeuropa und des griechisch-byzantinischen, orthodoxen Osteuropa gelegen. Für die ungarische Außenpolitik gab es in den meisten Perioden ihrer Geschichte sowohl eine "Westoption" als auch eine "Ostoption", die Möglichkeit einer gewissen Wahl zwischen beiden Determinanten. Entsprechend der konfessionellen und kulturellen Zugehörigkeit zum westlichen Teil Europas überwog die Orientierung nach Westen, was auch im Regelfall mit den wirtschaftlichen Interessen übereinstimmte. Die sowjetische Herrschaft dagegen bedeutete eine erzwungene Hinwendung in Richtung Osten<sup>84</sup>.

Entsprechend der veränderten geopolitischen Vorgaben ist Ungarn jetzt in der Lage, seine Außenbeziehungen eigenständig zu definieren und zu gestalten. Die Schwerpunkte der neuen ungarischen Außenpolitik sind die folgenden Aspekte: 1) Westintegration, 2) regionale Integration, 3) Beziehungen zur Rußländischen Föderation, 4) ungarische Minderheiten im Ausland.

#### 1. Westintegration

Hauptziel der ungarischen Außenpolitik ist es, sich unumkehrbar in die westliche Hälfte Europas zu reintegrieren<sup>85</sup>. Es ist die feste Überzeugung der großen Mehrheit, daß hier der "natürliche" Platz Ungarns sei. Dabei soll allerdings nicht verschwiegen werden, daß der alte Gegensatz zwischen Urbanisten und Populisten in Ungarn in der Frage der äußeren Grundorientierung in der Form auftaucht, daß die Populisten<sup>86</sup> einen größeren Abstand zum Westen und seiner

<sup>84</sup> Zum Einfluß dieser Kulturräume auf die innere Entwicklung, insbesondere auch auf die Rechtsentwicklung Ungarns s. Brunner (Anm. 22), 112ff.; Szilágyi, István: *Az Európai Unió és Magyarországnak esélyei* [Die Europäische Union und Ungarns Chancen], *Comitatus* 3/1996, 30 ff. Allgemein dazu Ismajli, Rexhep: *Etni e modernitet* [Ethnie und Modernität], Tirana 1994, 15 ff.

<sup>85</sup> Dies unterstrichen beide postkommunistischen Regierungschefs im außenpolitischen Teil ihrer jeweiligen Regierungserklärung vor dem Parlament: József Antall am 22.5.1990, *Magyar Külpolitikai Évkönyv* [Ungarisches Außenpolitisches Jahrbuch], 1990, 157 ff., Gyula Horn am 15.7.1994, *Magyar Külpolitikai Évkönyv* 1994, 185 ff. S. auch Timmermann, Heinz: *Osteuropa: "Drang nach Westen" – Möglichkeiten und Hemmnisse*, Osteuropa 1997, 531 ff.

<sup>86</sup> Der Gegensatz von Urbanisten und Populisten läuft nicht entlang der Parteilinien. Trotzdem kann festgestellt werden, daß im parlamentarischen Spektrum sich die Mehrheit der Populisten im Ungarischen Demokratischen Forum (UDF) und in der Kleinlandwirtepartei finden. Den (rechts)

“Dekadenz”, seinen “unungarischen Werten” befürworten. Die Konsequenzen, die daraus gezogen werden, sind nicht einheitlich: Einige wenige wollen ein engeres Verhältnis mit dem “Osten”, während der größere Teil der Populisten eine isolationistische Blockfreiheit, gegebenenfalls verbunden mit der Wiedererrichtung der ungarischen Hegemonie im Karpatenbecken, anstreben. Das politische Gewicht derartiger Bestrebungen sollte aber nicht überschätzt werden.

Unmittelbar nach dem Systemwechsel ist Ungarn dem Europarat beigetreten, dessen Mitglied es seit dem 6. November 1990 ist. Als erstes Land des ehemaligen Ostblocks hat Ungarn die EMRK und ihre Zusatzprotokolle unterzeichnet<sup>87</sup>. Im Europarat bemüht das Land sich vor allem um die Förderung des Minderheitenschutzes.

Die zentralen westwärts gerichteten integrationspolitischen Bemühungen der ungarischen Außenpolitik gelten jetzt dem Ziel, möglichst bald Mitglied der Europäischen Union, der NATO und der WEU zu werden.

Mit der Europäischen Union hat Ungarn bereits ein Assoziierungsabkommen zur Vorbereitung des Beitritts geschlossen: das sog. Europa-Abkommen vom 16. Dezember 1991<sup>88</sup>. Dieses Abkommen betrifft vor allem den Wirtschaftsverkehr; die Freizügigkeit von Personen und eine Integration Ungarns in die gemeinsamen Politiken der Mitglieder der EU sind damit noch nicht verbunden. Letztere Regelungen werden einem endgültigen Beitritt vorbehalten bleiben. Ungarn bemüht sich, mit dem Umbau seiner Rechtsordnung nicht nur die westeuropäische Werteordnung zu übernehmen, sondern gleichzeitig auch eine möglichst weitgehende Kompatibilität mit dem Gemeinschaftsrecht herzustellen<sup>89</sup>.

---

radikalen Flügel der Populisten bildet die Gruppe um István Csurka, die 1993 aus dem damals regierenden UDF ausgeschlossen wurde und seitdem zu parlamentarischer Bedeutungslosigkeit verdammt ist.

<sup>87</sup> Ratifiziert durch Gesetz 1993: XXXI, Magyar Közlöny 1993, 2347 ff.; für Ungarn in Kraft getreten am 5.11.1992. S. dazu Bán (Anm. 54), 129 ff.

<sup>88</sup> In Ungarn ratifiziert durch das Gesetz 1994: I, Magyar Közlöny 1994, 1 ff.

<sup>89</sup> Zu dem Beitrittsprozeß Ungarns s. Balázs, Péter: *Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarországnak [Die Außenbeziehungen der Europäischen Union und Ungarn]*, Budapest 1996; Meier, Christian, in: Brunner, Georg (Hrsg.): *Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration*, Berlin 1995, 161 f.; Mádl, Ferenc/Müller-Graff, Peter-Christian (Hrsg.): *Hungary – From Europe Agreement to a Member Status in the European Union*, Baden-Baden 1996; Vörös (Anm. 21), 229 ff.

Zur Angleichung der ungarischen Rechtsordnung an europäische gemeinschaftsrechtliche Standards s. Herrnfeld, Holger: *Recht europäisch. Rechtsreform und Rechtsangleichung in den Visegrád-Staaten*, Gütersloh 1995; Kecskés, László: *EK-jog és jogharmonizáció [EG-Recht und Rechtsangleichung]*, Budapest 1997; im Hinblick auf das Medienrecht Gobert, Arne: *Medienrecht in Ungarn unter Berücksichtigung der europäischen Medienpolitik*, ROW 1997, 153 ff., im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht s. Gyulai, Andrea: *Harmonisierung des ungarischen Wettbewerbsrechts mit dem Recht der Europäischen Union*, WGO-Monatshefte für Osteuropäisches Recht, 1997, 115 ff., und Küpper, Herbert: *Das neue ungarische Wettbewerbsrecht*, Osteuropa Recht 1997, 45 ff., im Hinblick auf das – zwar nicht einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung unterliegende, aber die Lebensgestaltung des Einzelnen stark bestimmende – Familienrecht s. Sagel-Grande, Irene/Ottovay, Zsófia: *Ehe, Familie und Partnerschaften in Ungarn. Familienrechtliche Entwicklungen 1895–1995*, ROW 1997, 1 ff.

Dem Ziel eines Beitritts zur Europäischen Union kam Ungarn am 16. Juli 1997 ein gutes Stück näher, als der Präsident der Kommission der EU, Jacques Santer, dem Europaparlament die sechs Kandidaten für die nächste Erweiterungsrunde vorstellte: neben Ungarn noch Estland, Polen, Slowenien, die Tschechische Republik und Zypern. Mit jedem dieser Länder sollen allerdings getrennte Verhandlungen geführt werden. Die Aufnahmeentscheidung wird für jeden Staat individuell fallen, und die Nennung durch den Kommissionspräsidenten alleine bedeutet noch keine Garantie für erfolgreiche Beitrittsverhandlungen.

Zu einer Gefahr für Ungarn und die anderen beitriftswilligen mitteleuropäischen Reformstaaten kann die Position Griechenlands werden, das darauf besteht, daß in der nächsten Aufnahmerunde auch die (griechische) Republik Zypern als neues Mitglied noch vor oder zumindest gleichzeitig mit weiteren Beitrittskandidaten akzeptiert wird. Wegen des ungelösten Zypernkonfliktes ist eine Aufnahme Zyperns zur Zeit – trotz der Nennung durch den Kommissionspräsidenten – nur schwer vorstellbar, da sich die EU keine offenen Fragen an ihren Außengrenzen schaffen will und daher eine dauerhafte Lösung zur Voraussetzung für die Aufnahme machen wird. Wenn Griechenland auf dem Junktim bestehen sollte, bleibt abzuwarten, ob es sein Veto gegen den Widerstand der anderen Partner, die an einem Beitritt Ungarns und einiger anderer Staaten interessiert sind, aufrechterhalten kann.

Am 29. März 1993 unterzeichnete Ungarn ein Freihandelsabkommen mit der Europäischen Freihandelszone EFTA. Dieser Zusammenarbeit wurde ungarischerseits von vornherein nicht ein so hoher Stellenwert eingeräumt wie den Beitrittsbemühungen zur Europäischen Union, wenn auch die Beziehungen zu dem damaligen EFTA-Mitglied Österreich für Ungarn von besonderer Bedeutung waren und immer noch sind. Nachdem der Übertritt Schwedens, Finnlands und Österreichs zur Europäischen Union die EFTA auf die Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Island hat schrumpfen lassen, hat sie auch für die ungarischen Außenbeziehungen weiter an Gewicht verloren.

Ebenso bedeutend wie die ökonomische Westbindung ist für Ungarn die militärische Integration. Das bedeutet vor allem eine Mitgliedschaft in der NATO. Bereits am 21. Oktober 1991 erklärte der damalige ungarische Außenminister Géza Jeszenszky in seiner Rede auf der 37. Sitzung der Euroatlantischen Versammlung in Madrid offiziell, daß die sog. Visegrád-Staaten – zu jener Zeit Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn – der NATO beitreten wollten. Seitdem sind intensive Gespräche geführt worden<sup>90</sup>. Am 8. Juli 1997 wurden auf dem NATO-Gipfel in Madrid Polen, die Tschechische Republik und Ungarn als Kandidaten der ersten Erweiterungsrunde zu Beitrittsverhandlungen eingeladen<sup>91</sup>. Die Streitigkeiten im Vorfeld betrafen nicht die angestrebte Mitgliedschaft Ungarns, sondern die Beschränkung der ersten Runde auf die genannten drei Kandidaten.

<sup>90</sup> Dazu Hauszmann, János: Ungarn und die Ost-Erweiterung der NATO, Osteuropa Archiv 1997, 264 ff.

<sup>91</sup> Die freudige offizielle Reaktion des ungarischen Parlamentes findet sich in der politischen Verlautbarung des Parlaments 2/1997. (VII. 17.) OGY im Zusammenhang mit der Entscheidung des Gipfeltreffens der Nordatlantik-Pakt Organisation am 8.7.1997 in Madrid, Magyar Közlöny 1997, 4726.

Während die USA auf dieser kleinen Zahl bestanden hatten, wollten insbesondere Frankreich und Italien auch Rumänien und Slowenien bereits zu diesem Zeitpunkt in die Verhandlungen einbeziehen.

Die Regierung wollte ursprünglich in bezug auf den NATO-Beitritt Ungarns lediglich eine nicht verbindliche Volksabstimmung durchführen. Die Opposition sammelte jedoch über 200 000 Unterschriften, so daß gemäß §28/C Abs.2 der Verfassung das Parlament eine verbindliche Volksabstimmung anordnen mußte. Nach langem Parteienhader schlug das Parlament für die Abstimmung den 16. November 1997 vor<sup>92</sup>, weil die NATO am 17. November über den bisherigen Verlauf der Beitrittsverhandlungen Bilanz ziehen wollte. Der Präsident, der die Abstimmung formell ausschreibt, kam diesem Vorschlag nach<sup>93</sup>. Der erwähnte Streit zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien betraf nicht den Beitritt zur NATO, sondern weitere an das Volk zu richtende Fragen im Zusammenhang mit dem Eigentumserwerb von landwirtschaftlichen Grundstücken durch Ausländer. Er kann als parteitaktisches Scharmützel mit Blick auf die Parlamentswahlen im Frühjahr 1998 gewertet werden. Die Instrumentalisierung der im Hinblick auf den Zeitpunkt an das Tempo des Integrationsprozesses gebundenen Volksabstimmung über den NATO-Beitritt zu Wahlkampfzwecken insbesondere durch die Opposition ist jedoch als äußerst unglücklich zu bezeichnen. Daß der NATO-Beitritt unumstritten ist, zeigt über das einmütige Bekenntnis der im Parlament vertretenen Parteien hinaus<sup>94</sup> schon das – unerwartet eindeutige – Abstimmungsergebnis von 85,3 % Ja-Stimmen gegenüber 14,7 % Nein-Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 49,3 %<sup>95</sup>.

Neben der Mitgliedschaft in der EU und der NATO hat ein Beitritt zur WEU nur noch wenig eigenes Gewicht. Er dient mehr dazu, die beiden anderen Ziele zu flankieren sowie den eigenständigen europäischen Akzent in der nordatlantischen Verteidigungsgemeinschaft, an dem Ungarn besonders interessiert ist, hervorzuheben.

Insgesamt kann man feststellen, daß Ungarn sich zusammen mit der Tschechischen Republik und Polen in der Spitzengruppe der nach Westintegration strebenden ehemals sozialistischen Staaten befindet. Die Gründe liegen auf der Hand: Diese mitteleuropäischen Länder trennt traditionell keine so große kulturelle Differenz von Westeuropa, wie dies bei den südost- und osteuropäischen Staaten der Fall ist. Zudem ist der Umbau von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in allen drei Ländern so weit fortgeschritten, daß eine zunehmende Kompatibilität mit den westlichen Partnern nicht mehr geleugnet werden kann.

<sup>92</sup> Beschluß des Parlaments 86/1997. (X. 8.) OGY über die Anordnung einer Volksabstimmung, Magyar Közlöny 1997, 6225. Die Ausführung regeln die Verordnungen des Innenministers 53/1997. (X. 10.) BM, geändert durch die Verordnung 58/1997. (X. 21.) BM, Magyar Közlöny 1997, 6381, sowie 53/1997. (X. 10.) BM und 54/1997. (X. 10.) BM, Magyar Közlöny 1997, 6228 ff.

<sup>93</sup> Beschluß des Präsidenten der Republik 145/1997. (X. 10.) KE über die Ausschreibung des Zeitpunktes der landesweiten Volksabstimmung, Magyar Közlöny 1997, 6227.

<sup>94</sup> Eine ablehnende Haltung nahmen nur einige nicht im Parlament vertretene Parteien des extrem linken und extrem rechten Spektrums sowie die pazifistischen Parteien ein.

<sup>95</sup> Süddeutsche Zeitung, 18.11.1997, 8; Népszabadság 17.11.1997, 1, 18.11.1997, 1.

## 2. Regionale Integration

Während die Mitgliedschaft in den westeuropäischen Vertrags- und Bündnis-systemen trotz aller ermutigenden Perspektiven ein mittel- bis langfristiges Ziel ist, hat die Integration in Ostmitteleuropa aktuelle Bedeutung.

Nach der Auflösung des Rats für Gegenseitige Wirtschaftshilfe zum 30. September 1991 standen die ehemals sozialistischen Staaten vor dem Problem, daß ihre traditionellen Märkte und Wirtschaftspartner wegfielen bzw. nur noch unter den Bedingungen des Weltmarktes Geschäfte tätigten und daß die eigene Wirtschaft nach jahrzehntelanger staatlicher Abschottung auf dem Weltmarkt erst noch konkurrenzfähig gemacht werden mußte.

In dieser Situation schlossen sich Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn am 15. Februar 1991 zur sog. Visegrád-Gruppe<sup>96</sup> zusammen. Schwerpunkt der Kooperation waren von Anfang an der Wirtschaftsbereich und die Sicherheitspolitik, obwohl die drei Staaten auf dem gemeinsamen Gipfel in Krakau am 6. Oktober 1991 eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Infrastruktur, Umweltschutz und Kultur vereinbarten.

Um die zu Beginn sehr lebhaft und präzise Visegrád-Kooperation wurde es recht bald ruhig. Eine wirklich effektive Arbeit wurde lediglich auf wirtschaftlichem Gebiet geleistet. Die Staaten versuchen, sich gemeinsam auf einen Beitritt zur Europäischen Union vorzubereiten und nach Möglichkeit auch gemeinsam aufgenommen zu werden. Trotzdem stellten sie ihre Beitrittsgesuche getrennt voneinander, so Ungarn am 1. April 1994, die Slowakei am 27. Juni 1995 und die Tschechische Republik erst am 23. Januar 1996. Auch die Position der Europäischen Union, die für die erste Erweiterungsrunde die Slowakei nicht erwähnt hat und mit den genannten Staaten getrennte Beitrittsverhandlungen führen will, zeigt, daß sie dem Zusammenhalt der Visegrád-Gruppe keine große Bedeutung zumißt.

Aus der Visegrád-Gruppe ging durch den Abschluß des Europäischen Freihandelsabkommens am 21. Dezember 1992<sup>97</sup> die Mitteleuropäische Freihandelszone CEFTA hervor. Seit dem Zerfall der Tschechoslowakei sind beide Nachfolgestaaten Mitglied dieser Freihandelszone, und seit dem 1. Januar gehört auch Slowenien zu den CEFTA-Staaten. Am 12. April 1997 wurde zudem ein Beitrittsabkommen mit Rumänien<sup>98</sup> unterzeichnet, welches aber noch nicht in Kraft getreten ist. Der CEFTA diene die EFTA in gewisser Weise als Vorbild. Allerdings betrachten ihre Mitglieder sie als eine Gemeinschaft auf Zeit, denn für alle fünf Staaten steht der Beitritt zur EU im Vordergrund. Die CEFTA soll in der Übergangszeit eine regionale Wirtschaftsordnung schaffen und die Kräfte zur Modernisierung bündeln<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Visegrád ist eine kleine nordwestungarische Stadt, die als Konferenzort gewählt wurde, um an das dortige Treffen des ungarischen Königs mit den Königen von Polen und Böhmen im Jahre 1333 zu erinnern.

<sup>97</sup> In Kraft getreten am 1.3.1993.

<sup>98</sup> Abgedruckt in Magyar Közlöny 1997, 4204 ff.

<sup>99</sup> Zu der Visegrád-Gruppe und der CEFTA s. Altmann, Franz-Lothar/Ochmann, Cornelius: Central and Eastern Europe on its Way into the European Union, Eurobalkans 1996, 3, 9 ff., 11; Diemer-Benedict, Tanja: Das CEFTA-Freihandelsabkommen, Osteuropa Recht 1997, 348 ff.;

Unabhängig von der Visegrád-Kooperation und der CEFTA haben die drei ersten Beitrittskandidaten für die NATO, nämlich Ungarn, Polen und die Tschechische Republik, auf dem Ministerpräsidententreffen in Krakau am 22. August 1997 eine enge Zusammenarbeit vereinbart, um sich in den Beitrittsverhandlungen nicht auseinanderdividieren zu lassen. Diese Vereinbarung bezieht sich nicht nur auf die Verhandlungen mit der NATO, sondern soll sich auch auf den angestrebten Beitritt zur Europäischen Union erstrecken, und wird seitdem durch regelmäßige trilaterale Treffen auf unterschiedlichen Ebenen mit Leben gefüllt<sup>100</sup>.

Zu erwähnen wäre noch die Mitteleuropäische Initiative, deren Anfänge in den achtziger Jahren liegen. Ursprünglich war sie auf Ungarn, Österreich, Italien und Jugoslawien beschränkt, wurde jedoch später um die Nachfolgestaaten der Tschechoslowakei, Polen und einige der ehemals jugoslawischen Republiken erweitert. Ihr thematisches Spektrum ist sehr weit gefaßt, und es bestehen zahlreiche Arbeitsgruppen zu den einzelnen Schwerpunkten. In der Praxis ist die Zusammenarbeit eher locker, und greifbare Resultate, die über das ohnehin zwischen Staaten übliche Maß an Kooperation hinausgehen, sind selten<sup>101</sup>.

Der 1994 ins Amt gekommene ungarische Ministerpräsident Gyula Horn hat angekündigt, er wolle die Visegrád-Zusammenarbeit intensivieren und dieses Forum zu einem weiteren politischen Zusammenwachsen der Region nutzen. Angesichts der immer konkreter werdenden Beitrittsmöglichkeiten zu den westlichen Allianzen verschieben sich die außenpolitischen Akzente der Staaten jedoch zunehmend nach Westen, so daß das von Horn angekündigte Ziel nur teilweise verwirklicht werden konnte. Auch die Mitteleuropäische Initiative wollte Horn mit neuem Leben erfüllen, was ebenfalls nur zum Teil gelungen ist.

Über die genannten Initiativen hinaus nimmt Ungarn bzw. einzelne Komitate<sup>102</sup> an der Alpen-Adria-Arbeitsgemeinschaft und an der Euro-Region Karpaten<sup>103</sup> teil. In diesen Foren stehen Fragen der Infrastruktur und der Erschließung der Grenzräume im Vordergrund. Lokalen grenzüberschreitenden Initiativen<sup>104</sup> wie etwa der Banat-Zusammenarbeit der Bürgermeister der Großstädte Szeged (Ungarn), Novi Sad (Bundesrepublik Jugoslawien) und Timișoara (Rumänien) ste-

---

Meier (Anm. 88), 165 ff.; Kiss (Anm. 11), 108 ff.; Herrnfeld (Anm. 89), 9 ff.; Magyar Külpolitikai Évkönyv, 1991, 329 f.; Meier, Christian: Aktuelle Tendenzen der Wirtschaftskooperation in Ostmitteleuropa (CEFTA), Aktuelle Analysen BIOst, Nr. 20/1996; ders.: Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas, Aus Politik und Zeitgeschichte, 18.7.1997, 23 ff.; Timmermann (Anm. 85), 538.

<sup>100</sup> Archiv der Gegenwart, 25.8.1997, 42263.

<sup>101</sup> Zur Mitteleuropäischen Initiative s. Meier (Anm. 88), 168 ff.

<sup>102</sup> Die Komitate sind die autonomen regionalen Gebietskörperschaften. Dazu Küpper, Herbert: Staats- oder Selbstverwaltung: Die Frage der mittleren Ebene in Ungarn, Der Landkreis 1996, 86 ff.

<sup>103</sup> Dazu s. Illés, Iván: The Carpathian (Euro) Region, Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung, Occasional Papers Nr. 6, Freiburg 1996.

<sup>104</sup> Zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der örtlichen Selbstverwaltungen im grenznahen Raum s. Ruttkay, Éva: Határok, határmentiség, regionális politika [Grenzen, Grenznahe, Regionalpolitik], Comitatus 12/1995, 23 ff., 32 f.

hen die Regierungen eher skeptisch gegenüber, wohl weil sich diese ihrem Einfluß entziehen.

Wenn man einmal von der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten absieht, so sind die genannten multilateralen Kooperationen die einzigen, die zwischen den ehemals sozialistischen Staaten zustande gekommen sind. Es ist bemerkenswert, daß der Teil des ehemaligen "Ostblocks", dessen Westintegration am weitesten fortgeschritten ist, der einzige ist, der nach dem Zusammenbruch der alten Bündnisse regionale Zusammenschlüsse ins Leben gerufen hat.

### 3. Beziehungen zur Rußländischen Föderation

Über vierzig Jahre lang hat die Sowjetunion die innen- und außenpolitischen Geschehnisse Ungarns bestimmt. Die sowjetische Vorherrschaft wird heute in Ungarn uneingeschränkt als negativ bewertet, und selbst die bei manchen Ungarn spürbare Nostalgie nach den "geborgenen" Zuständen im real existierenden Sozialismus zielt nicht auf die Wiederherstellung sowjetrussischer Hegemonie, sondern ist vor allem eine Sehnsucht nach den (scheinbaren) Vorzügen des "Gulaschkommunismus".

Durch die jahrzehntelange Zugehörigkeit Ungarns zum sowjetischen Hegemonialbereich gibt es immer noch viele gemeinsame Fragen mit dem Hauptnachfolger der Sowjetunion, der Rußländischen Föderation. Nach dem vollständigen Abzug sowjetischer Truppen von ungarischem Territorium ist der für Ungarn schmerzlichste Berührungspunkt weggefallen. Es bleibt aber eine gewisse wirtschaftliche Verflechtung. Aus sowjetischer Zeit ererbt ist die Abhängigkeit Ungarns von Rohstoffen, insbesondere Erdgas und Erdöl, aus dem Osten. Auch sonst sind die gewachsenen oder durch die Wirtschaftsplaner im Kreml geschaffenen ökonomischen Beziehungen nicht völlig zusammengebrochen.

Angesichts der belasteten Vergangenheit ist es das Hauptbemühen der ungarischen "Ostpolitik", mit der Rußländischen Föderation zu normalen Beziehungen zu finden. Dies gelang mit dem Besuch Boris Jelzins in Ungarn am 11. und 12. November 1992. Es wurden zahlreiche Abkommen unterzeichnet, die die Abwicklung der damals schon im wesentlichen beendeten Besatzung regelten und Perspektiven für eine normalisierte Zukunft eröffneten<sup>105</sup>.

Weiterhin versucht die ungarische Diplomatie, die Bedenken der Rußländischen Föderation gegen die fortschreitende Integration Ungarns in westliche Wirtschafts- und Verteidigungsallianzen zu zerstreuen. Auch hierin ist sie recht erfolgreich, wobei hilfreich ist, daß sich Rußland mit dem Verlust seiner ehemaligen Satelliten abgefunden zu haben scheint und seine Großmacht- und Sicherheitsinteressen auf das sog. "nahe Ausland", die ehemaligen Sowjetrepubliken, konzentriert<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Meissner, Boris: Die Vertragsbeziehungen zwischen der Rußländischen Föderation und den ostmittel- und südosteuropäischen Staaten, Osteuropa Recht 1995, 31 ff., 36f.

<sup>106</sup> Timmermann (Anm. 85), 542f.

Obwohl das Trauma der blutigen sowjetischen Intervention 1956 und der nachfolgenden Zugehörigkeit zum sowjetischen Machtblock noch immer nachwirkt, sind beide Seiten bemüht, das gegenseitige Verhältnis auf eine rationale Grundlage zu stellen. Dank realistischer Einschätzung der Situation auf beiden Seiten scheint dieses Vorhaben zu gelingen, wozu die vertraglich fixierte Entschuldigung der russischen Seite für das 1956 und danach an Ungarn begangene Unrecht nicht unwesentlich beigetragen hat.

#### 4. Auslandsungarn

Wie bereits dargestellt, bildet seit dem Systemwechsel die Sorge um die konationalen Minderheiten in den Nachbarstaaten einen zentralen Punkt der ungarischen Außenpolitik. Die Praxis geht weit über die Anforderungen des Verfassungsauftrages in §6 Abs.3 hinaus.

Ungarn bemüht sich einerseits, in den internationalen und vor allem in den europäischen Gremien den völkerrechtlichen Minderheitenschutz zu fördern. Andererseits macht es die Minderheitenfrage auch in den Beziehungen zu den Staaten der Region zu einem Thema und bemüht sich, in den bilateralen Vertragswerken mit den Nachbarn ein möglichst hohes Niveau festzuschreiben<sup>107</sup>. Das hat den Abschluß des ungarisch-slowakischen Nachbarschaftsvertrags im Vorfeld des

<sup>107</sup> Mittlerweile hat Ungarn mit den meisten Staaten der Region Minderheitenabkommen abschließen können:

31.5.1991: Erklärung über die Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der Republik Ungarn und der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik auf dem Gebiet der Gewährleistung der Rechte nationaler Minderheiten;

6.12.1991: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und der Ukraine über die Grundlagen der guten Nachbarschaft und der Zusammenarbeit (Art. 17);

6.2.1992: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und der Bundesrepublik Deutschland über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa (Art. 19);

6.11.1992: Abkommen über die Gewährleistung von Sonderrechten für die slowenische nationale Minderheit in der Republik Ungarn und für die ungarische nationale Gemeinschaft in der Republik Slowenien;

11.11.1992: Erklärung über die Prinzipien der Zusammenarbeit zwischen der Republik Ungarn und der Rußländischen Föderation auf dem Gebiete der Gewährleistung der Rechte nationaler oder ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten;

1.12.1992: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und der Republik Slowenien über Freundschaft und Zusammenarbeit (Art. 16);

16.12.1992: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und der Republik Kroatien über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit (Art. 17);

19.3.1995: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und der Slowakischen Republik über gutnachbarliche Beziehungen und freundschaftliche Zusammenarbeit (Art. 15; Anm. 37);

5.4.1995: Übereinkommen zwischen der Republik Ungarn und der Republik Kroatien über den Schutz der Rechte der in der Republik Ungarn lebenden kroatischen Minderheit und der in der Republik Kroatien lebenden ungarischen Minderheit;

16.9.1996: Vertrag zwischen der Republik Ungarn und Rumänien über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft (Art. 14, 15; Anm. 35);

Die bis einschließlich 1992 geschlossenen Verträge sind abgedruckt bei Brunner/Tontsch (Anm. 36), das ungarisch-kroatische Minderheitenabkommen bei Marko, Joseph: Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten, Bonn 1996.

Pariser Gipfels im März 1995 sehr gefährdet und den Abschluß des ungarisch-rumänischen Vertrags stark verzögert, da beide Staaten sich scheuten, die ohnehin nur schwach ausgeprägten europäischen Minderheitenschutzstandards den magyarischen Minderheiten vertraglich zuzusichern. Weiter oben ist bereits darauf hingewiesen worden, daß auch die ungarische Weigerung, die Unverletzlichkeit der Grenzen noch einmal zu garantieren, die Verhandlungen ebenfalls nicht gefördert hat. Es muß jedoch festgehalten werden, daß Ungarn im Unterschied zur Zwischenkriegszeit heute keinerlei Grenzrevisionen anstrebt<sup>108</sup>.

Die Situation der Auslandsungarn ist auch innenpolitisch ein bedeutendes Thema. Die Fürsorge, die die Regierung den Konationalen jenseits der Grenzen angedeihen läßt, wird von einem nicht unbeträchtlichen Teil der Wähler wahrgenommen und im Wahlverhalten berücksichtigt. Entsprechend intensiv ist auch die öffentliche Diskussion dieser Probleme. Trotzdem ist es auf relativ geringen Widerstand gestoßen, als die Regierung Mitte der 90er Jahre daran ging, im Zuge der Verschärfung der Einwanderungsbedingungen auch den Zuzug von Auslandsungarn aus den ärmeren Nachbarländern, insbesondere aus dem rumänischen Siebenbürgen, zu erschweren. Die Akzeptanz dieser Beschränkungen ist mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu erklären, die viele Ungarn den weiteren Zustrom mittelloser Landsleute als nicht mehr zu verkraften empfinden läßt. Insofern ähnelt die psychische Situation der in Deutschland, wo sich die Sorge um das Schicksal vor allem der Rußlanddeutschen mit der weit verbreiteten Ablehnung einer weiteren Einwanderung dieser Gruppe paart.

##### 5. Weitere Aspekte ungarischer Außenpolitik

Die wichtigsten Koordinaten der ungarischen Außenpolitik sind bereits dargestellt worden. Jedoch erschöpft sich die Politik Ungarns nicht in dem Bestreben um die Verwirklichung der genannten Ziele.

Insbesondere unmittelbar nach dem Systemwechsel waren Bemühungen zu verzeichnen, die finno-ugrischen Konsultationen der Zwischenkriegszeit wiederaufzunehmen. Die Initiative ging vor allem von Ungarn und Estland aus. Der anvisierte dritte Partner, Finnland, gab sich dagegen zögerlich, zum einen, weil es mittlerweile seinen Platz in der skandinavischen Integration und in der Europäischen Union (Finnland betrachtete 1989/1990 den Beitritt bereits als beschlossene Sache) gefunden hatte, zum anderen, weil es von den wesentlich ärmeren Partnern Ungarn und Estland zum Zahlmeister dieser Kooperation ausersahen

---

An Nachbarstaaten fehlen somit nur Serbien, das jedenfalls bis vor kurzem zu keinerlei Minderheitenschutz bereit war, und Österreich. Die deutschsprachige Minderheit Ungarns, die sich selbst als deutsch und nicht als österreichisch bezeichnet, betrachtet – wenn überhaupt – die Bundesrepublik Deutschland als ihr "Mutterland", und die ungarischen Minderheiten im österreichischen Burgenland sind bereits durch die österreichische und burgenländische Gesetzgebung traditionell gut geschützt. Zu diesem Thema s. Jeszenszky, Géza: Hungary's Bilateral Treaties with the Neighbours and the Issue of Minorities, *Ethnos-Nation* 1996, Nr. 1–2, 123 ff.

<sup>108</sup> Kiss (Anm. 11), 105 f.

war. Aus diesem Grund ist eine umfassende finno-ugrische Zusammenarbeit nicht zustande gekommen. Die trilateralen Kontakte erschöpfen sich in mehr oder weniger regelmäßigen Konferenzen abseits der großen Öffentlichkeit. Anzumerken ist noch, daß die finno-ugrischen Völker ohne eigenen Staat, die vor allem auf dem Territorium der Rußländischen Föderation leben, kein Thema der finno-ugrischen Kooperation und auch kein Ziel der ungarischen Außenpolitik etwa im Sinne einer panugrischen Konzeption bilden<sup>109</sup>.

In seiner Nahostpolitik pflegt Ungarn die aus der Zeit der Zugehörigkeit zum sowjetischen Block ererbten guten Beziehungen zu den arabischen Staaten. Gleichzeitig bemüht es sich, die Beziehungen zu Israel auszubauen. Nachdem Ungarn 1967 wie alle Mitglieder des Warschauer Paktes außer Rumänien die Beziehungen zu Israel abgebrochen hatte, wurde bereits in den achtziger Jahren mit der Wiederaufnahme von Kontakten zunächst auf informeller Ebene begonnen. Hierbei waren die immer noch etwa 70 000 Personen starke jüdische Minderheit in Ungarn sowie die große Anzahl israelischer Bürger mit ungarischen Wurzeln<sup>110</sup> eine große Hilfe. Mittlerweile sind die Beziehungen so gut, daß der Staat Israel sich an der Sanierung der Budapester Synagoge, einer der größten der Welt, beteiligt. Darüber hat Ungarn jedoch nie seine Beziehungen zur arabischen Welt vernachlässigt. Im Golfkrieg beteiligte es sich beispielsweise mit medizinischem Personal an den alliierten Interventionen zugunsten Kuwaits.

Was die Beziehungen zur Staatenwelt außerhalb des europäisch-nordatlantisch-mediterranen Bereichs angeht, so bildet Lateinamerika den Schwerpunkt. Die engen Beziehungen zwischen Ungarn und dem südamerikanischen Subkontinent gehen auf die Zwischenkriegszeit zurück. Die zahlreichen ungarischen Auswanderer vor allem in den La-Plata-Ländern bilden eine funktionierende Brücke zwischen den Hemisphären. In Asien stehen Indien und Japan im Mittelpunkt ungarischer Politik, und zu beiden Staaten unterhält Ungarn bereits seit langem vergleichsweise enge Bindungen. Dagegen spielen die AKP-Staaten kaum eine Rolle in der ungarischen Außenpolitik.

### *VII. Integration und Hoheitsverzicht*

Wie bereits dargestellt, ist die Integration in die westeuropäischen und nordatlantischen Wirtschafts- und Militärorganisationen ein erklärtes Ziel der ungarischen Außenpolitik. Trotz ihrer grundsätzlichen Völkerrechtsfreundlichkeit enthält die ungarische Verfassung keine Bestimmung, die die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen ausdrücklich gestattet. Ein Beitritt insbesondere zur Europäischen Union setzt aber die Übertragung von beträchtlichen staatlichen Rechten auf supranationale Instanzen voraus. Auch eine

<sup>109</sup> Sanukow, Ksenofonij Nikanorowitsch: Die finnisch-ugrischen Völker Rußlands. Gesellschaftspolitische Situation und Nationalbewegung – aus der Sicht eines Insiders, Osteuropa 1996, 237 ff.; Magyar Nemzet, 3.7.1993, 2: Jelcin ma fogadja a magyar állampót [Jelzin empfängt heute den ungarischen Staatschef].

<sup>110</sup> Der in Deutschland bekannteste Israeli ungarischer Herkunft dürfte Ephraim Kishon sein.

Vollmitgliedschaft in der NATO ist ohne Einschränkungen der nationalen Souveränität nicht denkbar.

Es stellt sich die Frage, ob die gegenwärtige Verfassung Ungarns auch ohne ausdrückliche Ermächtigung den Beitritt zu supranationalen Organisationen gestattet.

Dagegen könnte zunächst § 5 der Verfassung sprechen:

§ 5: Der Staat der Republik Ungarn schützt die Freiheit und Macht des Volkes, die Unabhängigkeit des Landes und seine territoriale Unversehrtheit sowie seine in völkerrechtlichen Verträgen niedergelegten Grenzen.

Diese Vorschrift scheint die äußere Souveränität des Staates so hoch zu stellen, daß die Abtretung von Hoheitsrechten ausgeschlossen ist. Dieses Ergebnis kann auch nicht durch die nur schwach ausgeprägte internationale Kooperationspflicht des § 6 Abs. 2 gemildert werden. Eine konkrete Aussage zur europäischen Integration, die als Staatsziel und Auftrag § 5 für diesen Bereich modifizieren könnte, fehlt in der ungarischen Verfassung.

Zu bedenken ist jedoch, daß die Beibehaltung der alten Verfassung nur als Interimslösung gedacht war. Aus der Präambel wird klar, daß nach der Konsolidierung des neuen Systems eine neue Verfassung erlassen werden sollte. Da die gegenwärtige Verfassung nur noch für eine begrenzte Übergangszeit gelten sollte, stellte sich die Frage der Übertragung von Hoheitsrechten an europäische Organisationen für sie im Grunde genommen nicht. Daß sich die Verabschiedung einer neuen Verfassung so lange hinziehen würde (siehe unten, VIII), hat zur Zeit der Verfassungsrevision 1989/90 niemand erwartet.

Damit ist aber nur erklärt, warum die ungarische Verfassung diese Frage nicht regelt. Es ist immer noch nicht klar, wie im Falle etwa eines EU-Beitritts unter der geltenden Verfassung zu verfahren ist.

Der Beitritt würde sich in Form eines völkerrechtlichen Vertrages vollziehen. Dieser ist von hervorragender Bedeutung im Sinne des § 19 Abs. 3 *lit. f*), so daß auf jeden Fall das Parlament zuständig wäre. In die Zuständigkeit des Parlaments fällt auch die Änderung der Verfassung (§§ 19 Abs. 3 *lit. a*), 24 Abs. 3), wenn diese auch eine Mehrheit von zwei Dritteln aller Abgeordneten erfordert. Im Falle eines Beitritts wäre es die methodisch sauberste Lösung, durch Verfassungsänderung die Zulässigkeit der Abtretung der betroffenen Rechte klarzustellen.

Kommt die Zweidrittelmehrheit nicht zustande, so wäre die Verabschiedung des Vertragsgesetzes mit einfacher Mehrheit der anwesenden Abgeordneten möglich (§ 24 Abs. 2). Damit wäre eine völkerrechtliche Verpflichtung entstanden, für die § 7 Abs. 1 der Verfassung die Übereinstimmung mit der nationalen Rechtsordnung garantiert. Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts bedeutet dies, daß das gesamte innerstaatliche Recht so auszulegen ist, daß es die übernommene Verpflichtung möglichst weitgehend verwirklicht. Dies kann jedoch nicht so weit gehen, daß damit die verfassungsmäßige Ordnung mit ihrem ausgeklügelten System von Zuständigkeiten über den Umweg eines völkerrechtlichen Vertrages aus den Angeln gehoben wird.

In Ungarn gebührt alle Macht dem Volk, welches die Volkssouveränität auf dem Wege gewählter Vertreter sowie unmittelbar ausübt (§ 2 Abs. 2 der Verfassung).

Das höchste Organ der Staatsgewalt und der Repräsentation ist dabei das Parlament (§ 19 Abs. 1). Auf den ersten Blick sieht es so aus, als wäre damit dem Parlament auch die Möglichkeit eingeräumt, die aus der Volkssouveränität fließenden Hoheitsrechte im Wege der Übertragung auf eine zwischenstaatliche Einrichtung auch ohne besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung abzugeben. Wie bereits gezeigt, ist die Formulierung des § 19 Abs. 1 ein Anachronismus, der nicht über die Verfassungsgebundenheit des Parlaments hinwegtäuschen kann. Aus dieser fundamentalen Bindung des Verfassungsstaates eröffnet auch § 7 Abs. 1 keinen Ausweg.

Es ist dem Parlament als Ausdruck der Souveränität des Volkes gemäß § 28/B Abs. 1 der Verfassung möglich, landesweite Volksabstimmungen in Fragen, die in seinen Kompetenzbereich fallen, anzuordnen. Präzisiert wird dies durch die Vorschrift des § 5 Abs. 1 *lit. b*) Volksabstimmungsgesetz<sup>111</sup>, die eine Volksabstimmung in Angelegenheiten der Gesetzgebung und bei Fragen von landesweiter Bedeutung für zulässig erklärt. Wie bereits dargestellt, sind von Verfassungs wegen unter anderem die Verpflichtungen aus gültigen völkerrechtlichen Verträgen und die damit im Zusammenhang stehenden Gesetze einer Volksabstimmung entzogen (§ 28/C Abs. 5 *lit. b*), g), h)). Das Ergebnis einer Volksabstimmung ist für das Parlament bindend.

Durch eine derartige Volksabstimmung kann sich das Parlament die demokratische Legitimation für einen EU-Beitritt und die damit verbundene Übertragung von Hoheitsrechten schaffen. Gegen eine Übertragung von Hoheitsrechten direkt durch eine Volksabstimmung bzw. durch einfaches, in einer Volksabstimmung gebilligtes Gesetz bestehen allerdings ernsthafte Bedenken. Zwar gebührt alle Macht dem Volk, aber auch das Volk kann diese Macht nur im Rahmen der Verfassung ausüben; es ist an die Verfassung gebunden (§ 77 der Verfassung). Die Existenz der Verfassung macht auch das Volk zu einem *pouvoir constitué*; lediglich bei der Abstimmung über eine neue Verfassung (§ 7 Volksabstimmungsgesetz) betätigt es sich erneut als *pouvoir constituant*. Eine Volksabstimmung kann daher nicht mehr, als das Parlament zur Vornahme der notwendigen Maßnahmen (d. h. einer zweckentsprechenden Verfassungsänderung vor dem Abschluß der Beitrittsverträge) mit der notwendigen politischen<sup>112</sup> Legitimation zu versehen.

<sup>111</sup> Gesetz 1989: XVII über Volksabstimmungen und Volksinitiativen, Magyar Közlöny 1989, 706 ff. Dieses Gesetz ist durch die Verfassungsgerichtsentscheidung 52/1997. (Anm. 66) allerdings in großen Teilen als verfassungswidrig bezeichnet worden. § 5 ist zwar nicht davon betroffen, jedoch ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichts eine komplette Neuregelung angebracht.

Für einen EU-Beitritt durch Volksabstimmung P e t s c h k e, Alexander: Die EU-Reife der ungarischen Verfassung, Osteuropa Recht 1996, 124 ff., 136.

<sup>112</sup> Es handelt sich dabei ausschließlich um die politische Legitimation. Die rechtliche Befugnis ergibt sich bereits aus der Kompetenz des Parlaments zur Abänderung der Verfassung [§ 19 Abs. 3 *lit. a*) Verfassung], die dem Parlament ohne jede zwingende Beteiligung des Volkes zukommt. Trotzdem kann es politisch zweckmäßig sein, in einer derart zentralen Frage eine Volksabstimmung durchzuführen. Dem entsprach auch die Absicht der Regierung, über den Beitritt zur NATO lediglich eine konsultative Volksabstimmung zu beantragen. Erst durch das von der Opposition organisierte Stimmenquorum von 200 000 Unterschriften wurde eine verbindliche Volksabstimmung notwendig. S. dazu auch H a r g i t a i (Anm. 39), 152 f.

Demnach sieht die geltende Verfassung keine Möglichkeit vor, Hoheitsrechte allein im Zuge von Integrationsverträgen zu übertragen. Sie steht aber einer Änderung, die eine derartige Befugnis schafft, nicht entgegen. Eine Verfassungsänderung ist somit der einzige Weg, der EU und anderen Supra- bzw. internationalen Organisationen beizutreten. Aus diesem Grund enthält auch die Verfassungskonzeption vom 3. Februar 1997<sup>113</sup> in § 3 eine Klausel, die die Übertragung von einzelnen Hoheitsrechten auf internationale Organisationen gestattet, falls dem Vertragsgesetz zwei Drittel der Abgeordneten zustimmen und es durch eine Volksabstimmung bestätigt wird. Diese Konzeption ist aber bislang bloßes Papier geblieben, worauf im abschließenden Ausblick noch zurückzukommen sein wird.

Trotz der rechtlich zweifelhaften Situation ist die öffentliche Meinung in der Frage des Beitritts zu westeuropäisch-atlantischen Institutionen weitgehend einig. Auch die damit verbundene Übertragung von Hoheitsrechten stößt weder in der allgemeinen noch in der Fachdiskussion ernsthaft auf Widerstand. Eine emotionale Debatte mit derart schrillen Tönen, wie man sie in Polen vor der Volksabstimmung über die Verfassung am 25. Mai 1997 auch in bezug auf die Integrationsklausel hören konnte<sup>114</sup>, findet in Ungarn nicht statt.

### VIII. Ausblick

Die gegenwärtige ungarische Verfassung wird von vielen als unbefriedigend empfunden. Zum einen handelt es sich formal immer noch um das Gesetz 1949: XX, d. h. um das aus kommunistischer Zeit ererbte Verfassungsgesetz. Zweitens entspricht sie in ihrem Aufbau kommunistischen und nicht rechtsstaatlichen Verfassungen westeuropäischen Zuschnitts, weil sie die Grundrechte am Schluß regelt. Dies ist zwar nur ein optisches und kein inhaltliches Manko, gilt aber vielen als unschön. Drittens haben die vielen Verfassungsänderungen seit 1989 dazu geführt, daß der Text an einigen Stellen Widersprüche enthält, überhaupt wenig kohärent ist und bisweilen einem Flickenteppich ähnelt.

Inhaltlich läßt sich mit der Verfassung, so wie sie jetzt ist, durchaus leben. Inkohärenzen können durch weitere Änderungen ausgeräumt werden. Trotzdem gibt es seit der Konstituierung des ersten frei gewählten postsozialistischen Parlaments kontinuierliche Bestrebungen, den Systemwechsel durch den Erlaß einer neuen Verfassung zu krönen. Da es weniger um sachliche Notwendigkeiten als vielmehr um ein symbolisches Desideratum geht, ist bis heute keine neue Verfassung erlassen worden.

<sup>113</sup> Verfassungskonzeption, Sekretariat des Verfassungsvorbereitenden Ausschusses des Parlaments, AZ.: AEB/1/2/1997.

<sup>114</sup> S. dazu Archiv der Gegenwart, 23.3.1997, 41915; Diemer-Benedict, Tanja: Die neue Verfassung der Republik Polen, Osteuropa Recht 1997, 223 ff.; Storch, Dieter: Polen stimmt für neue Verfassung, Berliner Europa Forum 6/1997, 37 f.; Tkaczynski, Jan Wiktor/Vogel, Ulrich: Polens neue Verfassung, KAS/Auslandsinformationen 10/1997, 15 ff.; dies.: Sieben Jahre nach der Wende: Die polnische Verfassung zwischen Oktroi und Obstruktion, Osteuropa Recht 1997, 169 ff.

Das Parlament hat einen Verfassungsvorbereitenden Ausschuß eingerichtet, in dem jede Fraktion mit vier Abgeordneten vertreten ist. Trotz seiner Schwerfälligkeit hat der Ausschuß sich Ende 1996 auf eine Textvorlage einigen können, der ein Vorschlag des Justizministeriums zugrunde lag. Ursprünglich hoffte man, noch 1997 die neue Verfassung verabschieden zu können. Im Mai 1997 brach jedoch zwischen den politischen Parteien erneuter politischer Streit um die Vorlage und damit verbunden über einige grundsätzliche Fragen der Verfassungsgebung aus, so daß zur Zeit fraglich ist, ob es überhaupt zu einer neuen Verfassung kommt.

Die Verfassungskonzeption<sup>115</sup> enthält einige Änderungen nicht nur gegenüber der geschilderten jetzigen Rechtslage, sondern auch gegenüber den älteren Konzepten vor allem des Justizministeriums. In bezug auf die Ziele der Außenpolitik wurde zunächst erwogen, die Teilnahme an der europäischen Integration aufzunehmen. Die Fürsorge für die Auslandsungarn sollte ergänzt werden durch das Bestreben, sich auf internationaler Ebene für den Ausbau der Minderheitenrechte einzusetzen. Die wünschenswerte Streichung oder Umformulierung der Pflege der Beziehungen zu sämtlichen "Völkern", die keinerlei normativen Gehalt hat und daher nicht in eine rechtsstaatliche Verfassung gehört, war dagegen nicht vorgesehen.

Die Konzeption von 1997 brachte demgegenüber einige grundlegende Neuerungen bezüglich der auswärtigen Politik. Die Bestimmungen über die Ziele der Außenpolitik wurden fast vollständig gestrichen und nur noch das Verbot der Gewalt und der Drohung mit Gewalt gegen die territoriale Unversehrtheit und Unabhängigkeit anderer Staaten beibehalten (§7). Die Pflege der Beziehungen zu den Auslandsungarn und ihre Förderung ist die Pflicht des Staates in den völkerrechtlichen Beziehungen (§8); die Pflicht zur Mitwirkung an der Fortentwicklung des internationalen Minderheitenrechts ist nicht in die endgültige Fassung übernommen worden. Auf die Klausel, die die Übertragung von Hoheitsrechten gestatten soll (§3), ist bereits hingewiesen worden. Sie ist recht weit gefaßt: Dem Wortlaut nach kommt jede internationale Organisation in Frage, die Übertragung kann zu jedem Zweck geschehen und eine unbestimmte Teilmenge der Souveränität umfassen; lediglich die Übertragung der gesamten Hoheitsgewalt ist ausgeschlossen.

Im Hinblick auf die Grundrechte sind keine wesentlichen Änderungen vorgesehen. Der bisherige Katalog wird im wesentlichen für ausreichend erachtet, und auch im Hinblick auf die völkerrechtlichen Verpflichtungen Ungarns aus seinem Beitritt zu etlichen menschenrechtlichen Verträgen ergibt sich kein großer Änderungsbedarf. Eine in manchen Verfassungen zu findende ausdrückliche Vorschrift, derzufolge internationale Menschenrechtsabkommen Vorrang vor innerstaatlichem Recht haben, ist nicht geplant. Die verfassungsrechtliche Übernahme des allgemeinen Völkerrechts in das innerstaatliche Recht wird als ausreichende Garantie für die Verwirklichung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Ungarns angesehen.

<sup>115</sup> Gemeint ist die in Anm. 113 erwähnte Konzeption. Sie ist im Gegensatz zu den älteren, vom Justizministerium herausgegebenen Plänen bereits als Normtext mit Entscheidungsalternativen an manchen Stellen abgefaßt.

Das Verhältnis des allgemeinen Völkerrechts zum ungarischen Recht soll wie bisher geregelt werden; darüber hinaus kommt dem Sekundärrecht internationaler Organisationen nach der Verfassungskonzeption die Funktion einer eigenen Rechtsquelle zu (§ 65). Daneben sieht die Konzeption ein eigenes Kapitel über völkerrechtliche Verträge vor (§§ 66 ff.). Kernpunkt dieser Regelungen war nach den älteren Plänen ein neuer Rang für bekanntgemachte Verträge in der Normenhierarchie zwischen der Verfassung und dem einfachen Gesetzesrecht. Darauf verzichtet die neue Verfassungskonzeption, die nur noch die Verkündung entweder durch Gesetz oder durch Verordnung kennt. Das ursprünglich vorgesehene ausdrückliche Verbot, verfassungswidrige Verträge – jedenfalls vor einer Änderung der Verfassung – abzuschließen, ist nicht in die Schlußfassung der Konzeption übernommen worden, da es im Grunde genommen selbstverständlich ist und sich aus der Normativität der Verfassung und dem Rechtsstaatsgebot ergibt.

Die Zuständigkeiten zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge sollen nicht wesentlich geändert, sondern lediglich präziser formuliert werden. Dies ist auch sachgerecht, da sie sich in der Praxis bewährt haben und westeuropäischen Standards entsprechen. Die Einzelheiten sollen durch ein Gesetz geregelt werden. Der Vorschlag, bestimmte zentrale Fragen wie etwa eine Änderung des Staatsgebiets oder den Beitritt zu einer supranationalen Organisation zwingend einem Volksentscheid zu unterbreiten, hat sich nicht durchsetzen können.

Es wird erwogen, die Zuständigkeiten des Verfassungsgerichts im wesentlichen in der Verfassung zu regeln und dessen ausufernde Kompetenzen an einigen entscheidenden Punkten zurückzustutzen. So soll bei der Normenkontrolle die Popularklage wesentlich eingeschränkt und die abstrakte Verfassungsauslegung abgeschafft werden. Die verfassungsgerichtlichen Kompetenzen im Zusammenhang mit völkerrechtlichen Verträgen werden in der Konzeption im Kapitel über die Verträge (§§ 66 ff.) geregelt, so daß sich dort eine umfassende Kodifizierung der auswärtigen Gewalt findet.

Die Neuerungen, die die Verfassungskonzeption für den Bereich der auswärtigen Gewalt und des Völkerrechts vorsieht, bringen einen bedeutenden qualitativen Fortschritt. Sie sind präziser, systematischer, flexibler und, was die Organisation der vertragschließenden auswärtigen Gewalt angeht, zudem noch zusammenhängend in einem Kapitel geregelt.

Es ist bereits angemerkt worden, daß die Verabschiedung einer neuen Verfassung zur Zeit eher unwahrscheinlich scheint. Aus den vorherigen Ausführungen ist aber deutlich geworden, daß Ungarn nach dem Systemwechsel eine verfassungsrechtliche Regelung der mit dem Völkerrecht und der auswärtigen Gewalt zusammenhängenden Fragenkomplexe getroffen hat, die eine zukunftsorientierte Politik erlauben.

Summary<sup>116</sup>

## International Law, the Constitution and Foreign Policy in Hungary

The collapse of communism in Hungary has resulted in the creation of a modern Western European state, the basic values of which are the rule of law, a multiparty political system, a pluralistic society, and in principle, free enterprise. This goal was achieved by restructuring the entire constitutional and legal system of the country. One aspect of this process is the re-organisation of foreign policy, including its means, goals and orientations as well as the role of international law in the domestic sphere.

In the communist era, the People's Republic of Hungary belonged to the "socialist world system". The ruling principle of "socialist internationalism" meant in practice the hegemony of the Soviet Union over her allies. Foreign policy lay entirely in the competence of the party hierarchy, although the 1949 Constitution contained some cryptic rules about (formal) competences of state organs, especially in connection with the conclusion of international treaties. All socialist countries advocated a strong dualism to save their domestic legal systems from undesired tendencies in international law, e.g. in the field of human rights.

This concept of foreign policy and international law was irreconcilable with the post-socialist Constitution of 1989. The relationship between international and domestic Hungarian law is now governed by §7 par. 1 of the Constitution which holds that the legal system of the Republic of Hungary accepts the universally recognised rules of international law and guarantees the harmony between the obligations assumed under international law and domestic law. This means that, unlike the socialist concept, international law now is an immediate source of law in the Hungarian legal system. The expression "universally recognised rules of international law" comprises – in the terms of Art. 38 of the Statute of the International Court of Justice – international custom as well as the general principles of law recognised by civilised nations. This is true at least for universal international law. It may be disputed whether local customary law falls under §7 of the Constitution. The wording seems to exclude merely local custom, but one may argue in favour of a tacit extension of the constitutional provisions since there is no material reason for an exclusion of regional or local customary law.

The rank of international law in the domestic hierarchy of norms is not determined by the Constitution itself. Only in the case of treaties is the situation clear: they share the rank of the norm which transforms them into Hungarian law. Unlike several other post-socialist constitutions, Hungarian law does not provide for a rank between the Constitution and simple acts of parliaments for international (human rights) treaties. The universally recognised rules of international law do not have a rank in the hierarchy as such. According to the Constitutional Court, they have an effect on the entire legal system, including the constitution. This means in practice that one has to bear the relevant rules of international law in mind whenever Hungarian law is interpreted or applied.

---

<sup>116</sup> Summary by the author.

The new Hungarian constitution contains some regulations concerning the foreign policy of the Republic of Hungary. §6 obliges Hungary to abstain from war and aggression (par. 1), to work for co-operation with all the peoples and the countries of the world (par. 2) and to assume responsibility for the Magyar minorities outside Hungary (par. 3). The first paragraph does not more than repeat the obligation for peaceful settlement of conflicts in international law which is binding for all states. The second paragraph has a certain meaning in connection with the co-operation with states, but not with "all the peoples of the world". The latter is a reminiscence of the socialist constitution which meant by this expression the "progressive" (i.e. socialist) liberation movements abroad. Today it is questionable which "peoples" a state could entertain relations with that are not covered by "all the states of the world". So far, both the Antall government (1990–1994) and the Horn government (since 1994) followed the guidelines given by §6 of the Constitution. Especially the Hungarian minorities abroad have been a central point of concern to both post-socialist governments.

Apart from determining the overall objectives of Hungarian foreign policy the constitution also settles the competences of the various organs in shaping Hungary's international contacts. First of all there is the President of the Republic, whose role is, in accordance with the traditions of continental parliamentary democracy, principally a ceremonial one. This is true also for his functions in foreign affairs: he represents the country, signs international treaties and sends and receives the ambassadors (§30/A). These competences do not imply any real power to decide, but are functions of protocol.

Parliament has a much stronger say in foreign policy: it ratifies the international treaties that are of outstanding importance to Hungary's international relations and it has the monopoly to decide on questions of war and peace and of the use of the armed forces within and outside the country. Furthermore, it adopts the government's programme which will contain the basics of the foreign policy as well (§19 par. 3). As can be seen, Parliament plays a central role in forming the country's will.

This will is executed by the government, which is especially true in the case of foreign affairs. According to the Constitution, the Government "participates in the determination of foreign policy and concludes international treaties in the name of the Republic of Hungary" (§35). The word "participates" is weaker than the practice: the Government is the dominant body in foreign policy, although the Constitution itself does not provide for a formal prerogative in foreign matters in favour of the Government. Yet, the Hungarian constitutional system is based on the principles of parliamentary democracy, and in this system it has become customary to grant the Government a certain discretion in foreign relations which it can exercise without the interference of Parliament or any other institutions.

The Constitutional Court may squash unconstitutional international treaties before ratification and rules of domestic law contrary to international obligations (as established by treaty or customary law) of Hungary. It is also competent to decide disputes between state organs concerning their constitutional competences which may bear importance for the competences in foreign matters as well.

There are other organs that also have or may have a limited influence on foreign affairs: The National Defence Council has certain functions in the case of emergency or war, and the people (being the sovereign) may determine certain questions through a referendum.

Since the end of communism, the principal endeavour of Hungarian diplomacy has been in the field of regional and European integration. Whereas NATO membership appears to be relatively close at hand, it will take more time for Hungary to be able to join the European Union. Until then, the Central European Free Trade Association (CEFTA) provides for a certain regional economic integration. With a view to EU membership, it will be necessary to amend the Constitution and to incorporate a clause that allows for supranational integration and the transfer of sovereign rights.

