

SZABÓ István

Universitätsprofessor, Pázmány Péter Catholic University, Budapest

DIE GOLDENE BULLE IN DER NORMENHIERARCHIE

Im Jahr 2011 wurde die historische Verfassung Ungarns mit dem neuen Grundgesetz nach fast sieben Jahrzehnten Pause wieder Teil des geltenden öffentlichen Rechts. Eine lebendige historische Verfassung ist flexibel. Im Laufe der Zeit kommen neue Elemente hinzu, und veraltete Teile werden entfernt und werden Teil der Verfassungsgeschichte. Die sozialistische Verfassung von 1949 brach jedoch vollständig mit ihr, so dass die historische Verfassung in ihrer Gesamtheit zur Verfassungsgeschichte wurde. In diesem Zustand verlor sie ihre Flexibilität, so dass keine neuen Elemente hinzugefügt wurden. Ihr fehlen die Veränderungen der fast sieben Jahrzehnte bis 2011, so dass seine Verbindung an die Verfassungsordnung des 21. Jahrhunderts nicht perfekt ist. Aber die Probleme sind nicht unüberwindbar. In meinem heutigen Vortrag werde ich ein solches Thema im Zusammenhang mit der Goldenen Bulle ansprechen: die Normenhierarchie. Dieses Konzept war bereits vor 1949 bekannt, aber sein Inhalt war nicht ganz derselbe wie heute. Die Pause von fast sieben Jahrzehnten ist auch hier spürbar.

Die Normenhierarchie ist im ungarischen öffentlichen Recht seit dem Spätmittelalter bekannt. Nach der Einrichtung des Reichstages im 14. Jahrhundert trat neben das Gesetz eine neue normative Rechtsquelle, die Verordnung. Der König konnte nicht einseitig von den im Konsens mit dem Reichstag getroffenen Entscheidungen abweichen. Das Gesetz war eine Rechtsquelle, die im Einvernehmen mit dem Reichstag geschaffen wurde, während die Verordnung vom König unabhängig erlassen wurde. Zwischen den beiden Normen wurde eine hierarchische Beziehung hergestellt.¹

Heute jedoch steht die Verfassung an der Spitze der Normenhierarchie, und die Gesetze müssen mit ihr in Einklang stehen. In meinem Vortrag werde ich die Stellung der Verfassung in der Normenhierarchie vor 1949 untersuchen. Hier war die Ähnlichkeit nicht so groß wie bei der Beziehung zwischen Gesetz und Verordnung.

Im 19. Jahrhundert bedeutete – in Ungarn – die Verfassungsschutzfunktion der Komitate (*vis inertiae*), dass sie sich weigern konnten, Verordnungen (Massnahmen) der zentralen Regierungsbehörden zu vollstrecken, wenn diese als gesetzwidrig angesehen wurden.²

¹ TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet, különös tekintettel a nyugati államok jogfejlődésére* [Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsentwicklung der westlichen Staaten]. Grill, Budapest, 1919. 627–630.

² STIPTA István: *Az Aranybulla ellenállási záradéka és a nemesi vármegyék rendelet-félretételi (vis inertiae) jogosultsága* [Die Widerstandsklausel der Goldenen Bulle und das Recht der adligen Komitate, dem Verordnungen zu widersprechen (*vis inertiae*)]. In: Mezey Barna (Hrsg.): *Az Aranybulla a joghistoriában*. Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Budapest, 2022. 172–184.

Heute handelt es sich jedoch nicht mehr um das, was wir als Verfassungsschutz bezeichnen würden, sondern vielmehr um die Überwachung der Gesetzmäßigkeit, da die Gesetzmäßigkeit der von den Verwaltungsbehörden getroffenen Entscheidungen geprüft wird. In diesem System war die Verfassung noch nicht in den Rang eines Gesetzes erhoben, sie war eine Gesamtheit von Gesetzen. Ákos Timon³ schrieb Folgendes über *vis inertiae*: „(...) den Komitaten hielten es für ihr Recht und ihre Pflicht, die zentralen Regierungsbehörden, die dem Reichstag nicht unterstellt war, unter dem Gesichtspunkt der durch die Gesetze garantierten Verfassung zu kontrollieren (...)“⁴ Der Ausdruck „durch die Gesetze garantierte Verfassung“ impliziert eindeutig, dass die Verfassung die Gesamtheit der Gesetze ist.

Im 20. Jahrhundert vertritt Móric Tomcsányi⁵ in der 1932 erschienenen Ausgabe seines Lehrbuchs des ungarischen öffentlichen Rechts eine etwas merkwürdige Auffassung von der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen: „Unter den neueren Verfassungen gibt es jedoch bereits einige, die nicht einmal vor diesem letzten Schritt zurückschrecken und dem eigens eingerichteten Verfassungsgericht das Recht anvertrauen, die materielle Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu prüfen (...)“.⁶

Im Jahr 1943 schrieb István Csekey⁷ über die Entthronung von 1921 Folgendes: „Heute ist es jedoch ein Grundsatz der Verfassungsordnung, dass der Monarch rechtlich nicht entthront werden kann.“⁸ Kurz darauf fuhr er fort: „Was die Gültigkeit des so genannten Entthronungsgesetzes von 1921 angeht (...) Jede Interpretation, die die Ungültigkeit dieses Gesetzes (...) aus seinem Inhalt ableiten will, widerspricht der Auffassung unseres Verfassungsrechts, das nur den formalen Begriff des Gesetzes anerkennt.“⁹

Ein hierarchisches Verhältnis zwischen der Verfassung und den Gesetzen wird hergestellt, wenn auch die materielle Verfassungsmäßigkeit des letzteren, d.h. sein materieller Widerspruch zur Verfassung, geprüft wird. Das ist es, was ein Verfassungsgericht heute tut. Widerspricht ein Gesetz in der Sache der Verfassung, erklärt das Verfassungsgericht es für verfassungswidrig und hebt es auf. Tomcsányi erwähnt die materielle Verfassungsmäßigkeit wörtlich, aber er findet es seltsam, dass sie geprüft wird. Csekey hingegen schreibt in den letzten Jahren der historischen Verfassung deutlich, dass die Ungültigkeit eines Gesetzes nur unter formalen Gesichtspunkten geprüft werden kann, und dass die Ungültigkeit nicht aus einem inhaltlichen Widerspruch abgeleitet werden kann. Im ungarischen öffentlichen Recht hat sich also auch zwischen den beiden Weltkriegen kein hierarchisches Verhältnis zwischen der Verfassung und den Gesetzen entwickelt.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, dass vor 1949 in Ungarn kein besonderes Bedürfnis bestand, die Verfassung in eine eigene schriftliche Rechtsquelle zu überführen. Eine klare Trennung von den Gesetzen wäre notwendig gewesen, wenn sie in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stünden. So hat sich in der ungarischen Terminologie des öffentlichen Rechts der Begriff der formellen Verfassung, wenn sich die Verfassung klar von der übrigen Rechtsordnung abgrenzen lässt, nicht entwickelt. Auch in der öffentlich-recht-

³ Ákos Timon (1850–1925) Professor für Rechtsgeschichte in Budapest 1890–1925.

⁴ TIMON, 1919. 733.

⁵ Móric Tomcsányi (1878–1951) Professor für Verfassungsrecht in Budapest 1922–1945.

⁶ TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga* [Öffentliches Recht Ungarns]. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 36.

⁷ István Csekey (1889–1963) in Tartu (Estland) / Szeged / Kolozsvár / Pécs 1923–1951.

⁸ CSEKEY István: *Magyarország alkotmánya* [Die Verfassung Ungarns]. Renaissance, Budapest, 1943. 112.

⁹ CSEKEY, 1943. 102–103.

lichen Literatur zwischen den beiden Weltkriegen wird zur Definition der Verfassung nur der materielle Verfassungsbegriff herangezogen, der den Inhalt der Verfassung bestimmt.¹⁰

Aber auch die Abgrenzung in der formellen Verfassung schuf nicht automatisch ein hierarchisches Verhältnis zwischen der Verfassung und den Gesetzen. Diese hierarchische Positionierung der Verfassung ist recht neu und wurde selbst zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht allgemein anerkannt.

Bei der Lektüre der verfassungsrechtlichen Literatur der Weimarer Republik in Deutschland erschien mir der Begriff der „stillschweigenden Verfassungsänderung“, wie er von Garhard Anschütz¹¹ beschrieben wurde, lange Zeit seltsam.¹² Demnach konnte jedes Gesetz von der Verfassung abweichen, wenn es vom Reichstag mit der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit verabschiedet wurde. Diese Gesetze blieben formell außerhalb der Verfassung und wurden nicht einmal als Verfassungsänderung gekennzeichnet. In Anschütz war die einzige Bedingung für die Verfassungsmäßigkeit der Gesetze, dass sie ordnungsgemäß erlassen wurden. In diesem Fall hätte die Aufgabe eines Verfassungsgerichts lediglich darin bestanden, die Sitzungsprotokolle des Reichstages daraufhin zu überprüfen, ob das Verfahren zur Änderung der Verfassung eingehalten wurde.

Anschütz betrachtet, wie Csekey, nur die formale Seite. Seiner Ansicht nach muss der Reichspräsident die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen prüfen, wenn sie verkündet werden.¹³ Weichen sie von der Verfassung ab, muss er prüfen, ob die für die Änderung der Verfassung vorgesehenen Regeln eingehalten wurden. Wenn ja, muss er sie verkünden, denn eine inhaltliche Diskrepanz stellt keine Verfassungswidrigkeit dar. Und wenn sich aus dem materiellen Widerspruch keine Verfassungswidrigkeit ergibt, gibt es auch kein hierarchisches Verhältnis zwischen den beiden Rechtsquellen. Die Verfassung ist lediglich ein Gesetz, das in einem besonderen Verfahren angenommen wurde.

Der Vorrang der Verfassung vor dem Gesetz war also auch in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht allgemein anerkannt und hing auch nicht davon ab, ob ein Land eine geschriebene Verfassungsurkunde oder eine historische Verfassung hatte. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die Hierarchie zwischen den beiden Rechtsquellen jedoch klar: Die Verfassung steht über die Gesetze. Daraus ergibt sich eindeutig, dass die Elemente der historischen Verfassung, die zur Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden,

¹⁰ Im Folgenden werden einige Beispiele für Definitionen des Begriffs „Verfassung“ aus der öffentlich-rechtlichen Literatur vor 1944 aufgeführt:

“Die Verfassung ist die Lebensform der Nation, die Lebensordnung des ungarischen Staates. Die Verfassung regelt die Organisation des Staates, die Art und Weise der Ausübung der Staatsgewalt, die Rechte und Pflichten der Bürger.” (EGYED István: *A mi alkotmányunk* [Die unsere Verfassung]. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 36.)

“Die Verfassung ist die Grundordnung des Staates, aus der sich alle anderen Rechte ableiten. (...) Genauer gesagt ist das Verfassungsrecht der Teil des öffentlichen Rechts, der sich mit der Rechtsstellung, der Funktionsweise und den Befugnissen der Staatsorgane befasst. Es befasst sich auch mit dem Verhältnis der Staatsorgane zueinander und zu den Bürgern.” (CSEKEY, 1943. 30., 31.)

“Zur Verfassung des Staates gehört alles, was mit der staatlichen Souveränität eng zusammenhängt, sei es organisatorisch oder operativ. Die Verfassung ist also (...) kurz gesagt, allgemein gesprochen, nichts anderes als die Organisation des Staates in seiner Souveränität.” [TOMCSÁNYI, 1932. 31.]

¹¹ Gerhard Anschütz (1867–1948) Professor für Verfassungsrecht in Heidelberg 1900–1933.

¹² ANSCHÜTZ, Gerhard: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919. Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis*. Scientia, Aalen, 1987. 401–402.

¹³ ANSCHÜTZ, 1987. 368.

nicht aus Verfassungsbegriffe aus der Zeit vor 1949 abgeleitet werden können. Wenn alle Gesetze aus der Zeit vor 1949 an die Spitze der Hierarchie gestellt werden, führt dies zwangsläufig zu Verwirrung.

Die gesamte historische Verfassung kann also nicht zur Auslegung des Grundgesetzes herangezogen werden, aber ich möchte die Definition der Verfassung von Pál Teleki¹⁴ zitieren. Obwohl Teleki kein Jurist war, beschäftigte er sich als Politiker und Ministerpräsident intensiv mit der Frage der Verfassung, die er wie folgt definierte: „[...] unsere Verfassung ist ungeschrieben – eine Reihe von Gesetzen und Rechtsbräuchen, die in das Blut der Nation übergegangen sind – von denen die Zeit etwas auslöschen kann, aber die Handlung eines einzelnen Mannes, die Handlung eines einzelnen Parlaments oder sogar die Stimmung einer einzelnen Generation – niemals.“¹⁵

Telekis Verfassungsdefinition sieht eine Verfassung an der Spitze der Normenhierarchie. Sie trennt von der materiellen Verfassung die Teile ab, die seit Generationen bestehen und als Kompass für den aktuellen Gesetzgeber dienen. Es handelt sich um Verfassungsgrundsätze, die nicht durch einen Gesetzgeber (Verfassungsgeber) geschaffen werden, sondern durch ihre dauerhafte (jahrhundertealte) Akzeptanz an die Spitze der Hierarchie gestellt werden. Sie wurden jedoch aus logischen Gründen nicht aufgeschrieben, aber es ist nicht möglich, sie in dem Zeitrahmen einer Viertelstunde zu erörtern.

Das zentrale Thema meines Vortrags war die Stellung der Verfassung in der Normenhierarchie. Die Verfassung stand nicht von Natur aus an der Spitze der Hierarchie der Rechtsquellen und diente als Kompass für das übrige Rechtssystem. Die Rolle des Kompasses ist jedoch nicht notwendigerweise an schriftlichen Verfassungsurkunde gebunden, sondern kann auch in historischen Verfassungen auftauchen.

Abschließend möchte ich auf den Titel meines Vortrags zurückkommen: die Goldene Bulle in der Normenhierarchie. Meines Erachtens kann kein Zweifel daran bestehen, dass die ungarische Goldene Bulle von 1222 zu den Gesetzen gehört, die im Laufe der Zeit in der Normenhierarchie den Status eines Gesetzes erlangt haben. Sie erfüllt die Kriterien einer Verfassung in unserer Zeit.

¹⁴ Pál Teleki (1879–1941) Ministerpräsident Ungarns 1920–1921, 1939–1941.

¹⁵ TELEKI Pál: *Válogatott politikai írások és beszédek* [Ausgewählten politische Schriften und Reden]. Osiris, Budapest, 2000. 443.