

ZWEITER TEIL: DIE NEUE EIGENTUMSORDNUNG IN UNGARN

Der Wechsel Ungarns von einer sozialistischen Volksrepublik zu einem demokratischen Rechtsstaat nach dem Vorbild westlicher Verfassungsstaaten bedeutete für die Wirtschaft des Landes den Wandel von einem - wenngleich gelockerten - sozialistischen System einer kollektiven Eigentumsordnung zu einer Privateigentumsordnung. Rechtlich wurde dieser Wandel konstitutiv mit der grundlegenden Verfassungsreform vom 23. Oktober 1989 vollzogen.⁸² Obwohl das neue Verfassungsrecht nicht durch die Verabschiedung einer neuen Verfassung, sondern nur mit der - allerdings grundlegenden - Änderung der alten sozialistischen Verfassung aus dem Jahre 1949⁸³ geschaffen worden war, kann der Systemwechsel in Ungarn doch auf diesen Zeitpunkt datiert werden. So wurde an diesem Tag, der zugleich der 33. Jahrestag der Revolution von 1956 war, mit der Verfassungsänderung auch die Republik (anstelle der Volksrepublik) ausgerufen. Dies erfolgte noch durch das „alte“ nicht aufgrund demokratischer Wahlen zusammengetretene Parlament des sozialistischen Systems. Wegen dieser Besonderheit wird der ungarische Systemwechsel als „legaler Übergang“ und nicht als eine - durch eine außerhalb der Staatsgewalt herbeigeführte - Revolution bezeichnet.⁸⁴ Zwar war geplant, daß das neue, im Jahre 1990 demokratisch zu wählende Parlament eine neue Verfassung schaffen sollte; dazu

⁸² Gesetz XXXI/1989 (X.23.) über die Änderung des Gesetzes XX/1949 über die Verfassung der Ungarischen Volksrepublik, in: MK 1989, Nr. 74.

⁸³ Die stalinistisch geprägte Verfassung von 1949 war bereits im Jahre 1972 stark geändert worden, so daß die hier genannten grundlegenden Änderungen von 1989 sich auf die Fassung von 1972 bezogen.

⁸⁴ Diese Art eines legalen Systemwechsels ist typisch für den gesamten zu diesem Zeitpunkt sich bereits seit anderthalb Jahre stark beschleunigenden Demokratisierungsprozeß. Im Jahre 1989 wurde in Ungarn sogar intensiv diskutiert, ob nach den Zusammenbruch der Einparteienherrschaft überhaupt ein Systemwechsel stattgefunden habe, vgl. zu alledem *Von Beyme, Klaus / Józsa Gyula*, Von der Implosion des sozialistischen Systems in Ungarn zum Rechtsstaat und Parteienpluralismus, in: *Geschichte und Gesellschaft* 18 (1992), S. 334ff.

ist es jedoch bisher nicht gekommen.⁸⁵ Die Idee, den Neuanfang durch eine neue Verfassung zu symbolisieren, konnte sich im politischen Alltag nicht durchsetzen.

Für das Eigentumssystem ist von Bedeutung, daß in dem neuen § 9 UngVerf das öffentliche Eigentum und das Privateigentum als gleichberechtigt erklärt und diesen gleichberechtigter Schutz gewährleistet wird. Zugleich wurde in § 13 UngVerf die Möglichkeiten der Enteignung von Eigentum stark begrenzt und diesen Grenzen staatlichen Handelns damit Verfassungsrang gegeben. Die Eigentumsgarantie erfuhr durch eine zweite große Verfassungsänderung durch das erste frei gewählte Parlament aus dem Jahre 1990 ihre endgültige Ausformung.⁸⁶ Mit den genannten Änderungen vom 23.10.1989 waren die Grundzüge einer sozialistischen Eigentumsordnung, die Zuordnung des Eigentums (der Ressourcen im Lande) als Volksvermögen und dessen Vorrang in allen seinen kollektiven Formen⁸⁷ gegenüber dem in geringen Umfange bereits zugelassenen Privateigentum, beseitigt.

Die sich anschließende Umverteilung des Eigentums und Neuordnung der Eigentumsbeziehungen prägte die vom UngVerfG zu beurteilenden Sachverhalte in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel. So war das Privatrecht zur Regelung der Wirtschaftstätigkeit der Bürger und privaten Unternehmen untereinander - orientiert am Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union⁸⁸ - im Sinne einer Privateigentumsordnung

⁸⁵ Vgl. dazu *Hiller, Kinga: Neue Verfassung für Ungarn?*, in: ROW 1998, S. 74ff.

⁸⁶ Gesetz XX/1949 über die Verfassung der Ungarischen Republik, in der Fassung der Neubekanntmachung vom 24. August 1990 in: MK 1990 Nr. 84. Deutsche Übersetzung der *Verfasserin* abgedruckt in: *Roggemann, Verfassungen Osteuropas*, Fn. 11.

⁸⁷ Vgl. hierzu z. B. die Darstellung von *Boric, Tomislav: Eigentum und Privatisierung in Kroatien - Wandel des Eigentumsrechtssystems und Entwicklung der Privatisierungsgesetzgebung*, Wien / Berlin 1996, S. 81ff.

⁸⁸ Das Gemeinschaftsrecht der EG wurde schon seit 1988 für die Wirtschaftsgesetzgebung zum Maßstab genommen. Mit dem Beitritt zur EU ist die Übernahme des gesamten Rechtsbestandes der EU - *acquis*

vom Gesetzgeber zu reformieren bzw. neu zu schaffen.⁸⁹ Neben der rechtlichen Gestaltung ist eine weitere Voraussetzung für eine Privateigentumsordnung, daß die Individuen (Bürger und juristische Personen) faktisch die Möglichkeit haben, Güter (Eigentum) zu erlangen. Damit ist eine weitere Forderung der EU und der kreditgebenden internationalen Organisationen angesprochen: Die Umverteilung des sozialistischen Volkseigentums auf die Bürger, d. h. die Privatisierung.⁹⁰ Dazu kam die Wiedergutmachung kommunistischen Unrechts. Die Lasten des Systemwechsels, die konkurrierenden Verfassungsaufgaben⁹¹ bzw. die "einmaligen, besonderen historischen Bedingungen des Systemwechsels"⁹² waren neben dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz zu beachten,

communautaire - verbunden. Vgl. auch *Hiller, Kinga*: Rechtsangleichung und EU-Assoziierung in Ungarn, in: *WiRO* 1997 Heft 8, S. 281ff.

⁸⁹ Das Recht im postmodernen rechtstaatlichen Verfassungsstaat wird, wie der ehemalige Verfassungsrichter *Ádám* treffend bemerkt, von zwei Seiten bestimmt: vom nationalen und vom internationalen, die Staatsorgane moralisch oder sogar rechtlich verpflichtenden Recht, *Ádám Antal*: *Alkotmányi értékek és alkotmánybírászkodás* (Verfassungswerte und Verfassungsrechtsprechung), Budapest (Osiris) 1998, S. 21.

⁹⁰ Zwar lautet Art. 295 EG-Vertrag (i. d. Fassung des am 1.5.1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrages): „Dieser Vertrag läßt die Eigentumsordnung in den verschiedenen Mitgliedsstaaten unberührt.“ Jedoch wird Art. 86 (über staatliche Monopole u. a.) EG-Vertrag zunehmend (wirtschafts-)politisch zwingend ausgelegt, wie die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes und nunmehr des Energiemarktes zeigen. Damit einher geht ein - faktischer - Privatisierungszwang, der zu einer Verbreiterung des privaten Sektors führt und - nach der Einschätzung der *Verfasserin* - im Sinne einer klaren Entscheidung für eine Privateigentumsordnung auch führen soll.

⁹¹ So die Terminologie des UngVerfG in ABH 15/1993 (III.12. "Fünftes Entschädigungsurteil"), in: MK 1993 Nr. 29, 1.d). Die Bezeichnungen der Urteile stammen in der Regel von der *Verfasserin*, nur im Falle der Entschädigungsurteile, wie dem eben zitierten, hat das UngVerfG eine eigene Namensgebung vorgenommen.

⁹² ABH 28/1991 (VI.3. „Viertes Entschädigungsurteil“), in: MK 1991 Nr. 59, A 3.2.

stellten allerdings „keinesfalls geringere verfassungsrechtliche Anforderungen“.⁹³

Diesen „Besonderheiten des Systemwechsels“ ist ein zusätzlicher Gliederungspunkt gewidmet. Im Übrigen folgt die Gliederung dieses Zweiten Teils dem im Ersten Teil dargestellten Untersuchungsansatz.

ERSTES KAPITEL: PRIVATEIGENTUMSORDNUNG

Wesentlich für eine Privateigentumsordnung ist die Möglichkeit, Eigentum zu erwerben. Nach Ansicht von *Vörös*⁹⁴ ist sogar ein Bürger ohne Eigentum ebensowenig denkbar wie eine bürgerliche Demokratie ohne Bürger. Die *Möglichkeit*, Eigentum zu erlangen, sei dem Staatsbürger und anderen Grundrechtsberechtigten als Minimum unbedingt und unbestreitbar garantiert. Und diese Garantie bedeute die Möglichkeit, sich vom Staat bis zu einem gewissen Grad unabhängig zu machen, sich vom Mitarbeiter zum Bürger zu wandeln, vom Staat nicht wie von einem Arbeitgeber oder einem Verkäufer oder Vertragspartner abhängig zu sein, sondern im Gegenteil diesen von sich und den eigenen Leistungen abhängig zu machen. Die Voraussetzung für diese Vision der Freiheit vom Staat sei, daß der Staat sich als Eigentümer und das Staatseigentum auf seinen ihm gebührenden

⁹³ ABH 64/1993 (XII.22. „Grundsatzurteil“), in: MK 1993 Nr. 184, 3.1.; unter Verweis auf ABH 28/1991 („Viertes Entschädigungsurteil“), Fn 92, und ABH 11/1992 (III.5.), in: MK 1992 Nr. 23.

ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) ist in *Brunner, Georg / Sólyom, László: Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn. Analysen und Entscheidungssammlung 1990 - 1993*, Baden-Baden 1995, S. 539ff. in deutscher Übersetzung nachzulesen. Die grundlegenden Ausführungen sind in der Ziffer IV des Urteils enthalten. Nachfolgend wird zumeist die Fundstelle bei *Brunner / Sólyom* angegeben, um das Nachschlagen zu erleichtern. Die Zitate bzw. Zusammenfassungen beruhen aber, der Einheitlichkeit der Terminologie wegen, auf der Übersetzung der *Verfasserin*.

⁹⁴ Vormalis Richter am UngVerfG

Platz zurückziehe: im Wesentlichen auf das Eigentum an der klassischen Staatskasse.⁹⁵

Die Mehrheit der Richter am UngVerfG folgt *Vörös*, soweit dieser nur das grundsätzliche Organisationsmodell einer abstrakten Privateigentumsordnung umschreibt, die im Fundament eine liberale (nicht aber notwendig naturrechtlich begründete) Rechtsordnung ist. Sie anerkennt jedoch entgegen den Forderungen von *Vörös* nach einem völligen Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsleben keine aus der Verfassung folgende wirtschaftspolitische Maßgabe.⁹⁶

I Die Eigentumsverfassung

Zentrale Bestimmung der neuen Eigentumsverfassung ist die Eigentumsgarantie gemäß § 13 UngVerf. Die Präambel nennt die soziale Marktwirtschaft und § 9 UngVerf die Staatsziele Marktwirtschaft und Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs.

Präambel:⁹⁷ "Zur Förderung des friedlichen politischen Übergangs in einen das Mehrparteiensystem, die parlamentarische Demokratie und die soziale Marktwirtschaft verwirklichenden Rechtsstaat bestimmt die Landesversammlung den Text der Verfassung Ungarns - bis zur Annahme einer neuen Verfassung für unsere Heimat - wie folgt:

§ 9 (1) Die Wirtschaft Ungarns ist eine Marktwirtschaft, in der öffentliches und privates Eigentum gleichberechtigt sind und gleichen Schutz genießen.

⁹⁵ ABH 4/1993 ("Kircheneigentum 1"), Fn. 48, Sondervotum von *Vörös*, 2.

⁹⁶ siehe dazu unten S. 58ff.

⁹⁷ Die in der vorliegende Untersuchung verwendeten Übersetzungen von Originalzitaten sind - soweit nicht anders angegeben - Übersetzungen der *Verfasserin*.

(2) Die Ungarische Republik anerkennt und unterstützt das Recht zur Unternehmung und die Freiheit des Wettbewerbs in der Wirtschaft.

§ 13 (1) Die Ungarische Republik gewährleistet das Recht auf Eigentum.

(2) Das Eigentum darf nur ausnahmsweise und im öffentlichen Interesse in den im Gesetz geregelten Fällen und auf gesetzlich geregelte Weise und bei voller, bedingungsloser und sofortiger Entschädigung enteignet werden.

1. Zur Grundrechtsqualität des § 13 UngVerf

Die systematische Stellung der Eigentumsgarantie im Verfassungskontext hat ihren Ursprung in der Verfassungsgeschichte des Systemwechsels, steht aber der Grundrechtsqualität des § 13 UngVerf nicht entgegen (a). Grundrechtsqualität hat ein Recht, für welches - vorbehaltlich spezieller Normen - die Wesensgehaltsgarantie des § 8 Abs. 2 UngVerf gilt (b).

a) Das Recht auf Eigentum - nur Staatsziel?

Obwohl die Verfassung die Eigentumsgarantie getrennt von den Freiheitsrechten regelt, hat diese am Schutz der Verfassung Anteil wie ein Grundrecht.⁹⁸ Die systematische Stellung des Rechts auf Eigentum im ersten anstatt im zwölften Kapitel über die Grundrechte und -pflichten hat seinen Ursprung in der aufgrund des "legalen Systemwechsels" besonderen Verfassungsgeschichte. Die grundlegende Verfassungsreform vom 23. Oktober 1989 ließ die Systematik der - bis dahin sozialistischen - Verfassung unberührt, die alte Abfolge der Artikel wurde beibehalten. Im sozialistischen Verfassungsmodell hatte das Eigentum seinen Platz bei den "Grundlagen der

⁹⁸ Zuletzt ABH 22/1998 (VI.9. "Ehegüterrechtliche Autonomie"), in: MK 1998 Nr. 49, II.3.; unter Verweis auf ABH 7/1991 (II.28., "LPG-Eigentum"), in: MK 1991 Nr. 22, IV.

gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Ordnung", ein Abwehrrecht gegenüber dem Staat gab es ideologisch nicht.⁹⁹

Im Sinne der "sozialistischen Gesetzlichkeit", die in der zweiten Hälfte der 50er Jahre eingeführt wurde¹⁰⁰ (und nicht mit der erst in den 80er Jahren aufgekommenen Idee eines "sozialistischen Rechtsstaats" zu verwechseln ist) wurde schon nach sozialistischem ungarischem Recht das Eigentum als Recht betrachtet, das seitens des Staates nur durch einen Rechtsakt entstehen, aufgehoben, entzogen und übertragen werden konnte.¹⁰¹ Dem entsprach die grundrechtsähnlich formulierte Regelung des im Jahre 1960 mit der Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches (UngBGB)¹⁰² eingeführten §§ 172, 173 UngBGB, die für Grundstückseigentum galten.¹⁰³ Die neuen rechtlichen Möglichkeiten, eine Enteignung zu verhindern, gewährten den Eigentümern jedoch in vielen Fällen nur formale Rechte, die

⁹⁹Zlinsky, János, Legalität und Eigentum. Probleme des werdenden Rechtsstaates, in: ZEUP 1993, S. 524ff. (524). Nach Vörös kennzeichnet "das Grundrecht auf Eigentum jenes Rechtsverhältnis zwischen dem Staatsbürger bzw. der juristischen Person einerseits und dem Staat andererseits, in welchem der Berechtigte geschützt wird gegen verfassungswidrige Eingriffe im Wege der Rechtsetzung", Vörös, Imre: Staatliches Eigentum aus verfassungsrechtlicher Sicht, Fn. 48, S. 3.

¹⁰⁰ Mit der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ sollte die aufgebrachte ungarische Bevölkerung in den 50er Jahren beschwichtigt werden. Eingeführt wurde mit diesem Grundsatz der Gesetzesvorbehalt als Maßstab für das Handeln der Verwaltung sowie ein behördliches Verfahren, welches für die Bürger nachvollziehbar und mit einer Beschwerde überprüfbar war. Das Gesetz IV/1957 über das Verwaltungsverfahren wurde in diesem Zusammenhang geschaffen.

¹⁰¹ Zlinsky, Fn 99, S. 527.

¹⁰² Gesetz IV/1959, in: MK 1959 Nr. 82, neue Fassung in: MK 1993 Nr. 158.

¹⁰³ § 172, seit 1978 § 177 UngBGB (in der Fassung bis 1991): (1) Ein Grundstück kann im öffentlichem Interesse - zu den durch gesondertes Gesetz bestimmten Zielen - zum Wohle des Staates enteignet werden. (2) Für die enteignete Sache besteht ein ihrem Wert entsprechender Entschädigungsanspruch.

später in § 178 UngBGB vorgesehenen Rechtsvorschriften zur Festsetzung der Entschädigung wurden nie erlassen.¹⁰⁴

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum das UngVerfG in ständiger Rechtsprechung betont, daß § 13 UngVerf ein echtes Grundrecht im Sinne eines Abwehrrechtes gegenüber dem Staat gewährt.

b) Die Wesensgehaltsgarantie/Bestandsschutz

Wenngleich diese explizite Feststellung auf sich warten ließ, behandelte das UngVerfG das Recht auf Eigentum bereits von Anfang an als ein Grundrecht, indem es Eigentumseingriffe nach § 8 Abs. 2 UngVerf beurteilte:

§ 8 Abs. 2 UngVerf "In der Ungarischen Republik werden die Grundrechte und -pflichten durch Gesetz geregelt; darin darf jedoch der wesentliche Inhalt eines Grundrechtes nicht beschränkt werden."

§ 8 Abs. 2 UngVerf bildet einerseits die allgemeine Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in Grundrechte und statuiert andererseits mit der Wesensgehaltsgarantie eine - allerdings flexible - Schranke gegenüber dem Gesetzgeber. Das UngVerfG hat daraus als allgemeine Grundrechtslehre entwickelt: Eine Beschränkung des Wesensgehalts eines Grundrechtes ist möglich, aber dann verfassungswidrig, wenn die Beschränkung ohne zwingenden Grund erfolgte (nicht erforderlich war) und außer Verhältnis zu der Bedeutung des Zieles steht.¹⁰⁵

Zur Ermächtigung zu Eingriffen auch in das Recht auf Eigentum, führt das UngVerfG aus: „Selbst zu Zeiten des weitestgehenden liberalen Eigentumsbegriffs [im 19. Jahrhundert, *Anmerkung der*

¹⁰⁴ ABH 27/1991 (V.20."Drittes Entschädigungsurteil"), in: MK 1991 Nr. 53.

¹⁰⁵ ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“), Fn. 98, III.2.; unter Verweis auf die Urteile 19/B/1990, in: MK 1990 Nr. 16 und 113/B/1990, in: MK 1990 Nr. 98. Die Flexibilität der Schranke ergibt sich daraus, daß es auf die Verhältnismäßigkeit der Grundrechtsbeschränkung ankommt, siehe dazu die weiteren Ausführungen unten, S. 145ff.

Verfasserin] wurde eine Beschränkung des Eigentums zu öffentlichen Zwecken anerkannt, ebenso gibt § 8 Abs. 2 UngVerf der gesetzlichen Beschränkung der Grundrechte von vorneherein Raum.“¹⁰⁶ Ein absolutes Recht anerkennt das UngVerfG nur für das Recht auf Leben.¹⁰⁷ Aber auch im Unterschied zu dem nach § 8 Abs. 2 UngVerf zu beurteilenden Schutz der anderen Grundrechte kennzeichnen den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz nach Ansicht des UngVerfG zwei Eigenarten: Zum einen sei das Eigentum hinsichtlich seiner verfassungsrechtlich geschützten Funktion grundsätzlich (durch Geld) ersetzbar. Zum anderen sei es die Verfassung selbst, die im öffentlichen Interesse die Enteignung ermögliche.

Das UngVerfG spricht auch nicht von einem Substanzschutz des Eigentums. In ABH 17/1999 („Steuern“)¹⁰⁸ stellte das UngVerfG fest, daß die Steuer-, Gebühren- oder sonstige öffentliche Beitragspflicht mit der Eigentumsgarantie vereinbar sei, wenn der Gleichheitssatz beachtet werde.¹⁰⁹

Diese Äußerungen deuten darauf hin, daß das UngVerfG die Beschränkung des Eigentums als bereits dem Eigentum immanent (im Vorhinein gegeben) ansieht. Damit folgt es der *dominium-eminens*-Doktrin, siehe oben, S. 41ff., wonach der Gesetzgeber ein originäres Regulierungsrecht hat. Das Eigentum kann bei dieser Rechtsprechung nicht als ein in seinem Wesen unbeschränkbares Naturrecht verstanden werden. Im Ergebnis gibt es daher keinen Bestandsschutz des Privateigentums im Sinne einer starren Schranke, die einen Wesenskern des Eigentums absolut schützt.

¹⁰⁶ ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“), Fn. 98, IV.2.

¹⁰⁷ ABH 23/1990 („Todesstrafe“ X.31.), in: MK 1990 Nr. 107, in deutscher Übersetzung bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 136ff.; bestätigt durch ABH 48/1998 (XI.23. „Zweites Abtreibungsurteil“) in: MK Nr. 105. Siehe hierzu die Besprechung von *Küpper, Herbert*: Das zweite Abtreibungsurteil des ungarischen Verfassungsgerichts, in: *Osteuropa - Recht* 1999 Nr. 2, S. 155ff. und *Dupré, Catherine*: Importing German Law: The Interpretation of the Right to Human Dignity by the Hungarian Constitutional Court, in: *Osteuropa-Recht* 2000 Nr. 2, S. 144ff. (153).

¹⁰⁸ ABH 17/1999 (VI.11. „Steuern“), in: MK 1999 Nr. 51.

¹⁰⁹ ABH 17/1999 („Steuern“), III.1., Fn. 108.

2. Sozialbindung des Eigentums

Eine gesonderte explizite verfassungsrechtliche Bestimmung über den Maßstab, nach dem der Inhalt des Rechts auf Eigentum gestaltet werden soll, wie es Art. 14 Abs. 2 GG vorsieht, wurde vom Verfassungsgeber bewußt weggelassen. Das Eigentumsverständnis kennzeichnete sich damals durch die Abkehr vom sozialistischen Eigentumssystem. Allerdings nannte und nennt die neue Präambel die soziale Marktwirtschaft. Zentral war jedoch zunächst auch für die Eigentumsrechtsprechung der Begriff der Marktwirtschaft, der gerade nicht sozial, sondern im klassisch-liberalen Sinne verstanden wurde.

Diese Ausgangsposition wurde jedoch mit dem später noch eingehend zu erörternden Urteil ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“)¹¹⁰ aufgegeben. Die soziale Funktion des Eigentums, hier das Wohnungseigentum, rechtfertigte eine stärkere Beschränkung des Eigentums. Aktuell wurde die Sozialpflichtigkeit des Eigentums erneut im Jahre 1995 im Zusammenhang mit den wirtschaftspolitischen Sparmaßnahmen der ungarischen Regierung (das „Bokros-Paket“, so benannt nach dem damaligen Finanzminister).¹¹¹ Das UngVerfG betonte in ABH 45/1995 ("Bokros 2")¹¹², daß bei der Überprüfung der angegriffenen Regelungen zu berücksichtigen sei, daß die Sozialversicherung eine Sozialbindung des Eigentums darstelle. Wegen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums erkannte es

¹¹⁰ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93.

¹¹¹ Gesetz XVIII/1995 über einzelne, der Stabilität der Wirtschaft dienende Gesetzesänderungen, verabschiedet am 30.5.1995 und weitere Verordnungen, siehe Regierungsverordnung 72/1995 (VI.17.) über die Änderung der Regierungsverordnung 32/1993 (II.17.) über die Regelungen zur Festsetzung des Erziehungsgeldes und über die für die Inanspruchnahme sozialer Leistungen verwendbaren Beweise; Regierungsverordnung 68/1995 (VI.17.) über die Durchführung des Gesetzes XXV/1990 über die Familienzulage und die Unterstützung des Familien.

¹¹² ABH 45/1995 (VI.30. "Bokros 2"), in: MK 1995, Nr. 56, I 2. und IV.2.

grundsätzlich die darauf gründende Beitragspflichtigkeit an.¹¹³ Die Rechtsprechung des UngVerfG zum „Bokros-Paket“ erlangt im Rahmen dieser Arbeit auch Bedeutung für den Schutzbereich der Eigentumsgarantie, den das UngVerfG unter Berufung auf die Funktion sozialversicherungsrechtlicher Leistungen für den Versicherungsberechtigten auf einige dieser öffentlich-rechtlichen Ansprüche erweitert, siehe dazu unten, S. 123ff.

Auch in ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“) zitierte das UngVerfG wieder die Grundsätze aus ABH 64/1993, um die Sozialbindung des Eigentums zu verdeutlichen. Es betonte, daß die Regelung des Wohnungseigentums und der Wohnungsmiete eine grundlegende soziale Frage sei:¹¹⁴

§ 31 Abs. 3 Mietgesetz¹¹⁵ verpflichtete die Selbstverwaltungen [nachfolgend als Gemeinden bezeichnet], für den Falle der Auflösung einer Ehe, diejenige Partei, welche die gemeinsame (gemeindeeigene) Wohnung zu verlassen hatte, in eine andere Wohnung einzuweisen, wenn nicht bereits das Gericht eine Einweisungsverpflichtung der Gemeinde ausgesprochen hatte. Das UngVerfG stellte fest, daß die Wohnungen aufgrund ihrer Funktion unter den Vermögensgegenständen der Gemeinden eine besondere Stellung einnehmen. Im Interesse der Staatsbürger könne der Gesetzgeber das Eigentum der Gemeinden an ihren Gemeindewohnungen stärker beschränken, als an ihren anderen Vermögensgegenständen. Das UngVerfG beanstandete jedoch, daß § 31 Abs. 3 Mietgesetz nicht die soziale Bedürftigkeit als Voraussetzung für eine Einweisungsverpflichtung der Gemeinde fordere. Nur diese

¹¹³ Vgl. zu diesem gesamten Komplex *Küpper, Herbert*: Der Sparkurs der ungarischen Regierung auf dem Prüfstand des Verfassungsgerichts, in: ROW 1996, S. 101ff.

¹¹⁴ ABH 37/1998 (IX.23. „Eigentum der Gemeinden“), in: MK 1998 Nr. 85, II 5.

¹¹⁵ Gesetz LXXVIII/1993 über einzelne Rechtsvorschriften über die Miete von Wohnungen und Anwesen sowie deren Veräußerung, in: MK 1993 Nr. 105.

könne ein öffentliches Interesse für eine solche Beschränkung des Eigentums der Gemeinden darstellen.¹¹⁶

Das Eigentum der Gemeinden unterliegt in Ungarn, dies sei hier ergänzend hinzugefügt, einem grundrechtsähnlichen Schutz.¹¹⁷ Die Verfahren, in denen die Verletzung gemeindeeigenen Eigentums gerügt wird, betreffen zum Teil noch die sog. Lasten des Systemwechsels, welche auch von den Gemeinden, die unentgeltlich das Eigentum übertragen bekommen hatten, zu tragen sind.¹¹⁸ Seinen Ursprung mag die Einrichtung eines echten Abwehrrechts gegenüber staatlichen Eingriffen darin haben, daß nach dem Systemwechsel allem - sozialistischen-Zentralisierungsbestreben ein Riegel vorgeschoben werden sollte. Bereits im Jahre 1984 forderte *Imre Takács*, den Gemeinden zur Stärkung ihrer Selbstverwaltungsrechte auch Eigentum zu übertragen.¹¹⁹ Zu den „Besonderheiten des Systemwechsels“ unten, S. 68ff. wird auf diesen Themenkomplex näher eingegangen.

Die Sozialbindung steht, wie aus den Erörterungen des UngVerfG zum Wohnungseigentum ersichtlich wird, in einem engen Zusammenhang mit Funktion des jeweiligen Eigentumsobjektes. Dies hebt das UngVerfG auch in seinem Urteil ABH 8/2000

¹¹⁶ ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“), Fn. 114, II 6.2.

¹¹⁷ § 13 Abs. 1 UngVerf in Verbindung mit § 12 Abs. 2 UngVerf: Der Staat achtet das Eigentum der Selbstverwaltungen., § 44/A Abs. 1 UngVerf: Die örtliche Vetreterungskörperschaft ... b) übt hinsichtlich des Eigentums der Selbstverwaltung die dem Eigentümer zustehenden Rechte aus, wirtschaftet selbständig mit den Einnahmen und kann auf eigene Verantwortung Unternehmen betreiben.

¹¹⁸ Aufgrund der begrenzten finanziellen Möglichkeiten des Staates durfte der Gesetzgeber die Lasten des Systemwechsels verteilen. Die Verteilung der Lasten bestand darin, daß einerseits die Entschädigungsberechtigten nur eine teilweise Entschädigung erhielten, andererseits LPGs und Gemeinden in ihrer Verfügungsbefugnis über das ihnen unentgeltlich übertragene Eigentum beschränkt wurden, siehe dazu unten, S. 68ff.

¹¹⁹ *Takács Imre*, Das Eigentum der lokalen Autonomie, in: Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungarica 1984 Nr. 1-2, S. 17ff.

(„Bodeneigentum“)¹²⁰ deutlich hervor, auf welches unten, S. 63ff. noch eingegangen werden wird.

Auch nach den "Grundprinzipien für die Regelung der neuen Ungarischen Verfassung", die der Verfassungsvorbereitende Ausschuß am 23. März 1996 der Landesversammlung vorlegte, sowie den nachfolgenden Entwürfen des Verfassungsvorbereitenden Ausschusses sollte die Eigentumsgarantie um eine nun auch ausdrücklich niedergeschriebene Sozialbindungsklausel ergänzt werden. Dieser Vorschlag war relativ unumstritten, im Gegensatz zu der ebenfalls vorgeschlagenen Einräumung von Teilhabe- und Leistungsrechten (sog. "dritte Generation" der Grundrechte). Wenngleich die Verabschiedung einer neuen Verfassung zunehmend unwahrscheinlich wird, hatte die breit geführte Diskussion doch Bedeutung für die Eigentumsrechtsprechung.¹²¹ Dieser Grundkonsens zugunsten des Sozialbezugs des Eigentums prägt auch die Rolle des Staates in der Ungarischen Wirtschaft.¹²²

¹²⁰ ABH 8/2000 (III.31. „Bodeneigentum“), in: MK 2000 Nr. 29.

¹²¹ Nach *Antal* ist es ein besonders glücklicher Umstand, wenn der Verfassungsgeber in Kenntnis der wertetheoretischen Standpunkte und unter Benutzung der entsprechenden Quellen und Beachtung der Bewertungen der politischen Kräfte, der wichtigeren gesellschaftlichen Schichten und Interessengemeinschaften die Werte eines Grundgesetzes festlegt. *Ádám Antal*, *Verfassungswerte...*, Fn. 89, S. 6. Tatsächlich entstand der Verfassungsentwurf auf eine diesem Ideal durchaus entsprechende Weise. Vgl. dazu *Hiller*, *Neue Verfassung für Ungarn?*, Fn. 85.

¹²² Siehe zu dieser Diskussion etwa *Ferge Zsuzsa*: *Szociális törvénykezés a rendszerváltás óta* (Sozialgesetzgebung seit dem Systemwechsel), in: *Esély* (Ausblick) 1998 Nr. 3, S. 5ff.; *Herman Schwartz*, *Cass R. Sunstein*, *Szamel Katalin und Györfi Tamás* mit ihrem Diskussionsbeiträgen in: *Fundamentum*, Fn. 9, S. 4ff. ; *Czúcz Otto*: *A szociális jogok többszintű alkotmányos védelmének lehetőségéről és szükségességéről* (Über die Möglichkeit und Notwendigkeit eines mehrstufigen verfassungsmäßigen Schutzes der sozialen Rechte), in: *Acta Juridica et Politica XLIX*, 1-48, Szeged 1996, S. 177 ff.; *Sári János*: *A szociális jogok és a szociális állam* (Die sozialen Rechte und der Sozialstaat), in: *Jogtudományi Közlöny* 1997 Nr. 5, S. 217 ff.

II Wirtschaftspolitisches Verfassungsprogramm?

Die Freiheit des Gesetzgebers bei der (Neu-)Ordnung der Wirtschaft und bei konjunkturpolitischen Regelungen gibt Auskunft über das Eigentumsverständnis. Dieser Freiheit ist in Ungarn durch die in der Verfassung verankerte Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs und der wirtschaftlichen Unternehmungen und die Staatszielbestimmung der sozialen Marktwirtschaft in der Präambel bereits ein Rahmen vorgegeben.

1. Marktwirtschaft und Staatseigentum

Ursprünglich hatte auch die Mehrheit im UngVerfG den Begriff der Marktwirtschaft im Einklang mit *Vörös* etwa nach dem Idealbild einer klassischen liberalen Wirtschaft des 19. Jahrhunderts verstanden.¹²³ Nach *Vörös* kam dem Staatseigentum im Hinblick auf die Marktwirtschaft eine wichtige Rolle zu, „nämlich, zu verschwinden!“. Daher bezeichnete er die beibehaltene Privilegierung des Staates als Anteilseigner der Staatlichen Vermögenstreuhand (ÁV Rt.), um welche es in ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“)¹²⁴ ging, als einen Rückschritt.¹²⁵ Dagegen traf das UngVerfG in den Jahren 1993 und 1994 deutliche Unterscheidungen zwischen den Grundrechten und den Staatszielen und qualifizierte die Marktwirtschaft, das Recht auf Unternehmung und die Freiheit des wirtschaftlichen Wettbewerbs als bloße Staatsziele, die keine eigenen verfassungsmäßigen Maßstäbe bildeten. Damit und mit dem grundlegenden Wandel im Eigentumsverständnis, wie er in ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) manifestiert ist, einhergehend, stellte das UngVerfG klar, daß die ungarische Verfassung

¹²³ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 220f. *Sólyom* sprach in diesem Zusammenhang sogar von einem „übertriebenen“ Eigentumsschutz.

¹²⁴ ABH 33/1993 (V.28.„Marktwirtschaft 1“), MK 1993 Nr. 68. Siehe auch die Darstellung des Urteils unten, S. 127ff.

¹²⁵ Zur Eigentümerstellung des Staates im Privatisierungsprozeß vgl. auch *Hiller, Kinga*: Die institutionelle Struktur der Staatlichen Privatisierungs- und Treuhand-AG in Ungarn, in: WiRO 1998, S. 331ff.

wirtschaftspolitisch neutral sei.¹²⁶ Wenn es an derselben Stelle sagt: "gemäß § 9 Abs. 1 UngVerf ist die ungarische Wirtschaft eine Marktwirtschaft (soll eine sein)..." bedeutet dies eine Reduktion des Begriffs der Marktwirtschaft auf ihre Verfahrensvoraussetzungen, nämlich "nur" die Verpflichtung auf einen *funktionierenden Wettbewerb*, wie er verfassungsrechtlich auch als Staatsziel vorgegeben ist. Dagegen sind aus der Verfassung weder Umfang und Intensität staatlicher Einmischung noch deren Verbot bzw. die Quote des Staatseigentums unmittelbar ableitbar.

a) Zulässigkeit staatlicher Monopole

Die sich unmittelbar auf die staatliche Wirtschaftspolitik beziehende Verfassungsnorm ist § 10 Abs. 2 UngVerf, worin der einfache Gesetzgeber zur weiteren Regelung ermächtigt wird. Wird ein staatliches Monopol gesetzlich in Ausführung des § 10 Abs. 2 UngVerf bestimmt, ist dieser Bereich dem Wettbewerb entzogen.

§ 10 (1) Das Eigentum des ungarischen Staates ist nationales Vermögen.

(2) Den Bereich des ausschließlichen Staatseigentums und der ausschließlichen staatlichen Wirtschaftstätigkeit bestimmt das Gesetz.

§ 11 Die in Staatseigentum befindlichen Unternehmen und wirtschaftenden Organisationen wirtschaften selbständig und eigenverantwortlich wie im Gesetz bestimmt.

Das "nationale Vermögen" gem. § 10 Abs. 1 UngVerf umfaßt nicht mehr als die nach § 10 Abs. 2 UngVerf zulässigen staatlichen Monopole.¹²⁷ Zum Verhältnis des staatlichen Eigentums zum Privateigentum stellte das UngVerfG klar, daß § 9 Abs. 1 UngVerf die spezielle auf das Recht auf Eigentum

¹²⁶ ABH 35/1994 (VI.24. „Bodengesetz“), in: MK 1994 Nr. 68, II.; unter Verweis auf ABH 33/1993 ("Marktwirtschaft 1"), Fn. 124; ABH 21/1994 (IV.16. "Marktwirtschaft 2"), in: MK 1994 Nr. 40.

¹²⁷ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 222.

bezogene Ausformung des allgemeinen Diskriminierungsverbotes gem. § 70/A UngVerf ist.¹²⁸ Insbesondere bedeutet die Gleichberechtigung staatlichen und privaten Eigentums auch - noch - die Handlungsfreiheit des Staates bei der Bewirtschaftung seines Eigentums.

Die nachfolgende Entscheidung enthält nicht nur grundlegende Aussagen zur wirtschaftspolitischen Neutralität der Verfassung und der damit einhergehenden großen Regelungsfreiheit des Gesetzgebers, sondern wird später auch für die Erörterung des Schutzbereiches der Eigentumsgarantie herangezogen werden können:

ABH 45/1997 („Nationale Häfen“):¹²⁹ § 20 Abs. 4 VO 6./1973 über die Schifffahrt verpflichtete - aufgrund einer Änderung aus dem Jahre 1992¹³⁰ - die zuständigen Behörden, vier bestimmte, einzeln benannte Häfen und die dazugehörenden Hafenenwicklungsgebiete innerhalb von drei Monaten zu nationalen öffentlichen Häfen zu erklären. Damit gelangten diese Häfen und Entwicklungsgebiete in den Anwendungsbereich des § 10 Abs. 2 UngVerf mit der Folge, daß sie nunmehr als nicht verkehrsfähig galten und dadurch unveräußerbar wurden.¹³¹ § 20/A VO regelte die Bewirtschaftung der Häfen und Entwicklungsgebiete, die verschiedene Möglichkeiten der Aufgabenerledigung vorsah, jedenfalls aber die einheitliche Bewirtschaftung durch einen staatlichen Betrieb oder einen ausgewählten Konzessionsnehmer und damit andere Unternehmer von der Nutzung des Entwicklungsgebietes ausschloß.

¹²⁸ In seinem ersten Entschädigungsurteil ABH 21/1990, (X.4."Erstes Entschädigungsurteil"), in: MK 1990 Nr. 98; vgl. auch *Vörös*, Das staatliche Eigentum, Fn. 99, S. 3.

¹²⁹ ABH 45/1997 (IX.19.,„Nationale Häfen“), in: MK 1997 Nr. 80.

¹³⁰ Verordnung mit Gesetzeskraft 6/1973 (III.11.) über die Schifffahrt, zusammengefaßt mit der Verordnung des KPM 5/1974 (V.21.) über die Durchführung wurde im Rahmen der Neuregelung der Gesetze und Verordnungen über Wasser- und Verkehrsangelegenheiten durch Gesetz XXXIX/1992 in Verbindung mit dem Gesetz XVI/1991 über die Konzessionen auch bezüglich der streitgegenständlichen Normen geändert.

¹³¹ § 172 d), § 173 Abs. 1 a) und b) und § 173 Abs. 2 UngBGB.

Die Antragstellerin betrieb auf dem Entwicklungsgebiet eines der benannten Häfen Lager- und Anlegetätigkeiten auf einem in ihrem Miteigentum stehenden Grundstück, von dem ihr zum ausschließlichen Besitz und Nutzung 35.470 Quadratmeter zustanden. Die Umwandlung des Entwicklungsgebietes in - wie sie es nannte - ausschließliches staatliches Eigentum ohne eine § 13 Abs. 2 UngVerf genügende Entschädigung bezeichnete sie als Enteignung.

Nach Ansicht des UngVerfG ist die Zuordnung bestimmter Häfen zum Staatseigentum an sich verfassungsrechtlich unproblematisch, weil dies aufgrund § 10 Abs. 2 UngVerf durch Gesetz möglich sei. Die Kategorisierung der Häfen betreffe nicht das Eigentum an den im Entwicklungsgebiet belegenen Grundstücken, sondern ziele auf technische und verkehrspolitische Fragen (II. 3.). Auch sei es *keine verfassungsrechtliche Frage*, sondern dem Gesetzgeber aufgrund der wirtschaftspolitischen Neutralität der Verfassung überlassen, wie er das staatliche Eigentum nutzen wolle, § 20/A Abs. 1 VO sei daher insoweit ebenfalls unproblematisch. Der Gesetzgeber hätte jedoch zugleich die Grundstückseignungsverhältnisse auf den betroffenen Entwicklungsgebieten regeln müssen.¹³² Denn durch die Regelung des § 20 Abs. 4 VO sei der Eigentumsanteil der Antragstellerin unmittelbar betroffen und im Zusammenhang mit § 20/A Abs. 1 auch beschränkt worden.¹³³ Die im öffentlichen Interesse liegende Zuordnung der vier Häfen habe zweierlei bewirkt: Zum einen - mittelbar - den Ausschluß der Verkehrsfähigkeit des privaten Grundstückseigentums, zum zweiten - durch die ausschließliche Wahrnehmung bzw. Übertragung der Bewirtschaftung - den Ausschluß der bisherigen Nutzung ihres auf dem Entwicklungsgebiet

¹³² ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, II.2., III.5. Der Verordnungsgeber hatte weder die bestehenden Eigentumsverhältnisse auf den betroffenen vier Entwicklungsgebieten geregelt, noch der ermächtigten Behörde überhaupt die Prüfung derselben vorgeschrieben und den Zweck der Zuordnung benannt.

¹³³ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, III.1.

befindlichen Eigentums. Durch das Zusammenwirken beider Normen sei privates Grundstückseigentum auf den betroffenen Entwicklungsgebieten wirtschaftlich nicht mehr nutzbar. Damit sei der Wesensgehalt des Rechts auf Eigentum beschränkt. Diese Eigentumsbeschränkung sei ohne Gegenleistung seitens des Staates nicht mehr zu dulden.¹³⁴

Der Vergleich mit der Entscheidung des Supreme Court des USA in Sachen *Lucas*, siehe unten S. 162f. und S. 189, liegt nahe. Das UngVerfG zieht aber weder einen quasi-kategorischen Bestandschutz für Grundstückseigentum und erst recht nicht einen absoluten Bestandsschutz in Erwägung. Sein Ergebnis beruht vielmehr auf einer Interessenabwägung. Die Aufhebung der Veräußerbarkeit sowie der Ausschluß der Bewirtschaftung durch die Privateigentümerin wären bei Zahlung eines Ausgleichs hinzunehmen gewesen.

Im Ergebnis genießt der Gesetzgeber daher auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik und der Zuordnung und Bewirtschaftung des in ausschließlichem Staatseigentum befindlichen Vermögens - im Rahmen des § 9 Abs. 1 UngVerf - sehr große gesetzgeberische Freiheit. Dies bedeutet zugleich, daß der Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung sehr klein ist.¹³⁵

In dem dargestellten Fall ABH 45/1997 („Nationale Häfen“) bezeichnete die Antragstellerin die Umwandlung des Entwicklungsgebietes in ausschließliches staatliches Eigentum ohne eine § 13 Abs. 2 UngVerf genügende Entschädigung als Quasi-Nationalisierung, weil sie dadurch sämtlicher Teilbefugnisse aus ihrem Eigentum verlustig gegangen sei. Um eine Nationalisierung handelte es sich allerdings nicht. Das UngVerfG beantwortete diese Frage indirekt, indem es § 20 Abs. 4 VO als die Zusammenfassung mehrerer Einzelentscheidungen bewertete, die keinen normativen Charakter hätten. Als solche hätten diese Einzelentscheidungen gem. § 57 Abs. 5 UngVerf anfechtbar sein müssen. Durch die

¹³⁴ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, III.2.

¹³⁵ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, II.3. unter Verweis auf ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“), Fn. 124.

Formwahl einer VO sei den betroffenen Eigentümern der Rechtsweg genommen, weswegen § 20 Abs. 4 VO auch insoweit verfassungswidrig sei.

b) Nationalisierungen

Auch Nationalisierungen (Sozialisierungen) sind gemäß § 10 Abs. 2 UngVerf möglich, jedoch aufgrund der besonderen Geschichte der ungarischen Eigentumsordnung und auch des angestrebten EU-Beitritts zur Zeit nicht opportun.¹³⁶

Grundsätzlich gilt jedoch, ähnlich wie nach den Urteilen des BVerfG zur Deichordnung und zum Bergrecht¹³⁷, daß der Gesetzgeber Eigentümergruppen enteignen darf. Es besteht weder eine vorgeschriebene Staatsquote noch ein Recht der Bürger auf Privatisierung oder Reprivatisierung. Verboten ist nur die Liquidierung des Privateigentums. Die Aufhebung der Privateigentumsordnung ist auch im Interesse der Verteilungsgerechtigkeit nach derzeitigem ungarischen Verfassungsrecht nicht möglich.

2. „Recht auf“ Eigentum und Verbot des Bodenerwerbs

Das Merkmal der Privateigentumsordnung ist (neben der Zuordnungsfunktion), die rechtliche Möglichkeit, Privateigentum zu erwerben. Bis zu dem Urteil ABH 35/1994 ("Bodengesetz")¹³⁸ war offen gelassen worden, ob die Möglichkeit, Eigentum zu erwerben, auch das Recht auf Eigentumserwerb umfaßte:

Gegenstand war das bereits vom Staatspräsidenten angenommene, aber noch nicht erlassene Gesetz vom 6. April 1994 über den Produktivboden. Verfassungsgerichtlich überprüft werden sollten die §§ 5-9, 13 und 14 BodenG. Diese setzten u. a. dem Erwerb landwirtschaftlichen Bodeneigentums durch inländische

¹³⁶ Vgl. Fn. 90 und Fn. 151.

¹³⁷ BVerfGE 24, 367ff., vgl. oben S. 197 und BVerfGE 83, 201ff., vgl. oben S. 198ff.

¹³⁸ ABH 35/1994 ("Bodengesetz"), Fn. 126.

natürliche Personen eine Obergrenze und verboten inländischen juristischen Personen und anderen Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit (abgesehen von staatlichen Körperschaften) den Erwerb landwirtschaftlichen Bodeneigentums. Ebenso wurden ausländische natürliche und juristische Personen vom Erwerb ausgeschlossen, von einigen Ausnahmen abgesehen. Nicht als Eigentumserwerb galten der gesetzliche Erbfall sowie der durch Ersitzung, Bebauung, Enteignung oder der Entschädigung dienenden Versteigerung erfolgte Eigentumserwerb.¹³⁹

Das UngVerfG prüfte, ob ein Grundrecht verletzt sei und verneinte dies. In einer parallelen Begründung stellte *Sólyom* einige grundsätzliche Überlegungen an zu der Frage, ob das Recht auf Eigentum auch das Recht auf Eigentumserwerb umfasse (dies hatte das UngVerfG abgelehnt, abgesehen von erbrechtlich begründeten Erwartungen).

Sólyom untersuchte zunächst die Anforderungen des Artikel 1 1. Zusatzprotokoll der EMRK und die entsprechende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Danach ist der Schutz des Eigentums jedoch beschränkt auf bereits bestehende Eigentumspositionen und bezieht sich gerade nicht auf den Eigentumserwerb. Dies habe auch die unveröffentlichte Entscheidung *Széchény v. Magyarország* bewiesen. Darin hatte der EuGHMr festgestellt, daß ein Anspruch auf Rückerwerb des Eigentums nicht von der EMRK gedeckt sei, weil diese nur die tatsächlich bestehende Situation des Eigentums schütze.¹⁴⁰

Dem Erwerbsinteressenten stünde, so *Sólyom*, anstelle der Eigentumsgarantie der verfassungsmäßige Schutz für die Vertragsfreiheit als spezielle Ausformung der allgemeinen Handlungsfreiheit zu. Diese sei erst verletzt, *wenn die Vertragsfreiheit oder die Möglichkeit, Verträge zu schließen allgemein oder in großem Umfang verboten würden*. Wenn

¹³⁹ ABH 35/1994 ("Bodengesetz"), Fn. 126, II.

¹⁴⁰ Entscheidung der Kommission Nr. 21344/93; zitiert bei ABH 35/1994 ("Bodengesetz"), Fn. 126, Parallele Begründung von *Sólyom*, 1.c).

dagegen nur einzelne Gegenstände vom Erwerb ausgeschlossen würden und der Vertragsfreiheit hinsichtlich anderer Objekte weiter Spielraum verbleibe, sei die allgemeine Handlungsfreiheit verfassungsrechtlich gegen willkürliche, ohne vernünftigen Grund erfolgte Eingriffe in das Eigentum geschützt. Diese Lösung entspreche auch dem Ansatz des deutschen BVerfG und des U.S.-amerikanischen Supreme Court. Die Überprüfung von Eingriffen in sonstige Rechte sei schwächer, der Gesetzgeber dürfe nicht durch eine zu strenge gerichtliche Überprüfung gelähmt werden, seine Aufgaben zu erfüllen.¹⁴¹ Dementsprechend seien die in Frage gestellten Regelungen des BodenG verfassungsmäßig.¹⁴²

In ABH 8/2000 ("Bodeneigentum")¹⁴³ stellte das UngVerfG unter Berufung auf ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) auf die Funktion des Bodeneigentums ab, um dessen Beschränkungen zu begründen:

Gemäß § 24 Ergänzungsgesetz zum Genossenschaftsgesetz¹⁴⁴ mussten die Mitglieder der landwirtschaftlichen Genossenschaften Waldflächen, welche nicht mehr gemeinsam genutzt wurden, dennoch gemeinsam bewirtschaften. Das UngVerfG bezeichnete den Boden als besonderes Eigentumsobjekt, welches aus mehreren Gründen einer gesonderte Behandlung bedürfe. Insbesondere sei es eine begrenzte Ressource und könne nicht durch etwas anderes (andere vermögenswerte) ersetzt werden. Insoweit beruft sich das UngVerfG auf seine bisherige „Bodenrechtsprechung“ in ABH 16/1991 ("Zweites Entschädigungsurteil") und

141 Verfassungsmäßiger Schutz der Vertragsfreiheit: ABH 13/1990 (VI.18.), in: MK 1990 Nr. 57; ABH 32/1991 (VI.6.), in: MK 1991 Nr. 61; ABH 43/1991 (VII.12.), in: MK 1991 Nr. 78; Einschränkung unter den Umständen des Übergangs zur Marktwirtschaft: ABH 4/1991 (II.16.), in: MK 1991 Nr. 17; ABH 5/1991 (VII.16.), in: MK 1991 Nr. 17.

142 ABH 35/1994 ("Bodengesetz"), Fn. 126, Parallele Begründung von *Sólyom*, 3.a).

143 ABH 8/2000 ("Bodeneigentum"), Fn. 120.

144 Gesetz II/1992 zur Regelung des Inkrafttretens und von Übergangsvorschriften des Gesetzes I/1992 über die Genossenschaften.

ABH 28/1991 („Viertes Entschädigungsurteil“). Deswegen sei die Beschränkung des Bodeneigentum im öffentlichen Interesse notwendig (unter Verweis auf das eben dargestellte Urteil ABH 35/1994 („Bodengesetz“). Seit Jahrhunderten würden größere zusammenhängende Wald- und Weideflächen gemeinsam bewirtschaftet. Durch das Gesetz tc. X/1913 wurden die Weideeigentümer und durch Gesetz tc. IV/1935 die Waldeigentümer jeweils Zwangsmitglieder einer Bewirtschaftungsgenossenschaft. Das öffentliche Interesse an der gemeinschaftlichen Bewirtschaftung bestehe bis heute. In seinem Urteil zum Gesetz über den Eald und die Waldbewirtschaftung habe das UngVerfG die Erhaltung einer gesunden Umwelt als ein öffentliches Interesse anerkannt, welches die gemeinschaftliche Bewirtschaftung rechtfertige.¹⁴⁵

An dieser Stelle betont das UngVerfG, daß das angegriffene Gesetz aufgrund dieser Vorgeschichte nicht ein neues System einführe, sondern eine in der Eigenschaft des Eigentumsobjekts begründete Bewirtschaftung vorschreibe, welche mit der herkömmlichen, dem öffentlichen Interesse dienenden Beschränkung des Eigentums einhergehe. Das UngVerfG erklärte die Beschränkung des Weiden- bzw. Waldeigentums hinsichtlich des Gewichts des öffentlichen Interesses auch für verhältnismäßig und verneinte die Notwendigkeit einer Ausgleichszahlung.¹⁴⁶

3. Zwischenergebnis

Wenn - seit ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“) - die wirtschaftspolitische Neutralität der Verfassung betont wird, handelt es sich daher stets um die Zulässigkeit staatlicher Monopole und die Handlungsfreiheit des Staates bei der Bewirtschaftung dieser Monopole. Mit anderen Worten: Die wirtschaftspolitische Neutralität bedeutet nur, daß der Staat sich

¹⁴⁵ ABH 8/2000 („Bodeneigentum“), III.4., Fn. 120 unter Verweis auf das nicht im MK erschienene Urteil ABH 1347/B/1996 zum Gesetz LIV/1996 über den Wald und den Schutz des Waldes.

¹⁴⁶ ABH 8/2000 („Bodeneigentum“), III.7., Fn. 120.

nicht jeglicher Wirtschaftstätigkeit enthalten muß. Gegenüber dieser Freiheit des Gesetzgebers, bestimmte Wirtschaftszweige auch wieder zu verstaatlichen, bleibt jedoch die Privateigentumsordnung als Institutsgarantie bestehen, die verlangt, daß der Erwerb von Privateigentum möglich sein muß. *Vörös* führt diesen Gedanken aus: Die ungarische Verfassung garantiere mit dem Recht auf Eigentum zunächst den rechtlichen Eigentümer-Status. Dies sei nicht so zu verstehen wie zu sozialistischen Zeiten, als festgelegt war, daß ein ungarischer Staatsbürger Eigentümer einer Wohnung und eines Sommerhauses sein konnte. Vielmehr sei damit die *Möglichkeit gemeint, überhaupt Eigentümer werden zu können*, d. h. den Status eines Eigentümers rechtlich erlangen zu können. Diese für die westeuropäischen Juristen so selbstverständliche Möglichkeit werde als Eigentumsinhalt im deutschen Verfassungsrecht nicht mehr explizit erwähnt. Im postsozialistischen Verfassungsrecht sei sie in Abgrenzung von der sozialistischen Eigentumsordnung dagegen vonnöten.¹⁴⁷

Im Ergebnis enthält die UngVerf jenseits der Garantie eines freien Wettbewerbs, der grundsätzlichen Entscheidung für eine Privateigentumsordnung und der garantierten grundsätzlichen Möglichkeit, Verträge frei zu gestalten und abzuschließen, ebenso wie das deutsche Grundgesetz kein konkretes wirtschaftspolitisches Verfassungsprogramm. Die innenpolitische Stabilität Ungarns sowie seine Einbindung in das Gefüge internationaler Organisationen, wie insbesondere in die EU, den Europarat und die OECD garantieren jedoch im Zusammenspiel mit der hier darzustellenden Rechtsprechung des UngVerfG zur Eigentumsgarantie die Kontinuität der bis heute günstigen Bedingungen für ungarische und ausländische Investoren.

¹⁴⁷ ABH 4/1993 (“Kircheneigentum 1“), Fn. 48, Sondervotum von *Vörös*, 2.1.a).

III Die „Besonderheiten des Systemwechsels“

Im Kontext des Systemwechsels hatte das UngVerfG Fallkonstellationen zu behandeln, die nur zum Teil durch den vergleichenden Blick auf die Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte gelöst werden konnten. Die Anpassung sozialistischer Rechtsvorschriften an die neue Eigentumsgarantie und die Beseitigung der Privilegien für das Staatseigentum bilden die erste Gruppe (1.). Zugleich beschäftigten das UngVerfG die Umverteilungsmaßnahmen zur Umstrukturierung der ungarischen Wirtschaft. Die Umverteilung des Eigentums bzw. die Neuordnung der Eigentumsbeziehungen - grundsätzliche Voraussetzungen für eine Privateigentumsordnung - erfolgte in Ungarn im Wesentlichen durch zwei verschiedene Maßnahmen: Die Privatisierung der staatlichen Unternehmen (2.), und die teilweise Rückgabe des Eigentums an besondere Berechtigte. Obwohl es eine Reprivatisierung in Ungarn grundsätzlich nicht gab, wurden z. B. bei der Versteigerung von Ackerland, eine Privatisierungsmaßnahme, auch Elemente der Wiedergutmachung berücksichtigt. In diesem Zusammenhang rückt die Rechtsstellung der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in das Blickfeld, die demzufolge gezwungen waren, Land günstig zu veräußern (3.). Eine besondere Position nehmen daneben auch die Gemeinden ein, welche das Eigentum an den auf ihrem Boden befindlichen Wohnungen übertragen bekamen, jedoch damit einhergehend soziale Bindungen ihrer Verfügungsbefugnis zu dulden hatten bzw. haben (4.).

1. Anpassung an das neue Verfassungsrecht und Aufhebung staatlicher Privilegien

Die Konstituierung einer neuen Eigentumsverfassung durch die grundlegende Verfassungsreform vom 23.10.1989¹⁴⁸ war nur der erste Schritt zur Umwandlung des sozialistischen Eigentumssystems in eine Privateigentumsordnung. Das neue

¹⁴⁸ Gesetz XXXI/1989 (X.23.) über die Änderung des Gesetzes XX/1949 über die Verfassung der Ungarischen Volksrepublik.

Verfassungsrecht zog zahlreiche Eingaben an das Verfassungsgericht nach sich, in denen die Unvereinbarkeit einzelner Bestimmungen des weitgeltenden einfachen Zivil-, Wirtschafts- und auch Strafrechts mit der neuen Eigentumsverfassung moniert wurde. Dabei handelte es sich in der Regel um bei den bis dato erfolgten Änderungen dieser Gesetze übersehene oder vorläufig nicht überarbeitete Tatbestände, die noch in der Tradition sozialistischen Eigentumsverständnisses standen. Auf diese Weise gestalten seit dem Systemwechsel die Bürger und Politiker und Juristen sei es in Erfüllung ihrer beruflichen Pflichten, sei es in ihrer Eigenschaft als Bürger des Staates, an der Ausformung der Rechtsordnung maßgeblich mit. Zugleich ging und geht es in diesen Fällen oft um die verfassungsrechtliche Festigung der Gleichberechtigung des Privateigentums und Beseitigung aller Privilegien zugunsten staatlichen Eigentums.¹⁴⁹

Die Duldung privater Wirtschaftstätigkeit war - im Rahmen des aufgrund der herrschenden Ideologie Möglichen - schon seit 1968 schrittweise vorangetrieben worden, die offizielle Entscheidung zugunsten einer Privateigentumsordnung fiel jedoch erst mit der Verfassungsänderung vom 23.10.1989. Übereinstimmend galt, daß eine auf dem Privateigentum basierende Wirtschaft die erfolgreichere sei und die Privatisierungsaufgaben des Staates zugunsten eines die Marktwirtschaft verwirklichenden freien Wettbewerbs vordringlich seien.^{150, 151}

¹⁴⁹ *Sólyom, László*: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában (Zivilrechtliche Fragen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts), in: *Jogtudományi Közlöny* 1994 März, S. 99 ff. (100).

¹⁵⁰ Vgl. nur *Tulajdon Alapítvány / Privatizációs kutatóintézet (Eigentumsstiftung / Forschungsinstitut für Privatisierung) (Hrsg.): Lábadozásunk évei 2. / A privatizáció tapasztalatai Magyarországon (Die Jahre des Auf-Die-Beine-Kommens 2. / Privatisierungserfahrungen in Ungarn)*, Budapest 1992, S. 30; *Sárközy Tamás*: *A privatizáció joga Magyarországon (1989 - 1993) (Das Privatisierungsrecht in Ungarn)*, Budapest 1993.

¹⁵¹ Die im Jahre 1993 in Kopenhagen festgeschriebenen Beitrittsvoraussetzungen zur EU - *nach der Agenda 2000 - Programm der Europäischen Kommission vom Sommer 1997 - die die Empfehlungen des*

In der Entscheidung ABH 59/1991 („Diskriminierungsverbot“)¹⁵² stellte das UngVerfG grundsätzlich fest, daß die ungarische Marktwirtschaft entscheidend auf dem Privateigentum begründet sei und für die Privilegierung staatlichen Eigentums im Wirtschaftsleben nach der Verfassungsreform kein Grund mehr bestehe:

Nach dem Gesetz VI/1988 über die Wirtschaftsgesellschaften (UngWirtgesG)¹⁵³ genossen staatliche Organe und Geldinstitute besondere Vorrechte bei dem Erwerb von Aktien. Nach § 255 Abs. 2 UngBGB konnten Aktienzeichnungen staatlicher Organe oder durch Geldinstitute bei Überzeichnung nicht zurückgewiesen werden; § 269 Abs. 3 UngBGB bestimmte, daß (nur) staatlichen Organen oder Geldinstituten abweichend von ihrem Aktienbesitz ein höheres Stimmrecht durch Satzung eingeräumt werden konnte und § 303 Abs. 2 UngBGB räumte zeichnungsberechtigten staatlichen Organen und Geldinstituten bei der Erhöhung des Grundkapitals einen absoluten Vorrang ein.

Dem UngVerfG stellten sich zwei Fragen: Waren, erstens, die durch das UngWirtgesG getroffenen Unterscheidungen nach dem

Europäischen Rats von Kopenhagen 1993 wiederholt - bestätigen diesen Prozess nur noch: „Der Beitrittskandidat muß: 1. Institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten verwirklicht haben. 2. Eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften standzuhalten vorweisen können. 3. Die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Pflichten übernehmen und sich die Ziele der politischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen machen können und wollen“.

¹⁵² ABH 59/1991 (XI.19. „Diskriminierungsverbot“), in: MK 1991 Nr. 127.

¹⁵³ Inzwischen ersetzt durch Gesetz CXLIV/1997 über die Wirtschaftsgesellschaften (UngWirtgesG), MK 1997 Nr. 114; in deutscher Übersetzung abgedruckt in: *Brunner, Georg / Schmidt, Karin / Westen, Klaus (Hrsg.), Wirtschaftsrecht der osteuropäischen Staaten (WOS), Loseblattsammlung, Bd. I 3. (Ungarn), Baden-Baden.*

neuen Verfassungsrecht noch gerechtfertigt?; und verletzte diese Unterscheidung, zweitens, das Prinzip der unternehmerischen Freiheit und der Freiheit des Wettbewerbs in der Wirtschaft? Das UngVerfG stellte zunächst fest, daß zur Zeit der Entstehung des Gesetzes über die Wirtschaftsgesellschaften im Jahre 1988 die Vorrangstellung der öffentlichen Organe und Geldinstitute erklärtes politisches Ziel waren, um bei der bevorstehenden Privatisierung der Staatswirtschaft den staatlichen Einfluß zu sichern und daß diese Intention durchaus auch der damaligen Verfassung entsprach¹⁵⁴. Aufgrund der Verfassungsänderung und der auf eine Marktwirtschaft ausgerichteten Inhalte der §§ 13 Abs. 1 und 9 Abs. 1 und 2 UngVerfG stünden die angegriffenen Vorschriften des UngWirtgesG inzwischen in einem anderem Zusammenhang:

Grundlage der Marktwirtschaft sei neben einem wirtschaftlich effektiven staatlichen Eigentum zunehmend das in Privateigentum befindliche Eigentum der Wirtschaftsgesellschaften. Das Gesellschaftsrecht sei grundsätzlich neutral, der Staat sei als ein Teilnehmer am Wirtschaftsleben, nicht in Ausübung seiner öffentlichen Aufgaben einzuordnen. Wirtschaftsverfassungsrechtlich sei daher - gerade bei der wichtigsten der Gesellschaften, der Aktiengesellschaft - eine Sicherung der herrschenden Stellung des Staates nicht gerechtfertigt. Entsprechend hob das UngVerfG die gesetzlichen Privilegierungen im UngWirtgesG auf.

Die Anpassung des sozialistischen Rechts an das neue Verfassungsrecht unterliegt, wie erneut in ABH 22/1998 („Ehegüterrechtliche Autonomie“) betont, besonderen Grundsätzen: Die Erklärung der Nichtigkeit ex tunc würde Rechtsunsicherheit begründen. Grundlegendes Element des Rechtsstaates Republik Ungarn ist jedoch die Rechtssicherheit.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Hier und im folgenden: ABH 59/1991 („Diskriminierungsverbot“), Fn 152.

¹⁵⁵ Vgl. hierzu die grundlegenden Feststellungen des UngVerfG zur Verjährung vor dem Systemwechsel begangener (und nicht verfolgter)

Dieses Prinzip verlangt den Schutz wohlerworbener Rechte und die Unantastbarkeit der erfüllten oder sonst endgültig abgeschlossenen Rechtsbeziehungen. Zwar gilt das alte Recht (nicht nur das sozialistische) auch nach dem - die Rechtskontinuität wahren den legalen - Systemwechsel weiter. Unabhängig vom Zeitpunkt ihres Entstehens muß jede Norm aber der geltenden Verfassung entsprechen, sog. vorkonstitutionelles Recht gibt es in Ungarn nicht.¹⁵⁶ Dennoch ist die Wahrung der Rechtssicherheit in Ungarn oberstes Gebot und die echte Rückwirkung einer verfassungsgerichtlichen Nichtigkeitserklärung daher ausgeschlossen.¹⁵⁷

2. Die Umverteilung des staatlichen Vermögens: Privatisierung

Nach nunmehr mehr als zehn Jahren der Umstrukturierung des ungarischen Gemeinwesens ist die Privatisierung des Staatseigentums weitgehend abgeschlossen. Der Eigentümer-Anteil des Staates am Nationalvermögen wurde von 65% (am wirtschaftlichen Sektor: 85%) auf beinahe 20% reduziert, ein Prozentsatz, den die etatistisch orientierten EU-Mitgliedsstaaten Österreich, Frankreich und Italien deutlich überschreiten.¹⁵⁸ Im Jahre 1990 waren 1858 staatliche Unternehmen im Wert von fast 26,5 Billionen USD zu privatisieren. Ende 1999 waren noch 210

Straftaten, ABH 11/1992 (III.5.), in deutscher Übersetzung abgedruckt bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 333ff.

¹⁵⁶ Aufgrund des Prinzipes der Rechtskontinuität gelten in Ungarn nicht nur Rechtsvorschriften (Gesetze und die vielfältigen untergesetzlichen bzw. zum Teil mit Gesetzeskraft ausgestatteten Rechtsverordnungen) der sozialistischen Volksrepublik vor dem Systemwechsel, sondern auch solche der Räterepublik und des Königreichs Ungarn. Vgl. ABH 22/1998 ("Ehegüterrechtliche Autonomie"), Fn. 98, II.5.

¹⁵⁷ ABH 22/1998, Fn. 98, II.5.; unter Verweis auf ABH 11/1992 (III.5.), Fn. 93 und ABH 10/1992 (II.25.), in: MK 1992 Nr. 19.

¹⁵⁸ Zum Vergleich: In den anderen osteuropäischen Ländern betrug der staatliche Eigentümer-Anteil am Nationalvermögen in den 80er Jahren 95% (abgesehen von Polen mit 81%). Demgegenüber erreichte der staatliche Eigentümer-Anteil in den westlichen Verfassungsstaaten kaum 15%, Frankreich, Italien und Österreich mit bis zu 30% ausgenommen, vgl. *Brunner, Privatisierung in Osteuropa...*, Fn. 176, S. 2 m.w.N.

zu privatisierende Unternehmen im Wert von 3,2 USD in Mehrheits- bzw. Minderheitseigentum des Staates. 97 Betriebe verbleiben in dauerndem Staatsbesitz.¹⁵⁹ Über 80% des Bruttoinlandsproduktes (BIP) werden durch die Privatwirtschaft erwirtschaftet.¹⁶⁰ Im Jahre 1999 betrug das Wachstum des BIP 4,5%. Auch die Struktur der ungarischen Wirtschaft gibt das Bild eines modernen und zukunftsfähigen Dienstleistungsstaates ab: Schon 1997 wurden nur noch 7% des BIP durch den Agrarsektor erwirtschaftet (mit 6% der Beschäftigten), 27,5% durch die zum Teil hochmoderne Industrie, 4,9% durch den Bau- und 60,6% durch den Dienstleistungssektor.¹⁶¹ Für das Jahr 1999 errechnete Eurostat eine Arbeitslosenquote von 7% und eine Inflationsrate von (für Ungarn nur noch) 10%.¹⁶²

Diese Ergebnisse der ungarischen Wirtschaftspolitik beruhen auf mehreren Faktoren: Ein kurzer Rückblick auf die Rechte der staatlichen Unternehmen im ungarischen „Gulaschkommunismus“ ist aufschlußreich, denn - beginnend mit den Reformen seit 1968 - wurde die Entwicklung privatwirtschaftlicher Tätigkeiten staatlicherseits „aktiv geduldet“ (a).¹⁶³ Demgegenüber begann der Systemwechsel für die Unternehmen mit einer - kritisch, wenngleich juristisch nicht korrekt bezeichneten - Nationalisierung (b). Zum Verfahren der Privatisierung werden der Vollständigkeit halber einige Stichworte genannt (c).

a) Das Operative Recht im sozialistischen Eigentumssystem

Die Rechtsprechung des UngVerfG zum sogenannten Operativen Recht gibt einen Einblick in die ambivalente Wirtschaftspolitik

159 Quelle: APV Rt. (Staatliche Privatisierungs- und Vermögensverwaltungs-AG) im Internet (Stand: 18.4.2001): <http://www.apvrt.hu>

160 F.A.Z. vom 25.5.1999, S. 26.

161 Wachstumsträger im Jahre 1998 waren Industrie und Bau, F.A.Z.-Länderanalyse Ungarn (Januar 1999), S. 6.

162 Eurostat auf der Grundlage harmonisierter nationaler Statistiken, Basisstatistik für das Jahr 1999.

163 Zum sog. „Neuen Wirtschaftlichen Mechanismus“ in Ungarn vgl. *Boric*, Fn. 87, S. 104ff.

Ungarns zwischen sozialistischen Grundsätzen und dem Streben nach einer effizienten Wirtschaft:

ABH 17/1992 („Operatives Recht“)¹⁶⁴: Durch das Gesetz LXX/1990 über die Aufhebung des Operativen Rechts der gesellschaftlichen Einheiten (*társadalmi szervezetek*) wurde diesen das in den Jahren 1969 bis 1987 zur Verwaltung des staatlichen Eigentums übertragene Operative Recht entschädigungslos entzogen. Inhalt des Operativen Rechts war gemäß § 6 RegierungsVO aus dem Jahre 1969¹⁶⁵ die Ausübung der Eigentümerrechte und -pflichten. Damit wurde dem mit den im Jahre 1968 begonnenen Reformen akzeptierten Ziel, den sozialistischen Einheiten im Interesse effizienteren Wirtschaftens mehr Selbständigkeit zu gewähren, Rechnung getragen. Die staatlichen Unternehmen, konnten vom Staat anstelle des vollen Grundstückseigentums nur das Operative Recht erhalten, da vor dem Inkrafttreten des Gesetzes I/1987 über den Boden¹⁶⁶ der Erwerb staatlichen Bodeneigentums nicht möglich war. Nach Ansicht der antragstellenden staatlichen Unternehmen stimmte das Operative Recht aus diesen Gründen faktisch vollinhaltlich überein mit dem Eigentum. Das UngVerfG dagegen verneinte den Schutz der Eigentumsgarantie. Insbesondere sei es dem Gesetzgeber als staatliche Gewalt in Ausübung seines Eigentumsrechts erlaubt, die Übertragung des Operativen Rechts, welches gerade keine dingliche Position gegenüber dem Staat vermittelte, rückgängig zu machen. Zudem berühre das angefochtene Gesetz nicht die - als Privateigentum anerkannten - Nutzungsrechte der wirtschaftenden Einheiten und sei daher insgesamt verfassungsmäßig.¹⁶⁷

Das UngVerfG stellte maßgeblich darauf ab, daß das Operative Recht ein der sozialistischen Rechtsordnung entstammendes Rechtsinstitut gewesen war. Das Eigentumsverständnis war vor

¹⁶⁴ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn. 39.

¹⁶⁵ RegierungsVO 9/1969 (II.9.).

¹⁶⁶ Außer Kraft gesetzt (seit dem 27.7.1994) durch das Gesetz LV/1994, MK 1994 Nr. 69.

¹⁶⁷ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn 39, II.5.

dem Systemwechsel geprägt vom - wengleich auch im Laufe der Zeit durchaus unterschiedlich verstandenen - sozialistischen Eigentumssystem, mit einem Vorrang des gesellschaftlichen Eigentums. Innerhalb dieses gesellschaftlichen Eigentums war das staatliche Eigentum einzuordnen, welches aber nicht im Rahmen des bürgerlichen Rechts ausgelegt, sondern von einem Übergewicht an Elementen öffentlicher Macht dominiert wurde. Die "alte" Verfassung und die richtungsgebenden Rechtsvorschriften statuierten das Prinzip der Einheitlichkeit und Unteilbarkeit des Staatseigentums. Demgegenüber beruhte die Wirtschaft ganz wesentlich auf der wirtschaftenden Tätigkeit der staatlichen Unternehmen und sonstigen sozialistischen Wirtschaftseinheiten, die mit eigener Rechtsfähigkeit auf der Grundlage und im Rahmen des Operativen Rechts wirtschafteten. 65% der staatlichen Betriebe verwalteten sich durch ihre Unternehmensräte selbst. Das Prinzip der Unteilbarkeit des Staatseigentums verbot es jedoch, ein Eigentumsrecht der sozialistischen Einheiten anzuerkennen, sei es auch nur formal.¹⁶⁸ Obwohl sich das Operative Recht parallel zu den Richtungsänderungen der ungarischen Planwirtschaft faktisch stark einem dinglichen Recht angenähert hatte, verneinte das UngVerfG - auch unabhängig vom Zeitpunkt des Entstehens - die Identität des Eigentumsrechts mit dem Operativen Recht, weil die Inhaber des Letzteren kein dingliches Recht gegenüber dem Staat geltend machen konnten. Die Einheit und Unteilbarkeit des Staatseigentums blieb aufrechterhalten.¹⁶⁹

b) Der paradoxe Beginn der Privatisierung

Das Spannungsverhältnis zwischen der Eigentümerstellung des Staates und der Wirtschaftsgesellschaft kommt in der Privatisierung der Betriebe als Akteure des Wirtschaftslebens anschaulich zum Ausdruck. Die entscheidenden Weichen für eine Privatisierung der in Staatseigentum befindlichen Unternehmen wurden noch durch das kommunistische Regime mit dem Erlaß des Gesetz VI/1988 über die Wirtschaftsgesellschaften

¹⁶⁸ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn 39, II.1.

¹⁶⁹ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn 39, II.5.

(UngWirtgesG) gestellt.¹⁷⁰ Ziel des UngWirtgesG war noch die Schaffung eines organisatorischen Rahmens für eine *sozialistische Marktwirtschaft* ohne die Änderung der sozialistischen Eigentumsverfassung¹⁷¹, von der „Stärkung des auf dem Privateigentum gründenden Wirtschaftsverkehrs“ war noch nicht offiziell die Rede.¹⁷² Diese Gesetzgebung und die darauf folgende sog. spontane (Selbst)Privatisierung der Betriebe war daher nicht der Beginn der Privatisierung im postsozialistischen Ungarn, sondern vielmehr der Abschluß der seit 1968 ausgebauten Verselbständigung der Betriebe. Diese nahm in den achtziger Jahren durch gesetzgeberische Zugeständnisse im Rahmen des bereits genannten Operativen Rechts eine Entwicklung zu einem „Unternehmenseigentum“, das sogar die Besetzung der Führungspositionen durch innere Unternehmensorgane statt durch die Ministerien ermöglichte und nach dem neuen Gesetz die gesellschaftsrechtliche Neuorganisation der Unternehmen. Die vermutete und tatsächliche Veruntreuung des staatlichen Vermögens durch die Unternehmensleitungen führte jedoch zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung.¹⁷³ Als Reaktion auf diese Situation errichtete noch das kommunistische Regime zum 1.1.1990 die erste ungarische

170 Siehe hierzu Fn. 153; in diesem Zusammenhang erging das Gesetz XIII/1989 über die Umwandlung der Wirtschaftsorganisationen und der Wirtschaftsgesellschaften, welches durch das Gesetz LV/1992 über die Änderung von Gesetzen über das unternehmerische Vermögen des Staates, in: MK 1992 Nr. 81, außer Kraft gesetzt wurde.

171 *Sárközy Tamás*: Das Gesetz über die Wirtschaftsgesellschaften, in: *Sárközy Tamás (Hrsg.): Ausländische Investitionen in Ungarn*, Budapest 1989, S. 160 ff. (160, 164).

172 So aber später die Präambel des neuen Privatisierungsgesetzes Gesetz XXXIX/1995 über die Verwertung des in staatlichem Eigentum befindlichen Unternehmensvermögens: “ ... *a magántulajdonra épülő gazdasági viszonyok erősítése*“, MK 1995 Nr. 38.

173 Der Erlös aus den spontan getätigten Verkäufen verblieb im Falle ehrenhafter Absichten der Unternehmensleitungen in den Betrieben, statt an die schuldenbelastete Staatskasse zu fließen und diente dann durchaus der Stärkung vieler Betriebe bzw. verhinderte manchen Bankrott nach dem Wegfall der alten Märkte, vgl. *Sárközy Tamás*: Die Grundzüge des neuen ungarischen Privatisierungsgesetzes, in: *Osteuropa Recht*, 1996 Nr. 1, S. 1 ff. (4 f.).

Privatisierungsorganisation- vergleichbar der deutschen Treuhandgesellschaft -, die Staatliche Vermögensagentur (Állami Vagyongazdálkodási, im folgenden ÁVÜ)¹⁷⁴ und entzog den Unternehmen zugunsten der ÁVÜ das Recht zum Verkauf des Unternehmens sowie zum Einbehalt der Einnahmen. Zusammen mit der Auflösung der Unternehmensräte und der Verpflichtung zur Umwandlung in eine Gesellschaft nach dem UngWirtgesG übertrug die im Frühjahr gewählte neue konservative Regierung sämtliche Eigentümerrechte an den 1858 Unternehmen in staatlichem Eigentum auf die ÁVÜ, die die Privatisierung von da an zentral durchführen sollte.¹⁷⁵ Erst 1992 und 1993 wurde erneut ein Anlauf zur Dezentralisierung des Privatisierungsverfahrens genommen, die es den Unternehmen in Zusammenarbeit mit Beratungsunternehmen ermöglichen sollte, sich selbst zu privatisieren. Das Eigentum verblieb jedoch bis zur Privatisierung beim Staat.

c) Privatisierungsverfahren

Von den international bekannten und nicht nur in den postsozialistischen Staaten versuchsweise eingeführten Privatisierungsmethoden entschieden sich die ungarischen Regierungen zu einem Vorrang der Verkaufsprivatisierung.¹⁷⁶ Denn nachdem das UngVerfG schon im Jahre 1990 den gesetzgeberischen Versuch, die Reprivatisierung zumindest hinsichtlich landwirtschaftlichen Bodens durchzuführen (ein politisches Zugeständnis der damaligen konservativen Regierungskoalition an die kleinere Koalitionspartei der Kleinlandwirte), für verfassungswidrig erklärte, siehe unten, S. 78ff., war der Weg für eine Verkaufsprivatisierung grundsätzlich frei. Obwohl die hohe Auslandsverschuldung Ungarns - Folge des „Gulaschkommunismus“ - bereits 1990 offen zu Tage trat, geschah bis 1995 wenig. Nur die

¹⁷⁴ Gesetz VII/1990 über die Staatliche Vermögensagentur und über die Verwaltung des zu dieser gehörenden Vermögens, MK 1990 Nr. 13.

¹⁷⁵ Heti Világgazdaság (Weltwirtschafts-Woche - HVG) vom 7. Februar 1998, S. 64 (*Eva Voszka*).

¹⁷⁶ *Brunner, Georg*: Privatisierung in Osteuropa - eine typologische Skizze -, in: *Osteuropa-Recht* 1/1999, S. 2ff. (4f.). Vgl. auch *Hiller, Kinga*, Die institutionelle Struktur..., Fn. 124.

Privatisierung der Kleinbetriebe (Handwerk, Einzelhandel) wurde weitgehend abgeschlossen. Auch der wirtschaftliche Aufschwung bis 1993 änderte daran nichts. 1995 wurde die Staatskasse sogar durch ein Zwillingsdefizit belastet, da eine deutlich negative Leistungsbilanz zu den Staatsschulden hinzutrat.¹⁷⁷ Auf internationalen Druck insbesondere der OECD führte die neue postsozialistisch-liberale Regierungskoalition in der zweiten Jahreshälfte einige spektakuläre Privatisierungen durch und leitete damit die Verkaufsprivatisierung im großen Stil ein.

Die in Ungarn gewählten Privatisierungsmethoden können nach ihrer Zielsetzung grob eingeteilt werden in eine Privatisierung als Mittel zur Finanzierung des Staatshaushaltes einerseits, deren Hauptform die öffentlichen oder geschlossenen Ausschreibungen bilden¹⁷⁸, und die sogenannte Vorzugsprivatisierung zugunsten ungarischer Staatsbürger bzw. zumindest Deviseninländer andererseits. Die einzelnen Verfahrensarten sollen hier nicht weiter thematisiert werden¹⁷⁹, ihr jeweiliger Anteil am gesamten Privatisierungsprozeß betrug bis zum April 1998: Verkaufsausschreibungen: 42%; Einsatz von Entschädigungsscheinen: 18%; Ausgabe von Aktien: 15%; Verwertung ohne Ausschreibung: 10%; Arbeitnehmer- bzw. Managerbeteiligung: 5%; Kombination der Methoden: 5%; Sonstige Methoden (Leasing etc.): 5%.¹⁸⁰

3. Im Grundsatz „Entschädigung statt Rückgabe“

Grundsätzlich gilt in Ungarn der Grundsatz „Entschädigung statt Rückgabe“. In diesem Zusammenhang sind die Grundsätze des UngVerfG zur Entschädigung und zur Verfassungsmäßigkeit des Verzichts auf die Reprivatisierung von besonderem Interesse. Die

¹⁷⁷ Vgl. zu alledem *Hiller, Kinga*: Aspekte der Wirtschaftspolitik Ungarns in der Nachwendezeit: Kontinuität und Differenzen, in: Berliner Europa-Forum VI 1996 (Sonderheft MOE-Staaten), S. 82 ff.

¹⁷⁸ Newsletter Ungarn Nr. 5-6 Oktober-Dezember 1996, S. 12.

¹⁷⁹ Vgl. u.a. *Boric*, Fn. 87, S. 201ff.

¹⁸⁰ Quelle: ÁPV Rt. (<http://www.apvrt.hu/tortenet/privfuz.3htm>) vom 22.5.1998.

Reprivatisierung¹⁸¹ gilt in Ungarn rechtstechnisch als Unterfall der Privatisierung,¹⁸² ist jedoch rechtlich in Ungarn ausgeschlossen. Dem Wiedergutmachungsgedanken¹⁸³ wurde durch die Ausgabe von Entschädigungsgutscheinen ansatzweise Rechnung getragen. So sollte das Gesetz XXV/1991 (1. EntschädigungsG)¹⁸⁴ "zur Regelung der Eigentumsverhältnisse, über die teilweise Entschädigung der den Staatsbürgern rechtswidrig verursachten Schäden am Eigentum" laut der Präambel zwei politischen Zielen dienen: Einerseits der teilweisen Entschädigung für die durch die kommunistische Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik verursachten Schäden und andererseits der Begründung der Marktwirtschaft durch Ordnung der Eigentumsbeziehungen. Entschädigt wurden nicht nur Eigentumsverluste, sondern auch sonstige durch das kommunistische Regime verursachte Verletzungen höchstpersönlicher Rechtsgüter.¹⁸⁵ Die politisch stark vertretene Forderung nach einer Reprivatisierung landwirtschaftlichen Bodens bzw. die gesetzgeberischen Versuche, wenigstens für den Verlust von Bodeneigentum volle Entschädigung zu gewähren, wies das UngVerfG schon in ABH 21/1990 („Erstes Entschädigungsurteil“) unter Verweis auf das Diskriminierungsverbot des § 70/A UngVerf ab: Die

181 Vgl. hierzu auch *Halmai Gábor*: Die Restitution konfiszierten Eigentums in Ungarn, in: *Tomuschat, Christian (Hrsg.)*, Eigentum im Umbruch, Wien / Berlin 1996; *Roggemann, Herwig*: Politischer Systemwechsel, Systemunrecht und Strafrecht - Zur Kritik des deutschen Modells aus vergleichender Sicht, in: *Weber, J./Piazolo, M. (Hrsg.)*, Justiz im Zwielficht. Ihre Rolle in Diktaturen und die Antwort des Rechtsstaates, München 1998, S. 325ff.

182 *Sárközy*: Das Privatisierungsrecht in Ungarn (1989 - 1993), Fn. 150, S. 91.

183 Vgl. hierzu *Schulze-Fielitz, Helmuth*: Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit, in: DVBl 1991, S. 893ff.; *Berg, Wilfried*, Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit, in: VVDStRL 1992, S. 46ff. (76).

184 Gesetz XXV/1991 (1. EntschädigungsG), MK 1991 Nr. 77.

185 Gesetz XXXII/1992, MK 1992 Nr. 56, über die Entschädigung der durch das vergangene System ihres Lebens und ihrer Freiheit Beraubten (3. EntschädigungsG). Vgl. dazu ABH 1/1995 (II.8.), in: MK 1995 Nr. 10 und ABH 22/1996 (VI.25.), in: MK 1996 Nr. 51.

unterschiedliche Behandlung der Eigentumsgegenstände (landwirtschaftlicher Boden oder sonstiges Eigentum) sei eine Ungleichbehandlung der Eigentümer und verstoße daher gegen den Gleichheitssatz.¹⁸⁶ Nur die Kirchen sollten enteignete Immobilien direkt zurückerhalten. Ihre finanzielle Situation ist bis heute nicht zufriedenstellend gelöst.¹⁸⁷

a) Entschädigungsgrundsätze

Nach dem 1. EntschädigungsG wurden enteignete Immobilien nicht zurückgegeben und ihr Verlust nur teilweise entschädigt. Statt dessen wurden an die Opfer der kommunistischen Verstaatlichungsmaßnahmen Entschädigungsscheine ausgeteilt, die als Wertpapiere umlauffähig waren. Dabei handelte es sich aber nur um eine Teilentschädigung, weil eine Entschädigungsobergrenze bis zu 5.000.000 Ungarische Forint (HUF) festgesetzt wurde, und nur bis zu einem Wert von 200.000 HUF eine Vollentschädigung vorgesehen war. Die Entschädigungsscheine konnten gegenüber dem Staat zum Kauf von Aktien, Betrieben und Wohnungen eingesetzt werden.

Ob ein Alteigentümer im Falle einer Enteignung durch das kommunistische Regime überhaupt entschädigt werden muß, bestimmt sich nach der Rechtsprechung des UngVerfG in einem ersten Schritt danach, ob der Entzug der Berechtigung bzw. des Gegenstandes durch das kommunistische Regime gerade zum Zwecke der Zerschlagung des Privateigentums erfolgte. Dies verneinte das UngVerfG z. B. für - noch im 19. Jahrhundert vom König verliehene - feudalarrechtliche Apothekerlizenzen.¹⁸⁸ Im zweiten Schritt sind entschädigungsfähige Eigentümerpositionen nach dem allgemeinen Gleichheitsgebot des § 70/A UngVerf zu behandeln. Das Diskriminierungsverbot des § 70/A UngVerf ist aber auch in Entschädigungsangelegenheiten (nur) so zu

¹⁸⁶ ABH 21/1990 ("Erstes Entschädigungsurteil"), Fn. 128, Urteilsspruch.

¹⁸⁷ *Walter Tibor*: Das Verhältnis zwischen Staat und Kirche in Ungarn - staatskirchenrechtliche Aspekte, in: Osteuropa-Recht 1999 Heft 3, S. 238ff. In ABH 4/1993 ("Kircheneigentum 1"), Fn. 48, stellte das UngVerfG fest, daß die Kirchen bis dahin kaum etwas zurückerhalten hatten. Zur positiven Diskriminierung der Kirchen, siehe unten, S. 127ff.

¹⁸⁸ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn.91, 2.

verstehen, daß jeder Mensch als mit gleicher Würde ausgestattet zu behandeln ist.¹⁸⁹ Ein Anspruch auf positive Diskriminierung¹⁹⁰ gibt es ebensowenig wie einen Anspruch auf Privatisierung oder volle Reprivatisierung. In ABH 15/1993 nimmt das UngVerfG zur Verfassungsmäßigkeit der ungarischen Entschädigungslösung Stellung:

„Das 1. Entschädigungsgesetz baut auf dem Grundsatz der verteilenden Gerechtigkeit (*osztó igazságosság*). Bei der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des 1. Entschädigungsgesetzes hat das UngVerfG unter Berücksichtigung des Grundsatzes der verteilenden Gerechtigkeit und des Maßes der Entschädigung nicht nur die individuellen Ansprüche der in ihrem Eigentum Verletzten, sondern auch die konkurrierenden verfassungsmäßigen Aufgaben zu berücksichtigen. Insbesondere gibt es keinen Grund dafür, die Eigentümer gegenüber den durch das kommunistische Regime sonst materiell oder moralisch Verletzten oder gegenüber der die Lasten des Systemwechsels tragenden gesamten ungarischen Gesellschaft zu bevorzugen und durch Rückgabe oder Entschädigung vollständig zu entschädigen. Unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten des Landes sind auch die Begünstigten verhältnismäßig zu belasten, so auch die LPG und die Gemeinden. Auch der Ausschluß einer vollständigen Entschädigung ist eine solche anteilige Lastentragung.“¹⁹¹

Die Forderungen nach echter Reprivatisierung bzw. voller Entschädigung beruhen auf dem Rechtsverständnis, daß das Eigentumsrecht der Alteigentümer weiterhin besteht und die

¹⁸⁹ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn.91, 1.h). Siehe zum Aspekt der Gleichheit im Menschenrecht auf Menschenwürde *Dupré: Importing German Law...*, Fn. 107.

¹⁹⁰ Die positive Diskriminierung ist ein z. B. gegen die Benachteiligung von Minderheiten, aber auch zur Begünstigung kinderreicher Familien eingesetztes Rechtsinstitut. Sie ist gemäß § 70/A Abs. 3 UngVerf verfassungsrechtlich ohne Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz möglich, vermittelt jedoch keinen Anspruch, siehe dazu auch unten, S. 127f.

¹⁹¹ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, 1.d.

daraus sich ergebenden Ansprüche unverjährbar sind.¹⁹² Dem ist der ungarische Gesetzgeber aber nicht gefolgt. Die Ansprüche auf Entschädigung gründen sich auf neu geschaffene Anspruchsnormen nach dem 1. EntschädigungsG (Novation im untechnischen Sinne). Dieses knüpft die Entschädigung gerade an den Verlust des Eigentums. In der Auswahl des Entschädigungsmodus war der Gesetzgeber frei:

„Das UngVerfG darf sich nicht mit der Art der Entschädigung, der gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Auswirkung bzw. politischen Beurteilung befassen, sondern ausschließlich damit, ob die vom Gesetzgeber gewählte gesetzliche Lösung nicht gegen die Verfassung verstößt. Der Wechsel der Eigentumsordnung von einem auf dem gesellschaftlichen Eigentum sozialistischen Typs beruhenden System zu einer nach der Verfassung vorgeschriebenen sozialen Marktwirtschaft hätte auf vielerlei Art erfolgen können, jede auf eine verfassungswidrige oder eine verfassungsmäßige Weise. Keinesfalls ist aus der Verfassung ein Anspruch auf Rückgabe des im vergangenen System, nach neuem Verfassungsrecht verfassungswidrig entzogenen Eigentums abzuleiten. Ebenso wenig folgt aus der Verfassung ein Anspruch auf volle Entschädigung oder vollen Schadenersatz. Zuletzt ergibt sich aus der Verfassung auch keine Verpflichtung, daß der Staat die allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Rechts, des Verwaltungsrechts oder der Verfahrensordnungen rückwirkend ändert oder Ausnahmen gestattet, damit die Alteigentümer ihr Eigentum zurückerhalten oder eine volle Entschädigung erhalten können.“¹⁹³

In Antwort auf die weiterhin eingehenden zahlreichen Beschwerden gegen das ungarische Entschädigungsrecht, insbesondere das 1. EntschädigungsG faßte das UngVerfG seine bisherige Entschädigungsrechtsprechung in ABH 4/1996

¹⁹² ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, 1.d.

¹⁹³ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, 1.a) und b).

(„Siebtes Entschädigungsurteil“)¹⁹⁴ zusammen. Zu den Vorwürfen, im 1. EntschädigungsG werde keine vollständige Entschädigung gewährt, verweist das UngVerfG auf seine bisherige Rechtsprechung:

„Im Vierten Entschädigungsurteil hat das UngVerfG festgestellt, daß auf irgendeine Weise wahrscheinlich jeder in der Vergangenheit Einbußen in seinem Eigentum oder hinsichtlich der Lebensqualität erleiden mußte, der Umfang aber kaum bestimmbar ist. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß auch die zur Entschädigung verwendbare finanzielle Deckung begrenzt ist, erlaubt es die wirtschaftliche Lage des Landes nicht, jede Art der Schadensverursachung zu entschädigen. Da der Gesetzgeber nie den Grundsatz der vollständigen Entschädigung aufgestellt hat, ist die nur teilweise Entschädigung auch nicht willkürlich und daher verfassungsgemäß.“¹⁹⁵

Zu den Vorwürfen, im 1. EntschädigungsG werde nicht zwischen in rechtmäßigem Verfahren verursachtem Unrecht und in rechtswidrigem Verfahren verursachtem Unrecht unterschieden, führte das UngVerfG aus:

„Der Gesetzgeber hat mit seiner Lösung berücksichtigt, daß die Enteignungen nicht unbedingt auf bestimmte Eigentümer gezielt waren, sondern programmatisch auf die vollständige Auflösung des Privateigentums gezielt war, die der Staat mit verschiedenen Mitteln erreichte. ... Im Hinblick auf die

194 ABH 4/1996 (II.23. "Siebtes Entschädigungsurteil"), in: MK 1996 Nr. 14, II.1.; unter Verweis auf ABH 21/1990 ("Erstes Entschädigungsurteil"), Fn. 128.

ABH 16/1991 (IV.20. "Zweites Entschädigungsurteil"), in: MK 1991 Nr. 42.

ABH 27/1991, ("Drittes Entschädigungsurteil"), Fn. 104.

ABH 28/1991 ("Viertes Entschädigungsurteil"), Fn. 92.

ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91.

ABH 16/1993 (III.12. "Sechstes Entschädigungsurteil"), in: MK 1993 Nr. 29. (Benennung der Urteile durch das UngVerfG vorgenommen, die Bezeichnung „Siebtes Entschädigungsurteil“ stammt von der *Verfasserin*).

195 ABH 4/1996 ("Siebtes Entschädigungsurteil"), Fn. 194, II.1.

Alteigentümer war die Rechtsgrundlage der Enteignungen zufällig und führten faktisch zu dem gleichen Ergebnis, da rechtlich die Rückerlangung bzw. die Entschädigung nur in engstem Rahmen möglich war.“¹⁹⁶ ... "In den Vorschriften über die Verstaatlichungen hat der (kommunistische) Staat für bestimmte Eigentumsschäden eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Entschädigung übernommen, von denen das UngVerfG einige als auch nach dem Systemwechsel fortbestehend erachtete. Jedoch hat das UngVerfG schon im Zweiten Entschädigungsurteil festgestellt, daß der Gesetzgeber diese Schuld als neuen Anspruch mit neuem Inhalt und neuen Voraussetzungen aufrechterhalten hat, da er die verschiedenen Verpflichtungen des ungarischen Staates alle im Wege der Novation erneuert hat.“¹⁹⁷

Das 1. Entschädigungsgesetz ist daher auch als ein Gegenprogramm zu den sozialistischen Enteignungen anzusehen. Es verband die Entschädigung für Eigentumsverletzungen mit der Einrichtung einer der Marktwirtschaft entsprechenden stabilen Neubildung der Eigentumsbeziehungen und insbesondere mit der Wiedereinführung des Privateigentums. Die teilweise Wiedergutmachung der rechtswidrig verursachten einstigen Verletzungen des Privateigentums hatte zugleich zum Ziel, das sogenannte sozialistische Eigentum niederzureißen, die Grundlagen für das Privateigentum, die Handelsbeziehungen und das Unternehmertum zu schaffen.¹⁹⁸

b) Faktische Rückgabe landwirtschaftlichen Bodens

Die Zwangsmitglieder landwirtschaftlicher Genossenschaften, die formal Eigentümer ihrer Äcker geblieben waren, erhielten diese nach der Auflösung der LPG zurück. Daneben erfolgte eine gewisse faktische Rückgabe ehemals verstaatlichten landwirtschaftlichen Bodens, die jedoch nach Ansicht von Fachleuten dem Ziel der Gerechtigkeit nur schlecht diente.

¹⁹⁶ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, I.d.

¹⁹⁷ ABH 4/1996 ("Siebtes Entschädigungsurteil"), Fn. 194, II.1.

¹⁹⁸ ABH 4/1996 ("Siebtes Entschädigungsurteil"), Fn. 194, II.1.

§ 24 1. EntschädigungsG begründete eine Vorrangstellung für besondere Berechtigte: Danach waren die LPGen verpflichtet, im Rahmen der - durch Versteigerung erfolgenden - Privatisierung bestimmte Grundstücke vorrangig gegen Entschädigungsscheine abzugeben. Begünstigt war, wer am Ort des belegenen Grundstücks wohnte, daher stammte oder dort arbeitete oder aber dort selbst ein Grundstück besessen hatte bzw. geerbt hätte, welches verstaatlicht und den LPGen zunächst zur Nutzung und später zu Eigentum übergeben worden war. Kritisiert wurde, daß wegen der degressiven und höchstens 5.000 000 HUF betragenden Entschädigung nur ganz kleine lebensunfähige bäuerliche Betriebe entstehen konnten, so daß die Geltendmachung des Vorkaufsrechts den Begünstigten wenig Nutzen versprach. Deswegen wurden die besten landwirtschaftlichen Böden und Wälder häufig von finanzstärkeren Fremden, meistens Ausländern, ersteigert. Auch war, bevor die ehemaligen Grundstückseigentümer überhaupt ihre Entschädigungsscheine erhalten hatten, in vielen Orten bereits die erste Versteigerung abgewickelt.¹⁹⁹ Im wesentlichen haben die Versteigerungsveranstalter und das UngVerfG auch die faktische Rückgabe des landwirtschaftlichen Bodens an die ehemaligen Eigentümer verhindert. Dieser Prozeß war Gegenstand mehrerer Urteile des UngVerfG:

ABH 7/1991 (“LPG-Eigentum“):²⁰⁰ Nach der Liberalisierung des Marktes für landwirtschaftlichen Boden am 1.7.1989 nutzten die LPGen die Zeit bis zum Erlaß bzw. der Änderung der Entschädigungs- und Bodengesetze zum massenhaften Bodenverkauf. Hierauf reagierte der Gesetzgeber durch Einführung eines Genehmigungsvorbehaltes.²⁰¹ Das

¹⁹⁹ ABH 15/1993 („Fünftes Entschädigungsurteil“), Fn. 91. Siehe die Fallbesprechung sogleich unten.

²⁰⁰ ABH 7/1991 (“LPG-Eigentum“), Fn. 98; vgl. auch ABH 13/1992 (III.25.), in: MK 1992 Nr. 32.

²⁰¹ §§ 1 und 3 Gesetz XXXVIII/1990 über die Änderung einzelner Bestimmungen des Bodengesetzes I/1987 und des Gesetzes III/1967 über die Produktionsgenossenschaften. Gesetz XXXVIII/1990 insgesamt außer Kraft seit dem 27.7.1994, § 1 außer Kraft aufgrund ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“), Fn. 98, seit dem 30.4.1991.

UngVerfG stellte fest, daß die staatliche Anerkennung der Selbständigkeit der Genossenschaften gemäß § 12 Abs. 1 UngVerf auch die Anerkennung des genossenschaftlichen Eigentums umfasse; auch genieße das Eigentum der LPG ebenso wie das Eigentum der Wirtschaftsgesellschaften gleichberechtigten Schutz.²⁰² Den Genehmigungsvorbehalt erklärte das UngVerfG im konkreten Fall für verfassungswidrig, weil dieser nicht nur vorübergehend, sondern dauernd gelten sollte. Ein nur vorübergehend geltender Genehmigungsvorbehalt wäre verfassungsmäßig, weil ein solcher im Hinblick auf das Ziel, den Mißbrauch des im Bodeneigentum gründenden Verfügungsrechts zu verhindern, die geringste erforderliche und verhältnismäßige Beschränkung sei.²⁰³

ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"):²⁰⁴ § 24 1. Entschädigungsg²⁰⁵ räumte bestimmten Entschädigungsberechtigten, die für die Teilnahme an der Privatisierungsversteigerung staatliche Zuschüsse erhalten sollten, zugleich ein Vorkaufsrecht gegenüber den LPGen, das auch nach erfolgter Versteigerung ausgeübt werden konnte. Die LPGen war deshalb gezwungen, zu den unter den besonderen Umständen der Privatisierungs-Versteigerung festgesetzten (niedrigeren) Preisen zu verkaufen. Zudem konnten die Begünstigten mit ihren Entschädigungsscheinen bezahlen und die Gefahr des Wertverlustes der Entschädigungsscheine auf die LPG überwälzen. Die Zuschüsse liefen einerseits auf eine vollständige Entschädigung hinaus und dienten andererseits der Subvention neu gebildeter landwirtschaftlicher Betriebe. Das UngVerfG sah darin einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot des § 70/A UngVerf, sowie gegen § 13 UngVerf: Die Verbindung von Entschädigungsmaßnahmen mit der Verfolgung

²⁰² ABH 7/1991 ("LPG-Eigentum"), Fn. 98, III 2.

²⁰³ ABH 7/1991 ("LPG-Eigentum"), Fn. 98, IV.

²⁰⁴ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, 18.

²⁰⁵ Gesetz XXV/1991 über die teilweise Entschädigung von durch den Staat unrechtmäßig verursachten Eigentumsverletzungen der Staatsbürger, in: MK 1991 Nr. 77.

wirtschaftspolitischer Ziele verletzte die LPG in ihrem Recht auf Eigentum. Zu Lasten des staatlichen Eigentums könne der Gesetzgeber bestimmte Betriebe fördern; jedoch könne er nicht die Förderung als Wiedergutmachung bezeichnen und deshalb die LPGen damit belasten. Die Beschränkung des Verfügungsrechts der LPGen sei nur im Rahmen der Übertragung des Genossenschaftseigentums in Privateigentum und der Entschädigungsmaßnahmen erforderlich und verhältnismäßig.²⁰⁶,

§ 24 1. Entschädigungsgesetz wurde in seinem Inhalt noch mehrfach geändert und war entsprechend oft Gegenstand verfassungsgerichtlicher Beurteilung.²⁰⁷ Dieses Prinzip, daß ein einmal an die LPG übertragenes Privateigentum mitsamt den Teilberechtigungen daraus, hier das Verfügungsrecht, gegenüber staatlichen Eingriffen geschützt sei, bekräftigte und verdeutlichte das UngVerfG in seinen Entscheidungen zum Gemeindeeigentum.

4. Das Wohnungseigentum der Gemeinden

Die Umstellung des Wohnungssystems erfolgte durch die Übertragung des Wohnungseigentums an die Gemeinden und die

²⁰⁶ ABH 15/1993 ("Fünftes Entschädigungsurteil"), Fn. 91, 18.c). Vgl. die Zusammenfassung dieses Sachverhalts in ABH 13/1996 (IV.12.), in: MK 1996 Nr. 28, 1.

²⁰⁷ § 24 1. Entschädigungsgesetz wurde vom UngVerfG im Jahre 1993 für verfassungswidrig erklärt, jedoch nicht aufgehoben, um den Verlauf der Privatisierung nicht zu stören. Stattdessen wurde der Gesetzgeber aufgefordert, die Verfassungswidrigkeit zu beheben, was durch mehrere Änderungsgesetze des 1. Entschädigungsgesetzes geschah. Daraufhin erklärte das UngVerfG die Nichtigkeitserklärung des § 24 1. Entschädigungsgesetz für gegenstandslos. Nachdem diese Änderungen seitens des Gesetzgebers außer Kraft gesetzt worden waren, erklärte das UngVerfG den verfassungswidrigen Zustand wieder hergestellt und gab dem Gesetzgeber erneut eine Frist, diesem abzuhelpfen. In ABV 55/1996 stellte das UngVerfG den Ablauf dieser Frist fest, ABV 55/1996 (XI.30.), in: MK 1996 Nr. 105. § 24 Abs. 4, um den es zuletzt ging, gilt bis heute, wird jedoch inzwischen gegenstandslos sein, da keine Versteigerungen mehr stattfinden.

Privatisierung des Wohnungsvermögens und ist als Teil des wirtschaftlichen Systemwechsels anzusehen.²⁰⁸ Das Grundsatzurteil ABH 64/1993²⁰⁹ erging zu diesem Regelungsbereich:

Die Eigentumszuteilung an die örtlichen Selbstverwaltungen erfolgte im Rahmen eines längeren Gesetzgebungsprozesses, als dessen Abschluß das Inkrafttreten des Gesetz LXXVIII/1993 über einzelne Bestimmungen betreffend die Vermietung von Wohnungen und Räumlichkeiten sowie deren Veräußerung (WohnG) zu bewerten ist.²¹⁰ Die Eigentumsübertragung an die Selbstverwaltungen erfolgte aufgrund kostenlosen Erwerbs, für den die Ausführungen zum Eigentumserwerb durch die LPG gelten. Durch das WohnG wurde zugunsten der jeweiligen Mieter bestimmter, durch das GemeindeG übertragener Räumlichkeiten, eine Kaufoption nachträglich eingeführt. Diese Kaufoption bewertete das UngVerfG als ausgleichspflichtig.

Zu unterscheiden sei in einem ersten Schritt zwischen einer Belastung des Eigentums, welche gleichzeitig mit der - kostenlosen - Übertragung an den neuen Eigentümer erfolgt und einer späteren Beschränkung des nunmehr den vollen Schutz der Eigentumsgarantie genießenden Eigentümers. Im zweiten Schritt sei weiter zu unterscheiden zwischen einer

²⁰⁸ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 553.

²⁰⁹ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), Fn. 93. Der Sachverhalt wird auf das für die vorliegende Untersuchung wesentliche reduziert. Er ist in *Brunner / Solyom*, Fn. 93, nachzulesen. Die darin getroffenen Äußerungen zum Konflikt der Mieter- und der Eigentümerinteressen sind eine erstmalige deutliche Anerkennung einer sozialen Bindung des Rechts auf Eigentum.

²¹⁰ *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 542; ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), Fn. 93, II.1. Die Selbstverwaltungen erhielten die vormals staatlichen Wohnungen aufgrund § 107 Abs. 2 Gesetz LXV/1990 über die Selbstverwaltungen, MK 1990 Nr. 80; ausgeführt durch Gesetz XXXIII/1991, MK 1991 Nr. 87; abschließende Regelung in § 2 Abs. 2. Gesetz LXXVIII/1993, in: MK 1993 Nr. 105.

Belastung des Eigentums der Gemeinden zugunsten der Schaffung von privaten Wohnungseigentum des Mieters und einer Belastung zugunsten unternehmerischer Tätigkeit, d. h. durch eine Kaufoption auf sonstige (gewerblich nutzbare) Räume. Letztere (nachträglich angeordnete) Belastung sei ganz grundsätzlich verfassungswidrig.²¹¹ Erstere könne dagegen verfassungsgemäß sein, wenn ein Ausgleich gezahlt wird. Denn im Bereich der Wohnungspolitik habe der Gesetzgeber großen Regelungsspielraum, weil das Interesse des Mieters an einer dauerhaften und sicheren Mietverhältnisse im konkreten Fall als ein vermögenswertes Recht bewertet werden könne, welches ebenfalls den Schutz der Eigentumsgarantie genießt. Zwar müßten auch die Interessen der Eigentümer berücksichtigt werden, deren Freiheit könne aber im Interesse besserer Wohnmöglichkeiten der Bürger stärker als bei anderen Vermögensgegenständen eingeschränkt werden.²¹²

Seine Argumentation bezüglich der stärkeren sozialen Bindung des Wohnungseigentums behielt das UngVerfG auch im Jahre 1998 in ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“)²¹³ bei, siehe oben, S. 54ff. In ABH 34/1999 („Kaufoption 2“)²¹⁴, thematisch die „Wiederaufnahme“ des Grundsatzurteils, faßte das UngVerfG seine Rechtsprechung zur Beschränkbarkeit der Veräußerbarkeit von Wohnungen zusammen und behielt die eben dargestellte Unterscheidung von Wohn- und Gewerberaum bei.

Hinsichtlich des Grundrechtsschutzes der Gemeinden betonte das UngVerfG in ABH 3/2000 („Stromversorger“) erneut, daß das Eigentum der Selbstverwaltungen grundsätzlich wie das individuelle Privateigentum anzusehen und Beschränkungen desselben daher entsprechend zu beurteilen seien.²¹⁵

²¹¹ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 556, unter Verweis auf ABH 29/1993 (V.4.), in: MK 1993 Nr. 56.

²¹² ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 553.

²¹³ ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“), Fn. 114, II 6.2

²¹⁴ ABH 34/1999 (XI.24. „Kaufoption 2“), in: MK 1999 Nr. 105.

²¹⁵ ABH3/2000 (II.25. „Stromversorger“), in: MK 2000 Nr. 16, III.2.

Indem das UngVerfG deutlich die Grenzen staatlicher Eingriffe in das bereits übertragene Eigentum der LPG und der Gemeinden betont, verdeutlicht es die Trennung dieser ehemaligen unselbständigen staatlichen Einheiten vom Staat und bekräftigt deren Autonomie. Zwar läßt es deren Belastung teilweise zu, fügt aber ausdrücklich - obwohl dies rechtlich nicht zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit erforderlich wäre - hinzu, daß auch die Entschädigungsberechtigten einen Anteil an der allgemeinen Belastung durch den Systemwechsel und der Finanzschwäche des Staates zu tragen hätten. Damit wird die grundsätzliche Trennung des staatlichen Raumes von der Privatsphäre bzw. örtlichen Autonomie befestigt. Ausgehend von einem Verständnis der Marktwirtschaft als Staatsfreiheit der Wirtschaft konnten die Belastungen auch deswegen gerechtfertigt werden, weil sie in der Tendenz auf die Deregulierung und damit die stufenweise Einführung von Marktpreisen gerichtet waren.²¹⁶

5. Fazit

Im Rahmen seiner Rechtsprechung zum Systemwechsel entfaltete das UngVerfG die Grundlagen der Privateigentumsordnung. Dem steht weder entgegen, daß das UngVerfG in dieser Zeit bewußt und ausdrücklich sein Eigentumsverständnis änderte, noch daß es den Ausschluß der Reprivatisierung und sogar die nur schmal ausfallende Entschädigung für verfassungsmäßig erklärte.

Zentral war der Begriff der Marktwirtschaft, der nach *Sólyom* „etwa nach dem Idealbild einer klassischen liberalen Wirtschaft des 19. Jahrhunderts verstanden wurde.“ Entsprechend war die erste Zeit (in den Jahren 1990-1993) durch einen, so *Sólyom*, „übertriebenen“ Eigentumsschutz geprägt.²¹⁷ In seinem Grundsatzurteil ABH 64/1993 begründete das UngVerfG in ausdrücklicher Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung ein neues Eigentumsverständnis. Anwendung fanden diese neuen Grundsätze, die bis heute ihre Gültigkeit haben, zunehmend auf

²¹⁶ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 220.

²¹⁷ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 220f.

klassische Fallgestaltungen eines Gegenüber von Staat und Privateigentümerin, wie sie die Eigentumsrechtsprechung aller Verfassungsgerichte rechtsstaatlicher Verfassungsstaaten kennzeichnen.

Die grundlegende Entscheidung für eine Privateigentumsordnung ist mit der erfolgreich durchgeführten Privatisierung deutlich getroffen: Eine echte Entstaatlichung und Umverteilung der Güter hat stattgefunden, die es jedem Staatsbürger rechtlich ermöglicht, Eigentum zu erlangen.

Vor diesem Hintergrund hält die *Verfasserin* es nicht für begründet, den Wechsel im Eigentumsverständnis bzw. die frühe strikte Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum Schutz der Eigentumsgarantie und die Verknüpfung mit der Schaffung einer Wettbewerbsordnung (dem Prinzip der Marktwirtschaft) als unüberlegt von einem traditionellen Eigentumsverständnis getragen zu bezeichnen. Tatsächlich wurde damit ein System eingerichtet, welches Staat und Bürger zunächst deutlich voneinander trennte und so eine klare Zuordnung - die zentrale Organisationsfunktion des Privateigentums - überhaupt erst ermöglichte. Die Urteile zum Eigentum der Gemeinden und der LPG verdeutlichen dies. Erst nachdem diese Trennung vollzogen war, konnte das UngVerfG, ohne die grundsätzlichen Zuordnungen in Frage zu stellen, Elemente anderer Eigentumssysteme, namentlich die Sozialbindung des Eigentums und die Einführung sozialer Rechte, in das Organisationssystem der Privateigentumsordnung hineinnehmen.

Auch die guten Gründe, mit denen durch das ungarische Verfassungsgericht der Ausschluß einer Rückgabe enteigneten Eigentums und die Begrenzung der Entschädigung gerechtfertigt wurden, stehen dieser Beurteilung nicht entgegen: Zum einen finden sie sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts²¹⁸. Zum anderen ist die Reprivatisierung juristisch eine Frage der Wiedergutmachung

²¹⁸ So insbesondere in der grundlegenden Entscheidung BVerfGE 84, 90ff.

begangenen Unrechts²¹⁹, nicht der Eigentumsgarantie.²²⁰ Das Diskriminierungsverbot (die Kehrseite des Prinzips der austeilenden Gerechtigkeit) als bestimmender Prüfungsmaßstab für die Entschädigungsleistungen hatte zudem nicht nur eine rechtstechnische Funktion. Vielmehr kann es auch als Signal betrachtet werden, mit dem das Eigentum in Abkehr von seiner zentralen ideologischen Bedeutung für die sozialistische Staatsordnung auf seine Zuordnungsfunktion reduziert werden sollte, auf seine Rolle als ein Recht unter anderen verfassungsmäßig geschützten Rechten.²²¹ Spätere Urteile, in denen betont wurde, daß das Eigentum und das Persönlichkeitsrecht als historisch bedingte, unterschiedliche Mittel zur Sicherung individueller Autonomie dienten und heute eine Verschiebung dieser Funktion auf die Persönlichkeitsrechte stattfindet, bestätigen diese Annahme.

219 BVerfGE 84, 90ff. (126): Wiedergutmachung ist der Grundgedanke für Rückgabe des Alteigentums oder Entschädigung des entschädigungslos Enteigneten. Die Wiedergutmachung wurzelt im Rechts- und Sozialstaatsprinzip, vgl. hierzu *Schulze-Fielitz, Helmuth: Der Rechtsstaat und die Aufarbeitung der vor-rechtsstaatlichen Vergangenheit*, S. 893 und *Berg, Wilfried: Der Rechtsstaat...*, S. 76, beide Fn. 183.

220 *Papier, Hans-Jürgen: Verfassungsrechtliche Probleme der Eigentumsregelung im Einigungsvertrag*, in: NJW 1991, S. 193ff. (195). Faktisch a. A. *Badura, Peter, Der Verfassungsauftrag der Eigentumsgarantie im wiedervereinigten Deutschland*, in: DVBl. 1990, S. 1256ff.: Die BRD sei aufgrund des Verfassungsauftrags zur Gewährleistung einer rechtsstatlichen Eigentumsordnung verpflichtet, das Unrecht auszugleichen (1262). Sowohl in dem zentralen Urteil BVerfGE 84, 90 ff., als auch in Ungarn geht es um die verweigerte Rückgabe bzw. Entschädigung (stattdessen soll ein "Ausgleich" geleistet werden). In beiden Urteilen sind Wertentscheidungen getroffen, die auf das Eigentumsverständnis Ungarns bzw. Deutschlands nicht ohne Einfluß sind bzw. sein sollten.

221 Hierfür spricht auch, daß auch die Property-Rights-Theorien auf die Eigentümerberechtigungen abstellen, nicht jedoch auf das Eigentumsobjekt, das Privateigentum an sich.

ZWEITES KAPITEL: VERFASSUNGSGERICHTLICHE KONTROLLE

Das ungarische Verfassungsgericht gestaltete seit Aufnahme seiner Rechtsprechungstätigkeit am 1.1.1990²²² den Systemwechsel aktiv mit.²²³ Nach Jahrzehnten einer politischen Justiz entdeckten die Parteien die Entlastungsfunktion der Justiz und akzeptierten daher auch ihnen unangenehme Entscheidungen (zunächst) verhältnismäßig problemlos.²²⁴ Die Tatsache an sich, daß die Urteile des ungarischen Verfassungsgerichts grundsätzlich befolgt werden, beweist, daß Gewaltenteilung und Schutz der verfassungsmäßigen Rechte, beides unverzichtbare Voraussetzungen eines Rechtsstaats, funktionieren. Allerdings hat das UngVerfG auch immer wieder Verfassungsklagen wegen gesetzgeberischen Unterlassens - ein (Änderungs-)gesetz in der ihm vom UngVerfG in einem vorangegangenen Urteil aufgegebenen Frist zu erlassen - zu beurteilen. Auch die Entwicklung einer gefestigten Rechtslage zum Eigentum beruht maßgeblich auf der von Anfang an akzeptierten starken Stellung des ungarischen Verfassungsgerichts. Mit seiner Rechtsprechung orientiert sich das UngVerfG an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, daneben an der des deutschen BVerfG, der südeuropäischen Verfassungsgerichte und auch der USA.²²⁵, ²²⁶ Aufgrund ihrer überwiegend

222 Die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung des ungarischen Verfassungsgerichts sind das verfassungsändernde Gesetz I/1989 vom 10.1.1989 und das Gesetz XXXII/1989 vom 19.10.1989 über das Verfassungsgericht (UngVerfGG). § 52 Abs. 2 UngVerfGG: "Das Verfassungsgericht nimmt seine Tätigkeit am 1.1.1990 auf".

223 So komme dem UngVerfG bei der Lösung des Spannungsverhältnisse zwischen formellen und materiellen Rechtsstaat gegenüber der Regierung und dem Parlament eine edukative Funktion zu, indem es sich zugunsten eines formellen Rechtsstaatsbegriffes darauf beschränke, die Begriffe formell zu prägen und dogmatisch zu untermauern, zit. *Sólyom* bei *Lentz, Dominik*: Das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassungsrechtsprechung mittel- und osteuropäischer Staaten (Diskussionsbericht), in: *Frowein / Marauhn*, Fn. 383, S. 81ff. (83).

224 Von *Beyme, Klaus / Józsa Gyula*, Fn. 84, S.347.

225 Zit. *Sólyom* bei *Lentz*, Fn. 223, S. 83.

zivilrechtlichen Ausrichtung waren viele Verfassungsrichter römisch-rechtlich geschult und durch Stipendienaufenthalte in der BRD besonders durch das westdeutsche Recht geprägt. Um diesen Einfluß „auszugleichen“, wurde schon in den frühen Entschädigungsfällen die U.S.-amerikanische *taking*-Literatur herangezogen.²²⁷

Die besprochenen Urteile des UngVerfG waren - wenn es schlicht um die formale Aufhebung einer überkommenen Bestimmung ging - kurz und direkt. Das UngVerfG formulierte die neuen Grundsätze sachlich und sprach auch aus, daß die angefochtenen Bestimmungen bis zur Verfassungsreform verfassungsmäßig waren, inzwischen aber dem neuen System nicht mehr entsprechen. Damit negierte es die Vergangenheit nicht, stellte sich aber deutlich auf die Seite der Reformen. Die Akzeptanz, die das UngVerfG in der Bevölkerung genießt, beruht möglicherweise auch auf dieser ehrlichen Haltung. Die Korrekturen, die das UngVerfG bei der Überprüfung der Sparmaßnahmen an dem bereits erwähnten „Bokros-Paket“ vornahm bzw. dem Gesetzgeber aufgab, befestigten das Ansehen des UngVerfG in der Bevölkerung deutlich.

Die Kompetenzen des UngVerfG weichen, so *Sólyom*, vom europäischen Standard dadurch ab, daß sie einseitig zu abstrakt

²²⁶Hofmann, Rainer: Rezension zu *Brunner / Sólyom*, in: *ZaöRV* 1995, S. 1247ff.: "Faszinierend ist zu lesen, wie die ungarischen Verfassungsrichter, denen ganz offensichtlich die einschlägige Judikatur (vor allem) des deutschen BVerfG, des italienischen Corte Constitutionale und des amerikanischen Supreme Court völlig geläufig ist, (Hinweise fehlen dagegen zumeist) eigenständige ungarische Lösungen entwickeln. Entwicklung und Güte lassen sich allenfalls mit der des spanischen Tribunal Constitucional vergleichen. Hohe dogmatische und richterliche Qualität beruhend auf dem Umstand, daß Ungarn (wie sonst nur Polen) nie den Anschluß an die eigene und damit kontinentaleuropäische Rechtstradition verloren hatte und sich so wie selbstverständlich in das Konzert der europäischen Verfassungstradition wieder einreihen konnte."

²²⁷ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 217.

sind.²²⁸ Tatsächlich überwiegt nach wie vor das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, da es als *actio popularis* ausgestaltet ist und daher von jedem beantragt werden kann. Zudem können im Wege der abstrakten Normenkontrolle nicht nur Gesetze, sondern jegliche Rechtsvorschriften (im Sinne generell-abstrakter Normen) und auch sonstige rechtliche Instrumente wie interne Richtlinien überprüft werden. Als abstrakte Verfahren sind noch die abstrakte Verfassungsauslegung, die das UngVerfG inzwischen im Sinne der deutschen verfassungskonformen Auslegung anwendet, und die Feststellung der verfassungswidrigen Unterlassung zu nennen. Als Folge kann ein Urteil des UngVerfG einerseits die Nichtigkeitserklärung eines Gesetzes, andererseits aber auch Anweisungen an den Gesetzgeber zur verfassungskonformen Auslegung beinhalten.²²⁹

Dagegen gibt es keine „echte Verfassungsbeschwerde“ im deutschen Sinne, mit welcher die Aufhebung einer verfassungswidrigen Maßnahme oder einer gerichtlichen Entscheidung angestrebt werden könnte. Solches ist nur mittelbar durch Nichtigkeitserklärung bzw. Korrektur der Auslegung des der Maßnahme zugrundeliegenden Gesetzes bzw. einer sonstigen Rechtsvorschrift möglich. Zwar ist eine Grundrechtsbeschwerde gesetzlich vorgesehen, da sie jedoch einerseits anders als die abstrakte Normenkontrolle ein Rechtsschutzbedürfnis sowie die Erschöpfung des Rechtsweges voraussetzt und zudem an Fristen gebunden ist, mit ihr andererseits aber auch nicht mehr als mit der abstrakten Normenkontrolle erreicht werden kann, wurde sie bisher selten beantragt.²³⁰ Im neueren Schrifttum wird aber mehr

²²⁸ *Sólyom László*: Aufbau und dogmatische Fundierung der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, in: *Osteuropa Recht* 2000, Nr. 3-4, S. 230ff. (238).

²²⁹ Vgl. z. B. ABH 42/1996 (X.9. „Kündigungsfreiheit bei Raummiete“), in: MK 1996 Nr. 85.

²³⁰ *Brunner* nennt dieses Verfahren daher - ausgehend vom deutschen verfassungsrecht - eine „unechte Grundrechtsbeschwerde“, die ihre klarste juristische Ausprägung in Ungarn gefunden habe, in abgeschwächter Form aber in fast allen osteuropäischen Staaten zu finden ist, siehe *Brunner, Georg*: Entwicklung der polnischen Verfassungsgerichtsbarkeit in rechtsvergleichender Sicht, in: *Brunner, Georg / Leszek Lech Garlicki*:

auf die Eigenart der Grundrechtsbeschwerde als Rechtsbehelf abgestellt, weshalb ein „Mehr“ an Rechtsschutz erreichbar sei, siehe dazu sogleich unten.

Die Zuständigkeiten des UngVerfG ergeben sich im Wesentlichen aus § 32/A UngVerf und §§ 1 und 34ff. Gesetz XXXII/1989 über das Verfassungsgericht. Kurz aufgezählt gibt es die folgenden Verfahrensarten:²³¹

- Die vorbeugende (präventive) Normenkontrolle betrifft (1) Gesetze seit 1998 nur noch, wenn diese bereits vom Parlament verabschiedet, vom Parlamentspräsidenten unterschrieben und dem Staatspräsidenten zur Verkündung übermittelt wurden, (2) die Geschäftsordnung des Parlaments und (3) internationale Verträge.

- Die nachträgliche Normenkontrolle betrifft (1) die bereits genannte abstrakte Normenkontrolle, (2) die konkrete Normenkontrolle, die einerseits auf Richtervorlage, andererseits auf Vorlage des Aufsicht habenden Staatsanwaltes erfolgt. Die Entscheidung des UngVerfG führt im Falle der Verfassungswidrigkeit zur teilweisen oder vollständigen Nichtigkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift ex nunc, so daß bereits bestehende Rechtsbeziehungen nicht durch die Nichtigkeit der Norm betroffen werden. Dies entspricht der starken Stellung des Grundsatzes der Rechtssicherheit im ungarischen Rechtsstaat. Nur wenn dieser Grundsatz von einem noch wichtigerem Verfassungsgrundsatz verdrängt wird, kann auch die Nichtigkeit ex tunc erklärt werden. Gegebenenfalls wird auch die Nichtigkeit *pro futuro*, d. h. auf einen späteren Zeitpunkt festgesetzt, um dem Gesetzgeber Raum zu geben, anstelle der verfassungswidrigen Bestimmung eine verfassungsgemäße zu erlassen.

Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen, Baden-Baden 1999, S. 15ff. (48ff., insbesondere 50).

²³¹ Gliederung nach *Petreti József*: Magyar Alkotmányjog II (Ungarisches Verfassungsrecht II), Budapest-Pécs 2000, S. 148ff. Vgl. zum Verfahren vor dem UngVerfG auch *Kukorelli István* (Hrsg.): Alkotmánytan, 5. Auflage, Budapest 1999, S. 351ff. und *Spuller, Gábor*: Das Verfassungsgericht der Republik Ungarn. Zuständigkeiten, Organisation, Verfahren, Stellung, Frankfurt am Main 1998.

- Die Überprüfung von Rechtsvorschriften und sonstigen rechtlichen Instrumenten auf ihre Vereinbarkeit mit bereits verkündeten internationalen Verträgen betrifft (1) einerseits den Widerspruch zwischen einem geltenden internationalen Vertrag und einer nationalen Rechtsvorschrift. Ist diese von gleichem oder niedrigerem Rang als der internationale Vertrag, wird sie wie bei einer abstrakten Normenkontrolle an diesem gemessen und bei Verstoß für nichtig erklärt. Ist sie höherrangig, ruft das UngVerfG entweder das vertragsschließende Staatsorgan auf, die Änderung des internationalen Vertrages in die Wege zu leiten, oder es ruft den Gesetz- oder Verfassungsgeber auf, die Rechtsvorschrift zu ändern. Ein internationaler Vertrag kann (2) dadurch verletzt werden, daß darin festgelegte Rechtssetzungspflichten versäumt werden. Das unterlassende Organ hat dann innerhalb einer vom UngVerfG bestimmten Frist die Rechtsvorschrift zu erlassen.

- Die Grundrechtsbeschwerde ist aufgrund der bereits dargestellten Voraussetzungen und Beschränkungen nach Ansicht des Verfassungsrichters *Kukorelli* in einem „kaum vorstellbarem Maße wirkungslos“.²³² Da diese im Gesetz als Rechtsbehelf bezeichnet wird, kann das UngVerfG aber - so jedenfalls *Petreti* - vom Regelfall der Nichtigkeitserklärung (der Grundrechtsverletzung zugrunde liegenden Norm) ex nunc abweichen und die Nichtigkeit ex tunc erklären, so daß das Verfahren, in welchem die grundrechtsverletzende Norm Grundlage der Entscheidung wurde, erneut aufgerollt werden muß.²³³ *Kukorelli* dagegen scheint diese Möglichkeit nicht in Betracht zu ziehen bzw. für unwirksam zu halten.

- Die Aufhebung der im Unterlassen zu Tage tretenden Verfassungswidrigkeit ist eine Zuständigkeit des UngVerfG, welche dieses - neben jedermann - auch von Amts wegen wahrnehmen kann. Voraussetzung ist, daß ein rechtssetzendes Organ, in der Regel der Gesetzgeber, seiner aufgrund einer Ermächtigungsnorm bestehenden Aufgabe nicht nachkommt und dadurch einen verfassungswidrigen Zustand herbeiführt. Auch

²³² *Kukorelli*, Verfassungslehre, Fn. 231, S. 356.

²³³ *Petreti*, Ungarisches Verfassungsrecht II, Fn. 231, S. 152.

aus der Verfassung kann eine Pflicht zum Erlaß einer Rechtsvorschrift folgen, ohne daß eine konkrete Ermächtigungsnorm besteht. So stellte das UngVerfG bereits häufiger einen verfassungswidrigen Zustand fest, wenn der Gesetzgeber es unterlassen hatte, Ausführungsgesetze zur Sicherung einer Grundrechtsgarantie zu verabschieden. Als Folge der Feststellung eines durch Unterlassen begründeten verfassungswidrigen Zustands setzt das UngVerfG eine Frist fest, innerhalb derer der Gesetzgeber diesen Zustand zu beheben hat. Da der Gesetzgeber dieser Pflicht häufig nicht nachkommt, folgen später in derselben Sache Beschlüsse des UngVerfG in denen der Ablauf der Frist sowie ggf. das Fortbestehen des verfassungswidrigen Zustandes festgestellt und eine neue Frist gesetzt werden.

- Zur Behebung von Kompetenzstreitigkeiten zwischen staatlichen Organen, Selbstverwaltungskörperschaften und anderen staatlichen Organen, bzw. zwischen Selbstverwaltungskörperschaften untereinander stellt das UngVerfG das zuständige Organ fest.

- Die Auslegung von Verfassungsnormen kann in einem konkreten Verfahren oder abstrakt erfolgen, letzteres aber nur in begrenztem Umfang.

- Weitere, dem UngVerfG durch Gesetz zugewiesene Zuständigkeiten betreffen die Staatspräsidentenanklage, die „Grundrechte“ der Selbstverwaltungen, Volksabstimmungen und Volksinitiativen sowie Selbstverwaltungsrechte der Hochschulen.

Seit der Verfassungsreform im Oktober 1989 gilt der Grundsatz des umfassenden Verwaltungsrechtsschutzes²³⁴ der seit dem 15. März 1990 auch gegen Enteignungen in Anspruch genommen werden kann. Da es seit 1949 keinen nennenswerten gerichtlichen Verwaltungsrechtsschutz in Ungarn gegeben hat, wird diesem ein Exkurs gewidmet (II). Zur Effektivität des Rechtsschutzes siehe

234 § 50 Abs. 2 UngVerfG: "Das Gericht überprüft die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte."

auch die Schilderungen ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), S. 63f. und ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“), S. 107ff. Nachfolgend jedoch wird, wie an dieser Stelle im hier gewählten Untersuchungsansatz üblich, auf die Kompetenzverteilung zwischen Verfassungsgericht und Gesetzgebung eingegangen.

I Verfassungsrechtsschutz und Demokratieprinzip

Der Konflikt zwischen der politischen Regelungskompetenz des Gesetzgebers und dem Kontrollauftrag des UngVerfG trat gerade an der eigentumsnahen Materie der sozialen Rechte offen zutage. Die von 1994-1998 amtierende ungarische sozialistisch-liberale Regierungskoalition schien den alten sozialistischen Auffassungen vom instrumentalen (der Politik dienenden) Recht anzuhängen und glaubte, dem Problem des Staatshaushaltes Vorrang vor den Verfassungsschranken einräumen zu können.²³⁵ Die Diskussion um *judicial activism* wird bis heute geführt.²³⁶

²³⁵ *Mink András*: Interview with László Sólyom, President of the Hungarian Constitutional Court, in: *East European Constitutional Review* 1997 Nr. 1, S. 71 ff., S. 76.

²³⁶ Vgl. auch *Pokol Béla*: Aktivista alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról (Aktiver Grundrechtsjurist oder parlamentarischer Gesetzesfreund? Zur Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts), in: *Társadalmi Szemle* 1992, Heft 5, S. 67ff.; *Karácsony András*, A jogászi érzület. Természetjog vagy jogpositivizmus? (Die juristische Gesinnung. Naturrecht oder Rechtspositivismus?), in: *Világosság* 1994 Nr. 11, S. 16ff.; *Krawietz, Werner / Samu Mihály / Szilágy Péter (Hrsg.)*: Verfassungsstaat, Stabilität und Variabilität des Rechts im modernen Rechtssystem (Sonderheft Ungarn), *Rechtstheorie* 1995 Nr. 3; *Sajó András*: Szabadság, emberi jog, alkotmányosság (Freiheit, Menschenrecht, Verfassungsmäßigkeit), in: *Magyar Tudomány* 1996 Nr. 1, S. 1ff.; *ders.*, A materiális természetjog árvai, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket (Die Waisenkinder des materiellen Naturrechts, oder wie unser Verfassungsgericht die Armen schützt), in: *Magyar Jog* 1996 Nr. 4; *Andorka Rudolf*: Önérdek vagy erkölcs? (Eigennutz oder Moral?) I und II, in: *Magyar Szemle* 1996 Nr. 4 und 5; *Kende Péter*: Eros, republikánus állam nélkül ki fogja egyben tartani a magyar társadalmat? (Wer wird ohne einen starken republikanischen Staat die ungarische Gesellschaft zusammenhalten?), in: *Mozgó Világ* 1997 Heft 7, S. 3ff.; *Halmai Gábor*:

Das UngVerfG dagegen betont zwar einerseits immer wieder die Freiheit des Gesetzgebers; seine Orientierung an den - in Bezug auf den Grundrechtsschutz - liberalen Rechtsordnungen der BRD und der USA ist allerdings unverkennbar und wird auch dargelegt. Einen plakativen Fall vorbildlich geübten *judicial self-restraints* aus jüngerer Zeit bot ABH 48/1998 („Zweites Abtreibungsurteil“).²³⁷ Darin stellte das UngVerfG erneut fest, daß die ungarische Verfassung keine Aussage darüber mache, ob die Leibesfrucht ein Mensch im Sinne des § 54 Abs. 1 UngVerf sei und deshalb ein Recht auf Leben habe. Auch aus der EMRK konnte das UngVerfG ein Recht auf Leben der Leibesfrucht nicht ableiten. Die Entscheidung über die Zuerkennung oder Nicht-Zuerkennung des Rechts auf Leben falle daher in die Kompetenz des Gesetz- oder sogar Verfassungsgebers.²³⁸

Aufgrund der Eigenarten des grundrechtlichen Eigentumsschutzes lag der Schwerpunkt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung bisher auf dem Gleichgewicht zwischen dem Ziel der Maßnahme und dem gewählten Mittel, d. h. zwischen dem öffentlichen Interesse und dem staatlichen Eigentumseingriff. Die Geeignetheit und die Erforderlichkeit wurden daher ebensowenig wie das öffentliche Interesse vom Verfassungsgericht - außer bei offensichtlicher

Az aktivizmus vége? A Sólyom-Bíróság kilenc éve (Ende des Aktivismus? Neun Jahre Sólyom-Gerichtbarkeit, in: *Fundamentum* 1999 Nr. 2, S. 5ff; *Sájo András*: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Budapest 1999.

²³⁷ ABH 48/1998 („Zweites Abtreibungsurteil“), Fn. 107. Dieses Urteil ist das letzte, an dem der Präsident des UngVerfG, *Sólyom*, noch mitgewirkt hat. Mit ihm schieden zum Ende des Jahres 1998 die zwei weiteren verbliebenen Gründungsmitglieder des UngVerfG, *Ádám* und *Kilényi* aus. Es gibt Anzeichen, daß sowohl die Qualität der Urteile des neu zusammengesetzten UngVerfG als auch das Selbstbewußtsein als „Hüter der Verfassung“ seitdem deutlich nachgelassen haben. Die Entwicklung bleibt jedoch zunächst abzuwarten. Vgl. *Halmai*, Ende des Aktivismus? Neun Jahre Sólyom-Gerichtbarkeit, Fn. 236.

²³⁸ Vgl. die Besprechung von *Küpper*, Das zweite Abtreibungsurteil..., Fn. 107, S. 162.

Unbegründetheit - überprüft“, wie das UngVerfG schon in ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) ausgeführt hat: ²³⁹

Danach ist „die Erforderlichkeit bzw. Unvermeidbarkeit der Maßnahme aber nach § 13 Abs. 2 UngVerf - wenn ein "öffentliches Interesse" von der Behörde oder dem Gesetzgeber behauptet wird - als gegeben anzunehmen. ... Hintergrund ist die enge Verknüpfung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rolle des Eigentum mit der gegebenen Wirtschaftspolitik, die die Beurteilung der „Erforderlichkeit“ und der „Vermeidbarkeit“ ungleich schwieriger gestaltet, als dies bei den anderen Grundrechten der Fall ist. In einer demokratischen Gesellschaft ist es natürlich, daß das öffentliche Interesse in den das Eigentum betreffenden sozialen und wirtschaftlichen Fragen sehr unterschiedlich ausgelegt wird.²⁴⁰

Das UngVerfG folgt mit diesen Ausführungen zum Vorrang des Gesetzgebers der *James*-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte. Allerdings dient der *James*-Fall, so *Sólyom*, mehr als Illustration für die Relativität des Enteignungsbegriffs. Seine eigentliche Bedeutung liege in der Argumentation, daß die Bestimmung des öffentlichen Interesses (des Gemeinwohls) in einer demokratischen Gesellschaft vor allem Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers sei.²⁴¹

Auch in dem oben, S. 54f., bereits dargestellten Fall ABH 37/1998 („Eigentum der Selbstverwaltungen“)²⁴² wird diese Formel von dem „demokratischen Staat, in welchem das öffentliche Interesse bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Fragen ganz unterschiedlich bewertet werden kann“, zitiert. Dort

²³⁹ *Sólyom, László*, Zum Geleit zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichts der Republik Ungarn, in: *Brunner / Sólyom*, Fn. 149, S. 99.

²⁴⁰ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 549.

²⁴¹ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 222f. unter Verweis auf EGMR, *James u.a./GB*, Series A No. 98 (Urteil vom 21.2.1986).

²⁴² ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“), Fn. 114, II 6.2

war die fehlende „Erforderlichkeit“ geradezu offensichtlich. Um diese nicht überprüfen zu müssen, rettete sich das UngVerfG mit einem Kunstgriff und beurteilte den Sachverhalt nach § 13 Abs. 2 UngVerf, bei welchem die Anforderungen des § 8 Abs. 2 UngVerf wegen der Ausgleichszahlungs- bzw. Entschädigungspflicht nicht gelten:²⁴³

ABH 37/1998 („Eigentum der Selbstverwaltungen“) betrifft den besonderen Fall, daß das UngVerfG aufgrund der Sozialbindung grundsätzlich das stärkere Regulierungsrecht des Gesetzgebers betont, jedoch die einschränkende Vorschrift selber nicht auf den sozialen Aspekt abstellt, sondern eine kategorischen, keine Abwägung zulassende Einweisungspflicht der Gemeinden vorsieht. Das UngVerfG verneinte wegen der fehlenden Voraussetzung der sozialen Bedürftigkeit das öffentliche Interesse. Die Verfassungswidrigkeit begründete das UngVerf aber mit der Unverhältnismäßigkeit der angegriffenen Vorschrift aufgrund der fehlenden Ausgleichszahlung an die Gemeinden.

Nach deutschem Verfassungsrecht wäre die angegriffene Vorschrift nicht erst wegen fehlender Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, sondern schon wegen fehlender Erforderlichkeit (das mildere Mittel wäre gewesen, die Einweisungspflicht der Gemeinden bei Bedürftigkeit des Berechtigten vorzuschreiben) unverhältnismäßig. Das UngVerfG ordnet den vorliegenden Fall jedoch als einen solchen ein, der mit § 13 Abs. 2 UngVerf gleichzustellen sei, so daß die Erforderlichkeit nicht zu überprüfen sei.²⁴⁴

²⁴³ Die Elemente der Verhältnismäßigkeitsprüfung als allgemeine Grundrechtsschranke, wie sie auch für § 13 Abs. 1 UngVerf gilt, liest das UngVerfG aus der Wesensgehaltsgarantie des § 8 Abs. 2 UngVerf heraus, siehe oben, S. 52. Diese Anforderungen gelten jedoch nicht, wenn ein besonders schwerer Fall der Eigentumsbelastung vorliegt, dann wird auch bei Regulierungen § 13 Abs. 2 angewandt. Für § 8 Abs. 2 UngVerf ist dann kein Raum mehr. Gemäß § 13 Abs. 2 UngVerf kommt es bei Regulierungen nur darauf an, ob der Gesetzgeber eine Ausgleichszahlung vorgesehen hat. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung verengt sich dann darauf.

²⁴⁴ ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“), Fn. 114, II 6.2. Siehe auch unten, Fn. 374 und S. 145.

Die selbst auferlegte Beschränkung des verfassungsgerichtlichen Prüfungsumfanges auf die Verhältnismäßigkeit, bzw. das Gleichgewicht zwischen dem Eingriff und dem öffentlichen Interesse bewertet das UngVerfG als einen „zwangsläufigen Verlust, den das Prinzip der Rechtssicherheit durch die beschränkte Überprüfung der Erforderlichkeit erleidet“.²⁴⁵ Zum Ausgleich dafür überprüft es im Rahmen der Verhältnismäßigkeit diejenigen Tatbestände des Sachverhalts, die für die Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit des Eingriffs ausschlaggebend sind. So kann eine Eigentumsbeschränkung unverhältnismäßig sein, wenn ihre Dauer nicht festgelegt ist, oder die Verhältnismäßigkeit ist, wie im gerade dargestellten Fall ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“), nur gegeben, wenn ein Ausgleich gezahlt wird.

Das bereits erwähnte ABH 48/1998 („Zweites Abtreibungsurteil“), ist das letzte, an dem der Präsident des UngVerfG, *Sólyom*, der die Kompetenzen des UngVerfG maßgeblich mitgestaltet hat und für die aktive Rolle des Verfassungsgerichtes im politischen Prozeß vielfach angegriffen wurde, noch mitgewirkt hat. Mit ihm schieden zum Ende des Jahres 1998 die zwei weiteren verbliebenen Gründungsmitglieder des UngVerfG, *Ádám* und *Kilényi* aus. Es gibt Anzeichen, daß das Selbstbewußtsein des neu zusammengesetzten UngVerfG als „Hüter der Verfassung“ seitdem nachgelassen hat.²⁴⁶ Das UngVerfG in seiner neuen Zusammensetzung scheint sich hinsichtlich des Prüfungsumfanges²⁴⁷ stärker zurückzuhalten.²⁴⁸

²⁴⁵ Zuletzt ABH 3/2000 („Stromversorger“), III.1., Fn. 215 unter Berufung auf ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 549.

²⁴⁶ Vgl. hierzu insbesondere *Scheppele, Kim Lane: The New Hungarian Constitutional Court*, in: *East European Constitutional Review 1999*, S. 81ff. und *Gábor Halmai: Ende des Aktivismus? Neun Jahre Sólyom-Gerichtbarkeit*, Fn. 7.

²⁴⁷ Im Gegensatz zu seiner früheren Rechtsprechung, siehe die parallele Begründung von *Sólyom*, 2.a), 3.b), in: ABH 35/1994 („Bodengesetz“), Fn. 126: Das UngVerfG dürfe die Verletzung sonstiger Rechte dann prüfen, wenn diese in einem Zusammenhang mit Grundrechten stünden. Über das Bestehen eines Zusammenhanges befände das UngVerfG. Die Überprüfung

Hinsichtlich der Kontrolle des Gesetzgebers ist es für ein Urteil noch zu früh, bisher wird im Wesentlichen an den erarbeiteten Grundsätzen festgehalten.^{249, 250} Zu beachten ist auch, daß etliche Urteile zur Eigentumsgarantie nicht Gesetze, sondern Gemeindeverordnungen oder -satzungen betreffen und es insoweit nicht um den Gewaltenkonflikt, sondern eher um die Disziplinierung von - mit quasi-Grundrechten ausgestatteten - Selbstverwaltungskörperschaften geht.

II Exkurs: Verwaltungsrechtsschutz

Bereits 1887 entstand in Ungarn der Königliche Verwaltungsgerichtshof, der 1949 durch das von den Kommunisten beherrschte Parlament aufgelöst wurde. Mit der Verfassungsreform vom 23.10.1989 wurde erstmals der umfassende Verwaltungsrechtsschutz als Verfassungsgrundsatz eingeführt.²⁵¹ Zu diesem Datum nahm - zunächst ohne weitere gesetzliche Regelung - am Obersten Gerichtshof eine Kammer für Verwaltungssachen ihre Tätigkeit auf. Erst im Jahre 1991 und nur aufgrund eines Urteils des UngVerfG schuf der Gesetzgeber die einfach-gesetzlichen Grundlagen der materiellen

von Eingriffen in sonstige Rechte sei schwächer, der Gesetzgeber dürfe dadurch nicht gelähmt werden, seine Aufgaben zu erfüllen.

²⁴⁸ Siehe z. B. ABH 34/1999 („Kaufoption 2“), welches erneut die Thematik des Grundsatzurteils betrifft, Fn. 214, III.2.

²⁴⁹ In ABH 27/1999 („Notarkammern“), stellt das UngVerfG unter Berufung auf ABH 40/1997 („Architektenkammer“) fest, daß es nicht die unbedingte Notwendigkeit der Eigentumsbeschränkung prüfe, sondern die Begründetheit der Berufung des Gesetzgebers auf das öffentliche Interesse, ABH 27/1999 (IX.15. „Notarkammern“), in: MK 1999 Nr. 82, IV.1.;

²⁵⁰ Das UngVerfG überprüft, so Berichterstatter *Kukorelli* lapidar, das öffentliche Interesse und die Verhältnismäßigkeit, ABH 23/2000 (VI.28. „Tierhaltung“), in: MK 2000 Nr. 68, III.2.

²⁵¹ § 50 Abs. 2 UngVerfG: "Das Gericht überprüft die Gesetzmäßigkeit der Verwaltungsakte." Vgl. zur Verwaltungsgerichtsbarkeit vor dem Systemwechsel in Osteuropa *Kuss, Klaus-Jürgen: Gerichtliche Verwaltungskontrolle in Osteuropa*, Berlin 1990

Verwaltungsgerichtsbarkeit.²⁵² Auch für die erste und zweite Instanz gilt die sog. Einheit des Justizdienstes: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist in Ungarn organisatorisch Teil der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die sich aus den örtlichen Gerichten, den Landgerichten²⁵³ und dem Obersten Gericht zusammensetzt. Für die sachlich den örtlichen Gerichten zugeordneten Streitigkeiten (§ 326 Abs. 1 UngZPO) sind ausschließlich die am Sitz der Landgerichte ansässigen örtlichen Gerichte (örtlich) zuständig (§ 326 Abs. 2 UngZPO).²⁵⁴

1. Rechtsschutz gegen allgemeine Verwaltungsakte

Die mit der Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1989 eingeführte verfassungsrechtliche Garantie des umfassenden Rechtsschutzes gegen Verwaltungsakte und die Tätigkeit des Obersten Gerichts hatten sich in ihrer rechtsstaatlichen Bedeutung nicht sofort bei allen unteren Gerichten durchgesetzt. Noch im März 1990 wies ein Gericht einen Antrag auf Überprüfung eines Verwaltungsaktes ab. Mit seiner Begründung befand es sich durchaus in Übereinstimmung mit der einfachgesetzlichen Rechtslage. Diese jedoch stimmte nicht mehr mit dem neuen Verfassungsrecht überein: Mit (sozialistischem) Gesetzespositivismus wies das Gericht den Antrag unter Hinweis auf die Ministerratsverordnung 63/1981²⁵⁵ (MT) ab, worin die

²⁵² Durch Gesetz XXVI/1991 über die Verwaltungsgerichtsbarkeit wurde der Rahmen für die heutige Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen. Das Gerichtsverfahren richtet sich nach Kapitel XX der UngZPO, subsidiär nach den allgemeinen Vorschriften der UngZPO.

²⁵³ Gerichte der megye, die traditionell mit "Komitat" übersetzt werden und überörtliche Selbstverwaltungseinheiten ähnlich unseren Landkreisen sind. Hinzugefügt werden muß an dieser Stelle, daß Gebiet Ungarns sich unterhalb der nationalen Ebene in die genannten Landkreise und diesen zugeordneten örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden) gliedert. Das Hauptstädtische Gericht verfügt über einige Sonderzuständigkeiten, bildet aber innerhalb des Instanzenzuges die zweite Instanz für die örtlichen Budapester Bezirksgerichte.

²⁵⁴ Vgl. insbesondere auch zur Justizreform *Küpper, Herbert*: Justiz in Ungarn, Osteuropa-Recht 1998 Nr. 3/4, S. 253ff.

²⁵⁵ 63/1981 (XII.5.) MT rendelet.

Arten der gerichtlich überprüfbaren Verwaltungsakte abschließend aufgezählt waren. Danach war eine gerichtliche Überprüfung des in dem konkreten Fall angefochtenen Verwaltungsaktes nicht vorgesehen. Eine mögliche Verfassungswidrigkeit dieses MT hatte das Gericht nicht überprüft.²⁵⁶

Der spätere Beschwerdeführer war nach ergangener Abrißverfügung der Baubehörde mitsamt seiner Familie aus seinem Haus ausgewiesen und in eine Gemeindewohnung umgesetzt worden. Den Antrag auf gerichtliche Überprüfung der Ausweisungsverfügung vom Juni 1989 und des erfolglosen Widerspruchs vom Juli 1989 wies das Gericht ab, Seine Begründung stützte es auf den genannten MT.

Das UngVerfG stellte in ABH 32/1990²⁵⁷ fest, daß der MT mit der Verfassungsreform vom 23. Oktober 1989 verfassungswidrig geworden sei und forderte die Regierung unter Fristsetzung zum 31. Januar 1991 auf, ein Gesetz zu entwerfen, in welchem die gerichtliche Überprüfung der Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsakten entsprechend der Verfassung geregelt würde.²⁵⁸ Gleichzeitig erklärte es mit Wirkung zum 31. März 1991 für nichtig: § 72 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz²⁵⁹, wonach das gerichtliche Verfahren auch durch untergesetzliche Rechtsvorschriften geregelt werden kann, und den genannten Ministerratsbeschluß 63/1981. Um die Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Ausweisungsverfügung und des Widerspruchsbescheides der gerichtlichen Überprüfung noch

²⁵⁶ Sonst hätte es die Sache dem UngVerfG vorlegen müssen, § 1 UngVerfGG

Dies auch dann, wenn es sich auf den Standpunkt gestellt hätte, daß für die aus der Zeit vor der Verfassungsänderung stammenden Verwaltungsakte die erst ab der Verfassungsänderung eingetretenen Verfassungswidrigkeit der den umfassenden Verwaltungsrechtsschutz verletzenden MT keine Auswirkung gehabt hätte.

²⁵⁷ ABH 32/1990 (XII.22.), in: MK 1990 Nr. 130.

²⁵⁸ Vgl. auch *Halmai Gábor*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, in: ROW 1993, S. 4ff. (5).

²⁵⁹ Gesetz IV/1957 in der Fassung des Gesetzes I/1981.

zugänglich zu machen, erklärte das UngVerfG für den konkreten Fall des Beschwerdeführers die Nichtigkeit ex tunc.

Grundsätze zur Gestaltung von Ermächtigungsnormen für die Verwaltung: "Für die Regelung der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten verlangt die Verfassung, daß das Gericht die im Rechtsstreit vorgetragenen Rechte und Pflichten im Sinne der in § 57 Abs. 1 UngVerf normierten Voraussetzungen überprüft. Die Ermächtigungsnorm muß entsprechende Gesichtspunkte und Maßstäbe enthalten, auf deren Grundlage die Rechtmäßigkeit der behördlichen Entscheidung gerichtlich überprüft werden kann."²⁶⁰

2. Verwaltungsrechtsschutz bei Enteignungen

Ein enteignender Verwaltungsakt kann (erst) seit dem 15. März 1990 voll überprüft werden. Bis dahin konnte der Eigentümer nur die Entschädigungssumme von der Zivilgerichtsbarkeit anfechten, nicht aber die Enteignung an sich.^{261, 262}

Gemäß § 19 Abs. 1 Verordnung mit Gesetzeskraft 24/1976²⁶³ ist nunmehr ohne Beschränkung der Anfechtbarkeit auf die Höhe der Summe direkt gegen den Enteignungsbeschluß Klage zu erheben, ohne daß vorher noch ein Widerspruch im Verwaltungsverfahren eingelegt werden muß. Das gerichtliche Verfahren richtet sich nach den Vorschriften des Teil XX UngZPO über das

²⁶⁰ ABH 67/1997 (XII.29. „Jagdbewirtschaftung“), in: MK 1997 Nr. 120, II.3.; unter Verweis auf ABH 39/1997 (VII.1.), in: MK 1997 Nr. 58.

²⁶¹ *Kozma György / Petrik Ferenc*, Közigazgatási perek a gyakorlatban (Verwaltungsstreitigkeiten in der Praxis), Budapest 1994, S. 288.

²⁶² Auch keinen effektiven Rechtsschutz. §§ 10 Abs. 3 und 11 UngVerf i.d.F. vor dem 23.10.1989, wonach die Ungarische Volksrepublik das Eigentum der sozialistischen LPG schützt und entwickelt und das persönliche Eigentum anerkennt und schützt, konnte daher faktisch nicht durchgesetzt werden.

²⁶³ In deutscher Übersetzung abgedruckt in: *Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staates Osteuropas (VSO)*, Loseblattsammlung, Teil Ungarn 3.6.

verwaltungsgerichtliche Verfahren mit der Besonderheit, daß die Klage nicht nur gegen die die Enteignung ausführende Behörde, sondern auch gegen denjenigen, der die Enteignung beantragt hat, zu richten ist. Auch dieser kann gegen die die Enteignung ausführende Behörde Klage erheben auf Verringerung der Entschädigungssumme²⁶⁴. Das Gericht kann diese Klagen gemäß § 149 Abs. 2 UngZPO verbinden. Nachdem die gerichtliche Überprüfung auch des Enteignungsgrunds eingeführt wurde, sind nunmehr auf alle Enteignungsstreitigkeiten die Vorschriften der UngZPO über die verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten anzuwenden. Auf diese Weise können auf Antrag des Enteignungsadressaten die Klagen um die Höhe und den Grund der Enteignung in einem Verfahren entschieden werden.

In der Entscheidung ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“)²⁶⁵ hatte das UngVerfG erneut über eine Diskrepanz zwischen dem dargestellten neu eingeführten vollumfänglichen Rechtsschutz gegen Enteignungen und dem Verfassungsgrundsatz des umfassenden Verwaltungsrechtsschutzes einerseits und den damit nicht mehr im Einklang stehenden Regelungen des § 178 UngBGB²⁶⁶ andererseits zu entscheiden.

Nach § 178 Abs. 2 Satz 2 UngBGB konnte sich die Partei, die sich durch die Entschädigungssumme verletzt sah, dagegen an das Gericht wenden. Gemäß § 178 Abs. 3 UngBGB hemmte eine solche Klage aber nicht die Inbesitzgabe an den Enteignungsberechtigten. Das UngVerfG stellte klar, daß die gerichtliche Überprüfbarkeit von Enteignungen überhaupt nicht einschränkbar sei. Dies ergebe sich auch aus § 70/K

²⁶⁴ Kozma, György, in: Kozma / Petrik, Fn. 261, S. 288.

²⁶⁵ ABH 58/1991 (XI. 8. „Effektiver Rechtsschutz“), in: MK 1991 Nr. 123.

²⁶⁶ § 178 UngBGB wurde durch Gesetz XII/1992 § 2 gänzlich aufgehoben. Bereits aufgrund § 3 Gesetz XXVI/1991 war der Gesetzgeber verpflichtet gewesen, die angefochtenen Bestimmungen, die aufgrund der Neuregelungen desselben Gesetzes inhaltlich keine Geltung mehr haben sollten, auch formal aufzuheben.

UngVerf.²⁶⁷ Der vorgezogene Vollzug der Enteignung nach § 178 Abs. 3 UngBGB verstoße gegen diesen Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes und gegen die Eigentumsgarantie. Auch könne seit 1991 ein Verwaltungsakt grundsätzlich nur dann sofort vollstreckt werden, wenn eine gerichtliche Überprüfung nicht vorgesehen sei.

DRITTES KAPITEL: DIE EIGENTUMSGARANTIE

Der grundlegenden Verfassungsänderung vom 23. Oktober 1989 folgten zahlreiche Änderungen des UngBGB zur Anpassung an die neue Eigentumsverfassung. Das wiedereingeführte zivilrechtliche Eigentum nach "römischem Recht"²⁶⁸ diente bis in das Jahr 1993 zunächst auch als Leitbild der verfassungsgerichtlichen Eigentumsrechtsprechung, die allerdings - wie bereits dargestellt - in dieser Zeit vornehmlich Fragen der Eigentumsneuordnung betraf.²⁶⁹ Im Jahre 1993

²⁶⁷ § 70/K UngVerf: "Wegen der Verletzung von Grundrechten entstandene Ansprüche, des weiteren Einwände gegen in Verbindung mit der Erfüllung von Pflichten ergangene Verwaltungsentscheidungen können vor Gericht geltend gemacht werden." Solche Pflichten sind z. B. die Steuerzahlungspflicht des Bürgers gemäß § 79/I UngVerfG.

²⁶⁸ Diese gelegentlich zu lesende Formulierung stammt aus der sozialistischen Eigentumstheorie, die damit den liberalen Eigentumsbegriff und die Eigentumsberechtigungen *usus, fructus und abusus* bezeichnete. Diese bildeten in Ungarn nicht notwendig eine untrennbare Einheit: Ähnlich der mittelalterlichen Zweiteilung des *dominium utile* und des *dominium proprium* gestand das ungarische sozialistische Recht nach der Einführung der Wirtschaftsreformen beginnend im Jahre 1968 den wirtschaftenden Einheiten weitgehende Besitzschutz- und Nutzungsrechte an den Produktionsmitteln ihres Betriebs zu, nicht aber die Verfügungsbefugnis darüber; vgl. *Mádl Ferenc*, Die eigentumsrechtliche Stellung der staatlichen Betriebe - ein Bild einer tiefgreifenden Umgestaltung, in: *Brunner, Georg / Pfaff, Dieter (Hrsg.)*, Wandlungen in der Eigentumsverfassung der sozialistischen Länder Südosteuropas, München 1990, S. 27ff. (29).

²⁶⁹ Auch mag die engere Verknüpfung der herkömmlich dem zivilrechtlichen Eigentumsbegriff zugeordneten Teilbefugnisse Besitz, Nutzung, Verfügung mit den Property-Rights-Theorien, die die Zuordnung der Rechte Besitz, Nutzung, willkürlicher Gebrauch und Verfügung als

änderte das UngVerfG sein Eigentumsverständnis grundlegend. In ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“)²⁷⁰ legte das UngVerfG dann sein neues Eigentumsverständnis dar und schuf die Prinzipien für die verfassungsrechtliche Überprüfung von Eigentumsbeschränkungen. Bis heute greift das UngVerfG stets ausdrücklich auf dieses Prüfungsschema zurück und subsumiert die zu beurteilenden Sachverhalte darunter.²⁷¹ Der Wandel in der Eigentumsrechtsprechung des UngVerfG zeigt sich besonders deutlich in seiner Rechtsprechung zum Schutzbereich und zur Inhaltsbestimmung der Eigentumsgarantie, die nachfolgend dargestellt wird (I). Versteckter sind die Änderungen an der Rechtsprechung zu den Schranken (Enteignungen und Regulierungen). Das neue Eigentumsverständnis kann jedoch gerade durch den Blick auf die Eigentumsordnungen der USA und der BRD (siehe unten im Dritten Teil, S. 154ff.) und unter Rückgriff auf die gegensätzlichen Modelle für das Verhältnis zwischen dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip herausgearbeitet werden (II). In seiner allerneuesten Rechtsprechung, seit dem Ausscheiden der letzten Gründungsmitglieder des UngVerfG, insbesondere auch *Sólyoms* Ende 1998, klingt die Diktion des UngVerfGs wieder konservativer, es beruft sich auch stärker auf seine Rechtsprechung vor 1993. Die dogmatischen Grundlinien des

ausschlaggebend für das Gelingen einer Marktwirtschaft sehen, in den Anfangszeiten eine Rolle gespielt haben. Schaffung der Grundlagen für eine Marktwirtschaft (private Zuordnung der Property-Rights durch Übertragung staatlichen Eigentums auf private und Sicherung des Wettbewerbs durch Schaffung entsprechender Gesetze und eines Wettbewerbsamtes)

²⁷⁰ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93. Diese Grundsätze gehen über die rechtlichen Fragestellungen des konkreten Sachverhalts weit hinaus.

²⁷¹ Vgl. nur ABH 41/2000 („Eigentum der Budapester Stadtbezirke“), Fn. 68; ABH 27/2000 („Aufhebung der Wohnraumeigenschaft“), Fn. 68; ABH 8/2000 („Bodeneigentum“), Fn. 120; ABH 34/1999 („Kaufoption 2“), Fn. 214; ABH 17/1999 („Steuern“), Fn. 108; ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“) II.6.2, Fn. 114; ABH 36/1998 (IX.16.) III 2., in: MK 1998, Nr. 83; ABH 22/1998 („Ehegüterrechtliche Autonomie“), Fn. 98; ABH 13/1998 (IV.30. „Balaton 1“) II.2., in: MK 1998 Nr. 36.

Grundsatzurteils ABH 64/1993 werden jedoch (noch) nicht angetastet.²⁷²

I Inhalt und Schutzbereich

Ursprünglich legte das UngVerfG den Schutzbereich analog zum zivilrechtlichen Eigentumsbegriff aus, der mit dem klassischen naturrechtlich-liberalen Eigentumsbegriff identisch ist, d. h. schützte Besitz, Nutzen und Verfügungsrechte am Sacheigentum und schloß andersartige Positionen, insbesondere Rentenansprüche explizit aus. Parallel zu einem klassisch-liberalen Verständnis von Marktwirtschaft ging das UngVerfG davon aus, daß das Recht auf Eigentum absolut geschützt sei und jede Beschränkung einer dieser klassischen Teilberechtigungen den Wesensgehalt des Rechts auf Eigentum verletzen.²⁷³ In ABH 17/1992 („Operatives Recht“) erstreckte das UngVerfG den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz erstmals auf - allerdings noch dingliche - vermögenswerte Rechte, die nicht Eigentum im Sinne des zivilrechtlichen Eigentumsbegriffs sind. In diesem Urteil stellte das UngVerfG auch noch in einer Gesamtbetrachtung auf die "das Eigentumsrecht umfassenden Regelungen der §§ 9 Abs. 1 (Statuierung einer Marktwirtschaft) und § 13 Abs. 1 UngVerf" ab.²⁷⁴ Später erweiterte es den Schutzbereich der Eigentumsgarantie auch auf nicht dingliche

²⁷² Auch geht mit der neuen teilweise liberaleren Argumentation nach Einschätzung der *Verfasserin* nicht unbedingt eine stärkere Kontrolle des Gesetzgebers einher, was angesichts der derzeitigen Mitte-Rechts-Regierung, deren Machthunger und Einflußnahme in den demokratischen Prozeß, insbesondere in die Medienfreiheit und Organisationen mit oppositionellen Hintergrund schon international gescholten wird, womöglich durchaus angebracht wäre.

²⁷³ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption, Fn. 3, S. 220. Das UngVerfG folgte daher zunächst nicht der U.S.-amerikanischen Vorstellung von einem „*bundle of rights*“, vgl. oben, S. 172f.

²⁷⁴ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), in: Fn. 39, II.6.: „§ 9 Abs. 1 UngVerf gewährleistet im Rahmen des Eigentumsschutzes den Schutz der sonstigen Vermögensrechte. Die Rechtsvergleichung ergibt, daß mehrere ausländische Verfassungsgerichte die vermögenswerten Berechtigungen in den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz einbeziehen.“

sonstigen vermögenswerte Rechte, ein solches Recht sei auch die eingeführte und ausgeübte technisch-planerische Tätigkeit, die ein regelmäßiges Einkommen sichert.²⁷⁵ In den Entscheidungen ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“) und ABH 21/1994 („Marktwirtschaft 2“) traf das UngVerfG eine deutliche Unterscheidung zwischen den Grundrechten und den Staatszielen und betonte, daß die Verfassungsmäßigkeit einer Eigentumsbeschränkung nicht davon abhinge, ob diese dem Aufbau der Marktwirtschaft diene. Das Prinzip der Marktwirtschaft wurde nicht mehr als Auslegungsmaßstab für den Inhalt der Eigentumsgarantie herangezogen. In ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) trennte das UngVerfG den zivilrechtlichen vom verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriff und erweiterte den Schutzbereich auf sozialversicherungsrechtliche Ansprüche mit der Begründung, daß solche „sozialen“ Ansprüche - wenngleich auch abstrakt - qualitativ Ansprüche aus Eigentum darstellten und deshalb Eigentumsrechte seien.²⁷⁶

Die standardisierte Formel lautet heute: „Durch die Eigentumsgarantie geschützt sind - nach ständiger Rechtsprechung des UngVerfG - alle vermögensrechtlichen Positionen über das sachenrechtliche Eigentum hinaus.“²⁷⁷ Dies gilt auch für die neueste Rechtsprechung.²⁷⁸ Insbesondere beinhaltet nicht etwa § 9 Abs. 1 UngVerf eine abschließende Aufzählung der den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz gem. § 13 UngVerf genießenden Eigentumsformen.

Drei Aspekte prägen die Rechtsprechung zum Schutzbereich der Eigentumsgarantie: Die Abkehr von der Methode, den Schutzbereich nach den zivilrechtlichen Eigentumspositionen zu bestimmen, ohne jedoch auf die richtungsweisende klassische Definition des Eigentums vom *usus, fructus, abusus* zu verzichten

²⁷⁵ Vgl. ABH 40/1997 (VII.1. "Architektenkammer"), in: MK 1997 Nr. 58 unter Verweis auf ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn. 39, II.4.

²⁷⁶ *Mink*, Interview with László Sólyom, Fn. 235, S. 74.

²⁷⁷ ABH 36/1998 (IX.16.), Fn. 271, VII, unter Verweis auf ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“).

²⁷⁸ Vgl. ABH 23/2000 („Tierhaltung“), Fn. 250, III. 1.

(1); die Begründung eines neuen, verfassungsmäßigen Eigentumsbegriffs (2) und die Funktionen des Eigentums (3).

1. Aufgabe des „klassischen“ zivilrechtlichen Eigentumsbegriffs

Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz bestimmt sich nicht mehr inhaltlich nach dem zivilrechtlichen Eigentumsbegriff (a). Jedoch greift das UngVerfG bei der Beurteilung staatlicher Eingriffe in das Eigentum auf das liberale Vokabular nach *Honoré*, siehe S. 17f. zur Bewertung der Belastungen des Eigentümers zurück. Zumeist geht es um die Beschränkung des Verfügungsrechts, gelegentlich auch um die Nutzung des Eigentums, hier als Handlungsfreiheit des Eigentümers zusammengefaßt (b). Der Besitz an sich ist dagegen bereits durch § 13 Abs. 2 UngVerf, der die Enteignung besonders regelt, ausdrücklich verfassungsmäßig geschützte Teilberechtigung aus dem Eigentum. Interessant ist eine neuere Entscheidung, die - ganz im Sinne der Ausführungen *Heckers*, oben, S. 36ff., dem Ausschließungsrecht (Besitz) stärkeren Schutz zukommen läßt, als dem Verfügungsrecht (c).

a) Kein absoluter Schutz des Eigentums

In ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) gibt das UngVerfG das Leitbild des klassischen zivilrechtlichen Eigentumsbegriffs auf:

„Der Umfang des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes entspricht nicht dem Schutz des ‘abstrakten zivilrechtlichen Eigentums’; insbesondere sind weder die Teilbefugnisse Besitz, Nutzung, Verfügung, noch der Eigentumsinhalt eines negativen und absoluten Rechts prinzipiell verfassungsrechtlich geschützt. Statt dessen bestimmt sich der Schutzbereich jeweils konkret abhängig vom Eigentümer, vom Eigentumsgegenstand, von dessen Funktion und auch von der Art der Einschränkung. Zwar gewährt die Verfassung den grundrechtlichen Schutz dem Eigentum als der traditionellen materiellen Grundlage der individuellen Handlungsfreiheit. Der verfassungsmäßige Schutz muß jedoch dem Wandel der gesellschaftlichen Rolle des Eigentums folgen. Die persönliche Handlungsfreiheit wird heute

durch an die Stelle des Eigentums getretene Vermögensrechte - auch sozialversicherungsrechtliche Ansprüche - gesichert, daher erstreckt sich die Eigentumsgarantie auch auf solche Positionen.“²⁷⁹

Immer wieder hat das UngVerfG klargestellt, daß der Eigentumsschutz konkret sei und daß die ungarische Verfassung nach der - bindenden - Auslegung des UngVerfG keinen absoluten Eigentumsinhalt anerkenne.²⁸⁰

Die Antragsteller vor dem UngVerfG - auch die Gemeinden und Gewerkschaften - verfechten jedoch, wie *Sólyom* feststellt, immer wieder das klassische naturrechtlich-liberale Eigentumsverständnis. Danach seien Besitz, Nutzung und Verfügung die wesentlichen Eigenschaften des Rechts auf Eigentum und daher gemäß § 8 Abs. 2 UngVerf auch durch Gesetz nicht beschränkbar. Diese Auffassung vereinfache zum einen die Frage nach dem Wesensgehalt eines Grundrechts und verkenne die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu und hätte zum anderen die Unbeschränkbarkeit des Rechts auf Eigentum zur Folge. Negativen absoluten Schutz gewähre das ungarische Verfassungsrecht jedoch nur dem Recht auf Leben und der menschlichen Würde.²⁸¹ Dagegen sei gerade das Recht auf Eigentum beschränkbar. Die historisch begründete "klassische" Funktion des Eigentums (als materielle Absicherung des Freiheitsrechts²⁸²) werde von anderen Rechtsinstituten

²⁷⁹ ABH 64/1993, („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 546f.

²⁸⁰ Der Verfassungsrichter *Vörös* befindet sich mit seinem Eigentumsverständnis in der Minderheit, wenn er davon spricht, daß die Unanfechtbarkeit, die „Heiligkeit“ des Eigentums für die ungarische Gesellschaft und Wirtschaft eine begrifflich zugrunde liegende und zugleich bestimmende Kategorie sei, ihre *conditio-sine-qua-non*, Fn. 48, Sondervotum von *Imre Vörös*, 2.1.b).

²⁸¹ *Sólyom*, Fragen des Bürgerlichen Rechts, Fn. 149, S. 102.

²⁸² Vgl. die Formulierung von *Vörös* in seinen Sondervoten bei ABH 4/1993 („Kircheneigentum 1“), Fn. 48, und ABH 28/1991 („Viertes Entschädigungsurteil“), Fn 92: § 13 Abs. 1 UngVerf könne nicht so verstanden werden, daß jede ein subjektives Recht auf ein Eigentum habe i. S. eines Anspruchs auf eine Sache oder ein dingliches Recht; vielmehr habe die Eigentümerin ein subjektives Recht gegenüber dem Staat, daß

übernommen, die die autonome individuelle Handlungsfreiheit ebenso gut materiell absicherten und garantierten. Insbesondere durch Persönlichkeitsrechte, die - weil sie nicht sachbezogen sind - durch Rechtsvorschriften gesichert würden.²⁸³

b) Die Handlungsfreiheit des Eigentümers

aa) Verfügungsrechte

Das Verfügungsrecht ist eine zum Recht auf Eigentum gehörende Teilberechtigung und bedeutet auch nach der Rechtsprechung des UngVerfG die Entscheidungsfreiheit über das Recht auf Eigentum.²⁸⁴ Das Recht auf Eigentum nach § 13 Abs. 1 UngVerf ist aber nicht als die Möglichkeit, unbeschränkt über das Eigentum zu verfügen, auszulegen. Nur der Wesensgehalt ist nach § 8 Abs. 2 UngVerf unbeschränkbar²⁸⁵, gilt aber, wie oben, S. 52f. dargestellt, nur relativ.

ABH 41/1995 („Winzergemeinschaften“): Durch das Gesetz CII/1994 wurde die Zwangsmitgliedschaft in Winzergemeinschaften für gewerblich tätige Winzer eingeführt und u. a. ein Vorkaufsrecht und ein Vornießbrauchsrecht zugunsten der jeweiligen benachbarten Parzelle des Weinberges angeordnet, § 30 Abs. 2 WinzerG. Das Vorkaufsrecht ist nach der Rechtsprechung des UngVerfG eine Beschränkung der Verfügungsbefugnis des Eigentümers. Jedoch ist die Beschränkung der Verfügungsberechtigung nur dann eine Verletzung des Wesensgehaltes des Rechts auf

dieser sich eines Eingriffs in ihre bestehende oder potentielle Eigentümerposition enthalte.

²⁸³ In anderem Zusammenhang wurde auch während der Lochner-Ära die Erweiterung des Eigentumsbegriffs erörtert: Da die Gerichte damals den property rights gegenüber anderen persönlichen Rechten besonders starken Schutz gewährten, wurde zunehmend versucht, auch persönliche Rechtspositionen unter den Eigentumsbegriff zu subsumieren, eine Maßnahme, die nach *Noyes* einfacher schien, als den persönlichen Rechten stärkeren Schutz zu gewähren, vgl. *Noyes*, Fn. 455, S. 295. Den entgegengesetzten Weg ist - ganz bewußt - das UngVerfG gegangen!

²⁸⁴ ABH 41/1995 (VI.17. „Winzergemeinschaften“), in: MK Nr. 51, II.2.a) unter Verweis auf ABH 18/1992 (IV.30.), in: MK 1992 Nr. 32.

²⁸⁵ ABH 67/1997 (XII.29. „Jagdbewirtschaftung“), Fn. 260, II.4.2.

Eigentum *und nur dann verfassungswidrig*, wenn die Maßnahme vermeidbar und wenn die Schwere der Beschränkung angesichts des angestrebten Zieles unverhältnismäßig ist.²⁸⁶ Das UngVerfG stellte fest, daß die freie Gestaltung des Eigentümers weder hinsichtlich der Inhalte noch hinsichtlich der Bedingungen ihrer Verfügungsbefugnis beschränkt sei, sondern nur hinsichtlich der Wahl der Käuferin. Daneben sei auf seiten der Käuferin das Recht, Eigentum zu erwerben, gegenüber der Vorkaufsberechtigten betroffen, jedoch liege in einer gesetzlichen Beschränkung der Möglichkeit, Eigentum zu erwerben, keine Verletzung des Wesensgehaltes des § 8 Abs. 2 UngVerf.²⁸⁷

ABH 67/1997 („Jagdbewirtschaftung“)²⁸⁸: Nach § 3 Abs. 1 Gesetz LV/1996 über den Schutz des Wildes, die Wildbewirtschaftung und die Jagd (JagdG) steht das Jagdrecht - als vermögenswertes Recht - als ein vom Bodeneigentum untrennbarer Teil des Eigentümers des Jagdgebietes zu. Nach § 9 Abs. 1 JagdG ist das Wild Staatseigentum. § 27 Abs. 1 JagdG räumt der Jagdbehörde *ex lege* Vertretungsmacht ein für den Fall, daß der Eigentümer des Jagdgebietes keine Maßnahmen zur Jagdbewirtschaftung trifft. Nach vergeblicher Aufforderung kann die Jagdbehörde anstelle des Eigentümers die Jagdberechtigung ausschreiben und mit Wirkung für und gegen den Eigentümer einen Vertrag über den Jagd-Nießbrauch abschließen. Darin sieht das UngVerfG einen Entzug des Verfügungsrechts. Zwar sei in Ausnahmefällen auch ein Entzug des Verfügungsrechts als letztes Mittel als verfassungsmäßig hinzunehmen, jedoch müsse der Gesetzgeber eine solche Ermächtigung mit ausreichenden Garantien umgeben. Solche seien nicht gegeben, wenn die Dauer eines solcherart zustande gekommenen Nießbrauchsrechts nicht gesetzlich bestimmt ist; auch fehle in § 27 JagdG eine Bestimmung darüber, ob die *ex*

²⁸⁶ ABH 41/1995 („Winzergemeinschaften“), Fn. 284; unter Verweis auf ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“).

²⁸⁷ ABH 41/1995 („Winzergemeinschaften“), Fn. 284, II.2.a).

²⁸⁸ ABH 67/1997 (XII.29. „Jagdbewirtschaftung“), Fn. 260.

lege übertragene Vertretungsmacht ausschließlich auf den Abschluß eines Nießbrauchsvertrages erstreckt und ob nach dem Abschluß des Vertrages die Verfügungsbefugnis wieder auf den Eigentümer zurückfällt, damit diese die weiteren Vertragsbeziehungen selber regeln können. Wegen dieser fehlenden "Barrikaden" erklärte das UngVerfG § 27 Abs. 1 b) JagdG für nichtig mit Wirkung zum 31.12.1998 und forderte den Gesetzgeber auf, bis dahin eine den Anforderungen der Verfassung entsprechende Regelung zu schaffen.

Grundsätzlich jedoch gilt: Die Regelungen des Jagdgesetzes sind nicht nur für den Schutz des in staatlichem Eigentum stehenden Wildes erforderlich und begründet, sondern darüber hinausgehend dienen sie auch dem im öffentlichen Interesse liegenden Zweck, daß der Wildbestand des Landes ausgeglichen ist, damit die Jagd der nationalen Wirtschaft optimalen Nutzen erbringt. Das JagdG sieht zahlreiche Pflichten sowohl der Jagdberechtigten als auch der Pächter des Jagdgebiets vor. Diese sind nach dem UngVerfG keine verfassungswidrigen Nutzungsbeschränkungen sondern im öffentlichen Interesse hinzunehmen und daher - bis auf § 27 Abs. 1 b) JagdG - verfassungsmäßig.

ABH 42/1996 („Kündigungsfreiheit bei Raummiete“)²⁸⁹: Eine den Eigentümer belastende Kündigungsfrist von einem Jahr für nicht zum Wohnen genutzter Räumlichkeiten ist keine Beschränkung der Verfügungsbefugnis, wenn die gesetzliche Kündigungsfrist dispositiv ist und nur dann gilt, wenn der Eigentümer auf eine vertragliche Regelung verzichtet hat.

bb) Nutzungsrechte

Das Nutzungsrecht ist eine eigenständige Teilberechtigung aus dem Eigentum, ein vermögenswertes Recht.²⁹⁰ In dem Urteil ABH 17/1992 („Operatives Recht“) erkannte das UngVerfG das Nutzungsrecht als ein vom - abgeschafften - "Operativen Recht"

²⁸⁹ ABH 42/1996 („Kündigungsfreiheit bei Raummiete“), Fn. 229, II.3.

²⁹⁰ ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn. 39, II.6.

übriggebliebenes Recht an, welches als ein vom Eigentum abgespaltenes absolutes (dingliches) Recht ein vermögenswertes Recht sei und den Schutz der Eigentumsgarantie genieße.²⁹¹ Dem Operativen Recht dagegen erkannte das UngVerfG keinen Grundrechtscharakter zu, weil es im Innenverhältnis zum Eigentümer kein dingliches Recht gewesen sei, auch wenn sich im Außenverhältnis im Verlauf der Jahre von einem reinen Besitzrecht zu einem quasi-dinglichen Recht entwickelt hätte.²⁹²

Einen Fall wirtschaftlicher Nutzung betraf die oben, S. 59ff. bereits geschilderte Entscheidung ABH 45/1997 („Nationale Häfen“).²⁹³ Die im öffentlichen Interesse liegende Zuordnung der vier Häfen bewirkte zweierlei: Zum einen - mittelbar - den Ausschluß der Verkehrsfähigkeit des privaten Grundstückseigentums, zum zweiten - durch die ausschließliche Wahrnehmung bzw. Übertragung der Bewirtschaftung den Ausschluß der bisherigen Nutzung ihres auf dem Entwicklungsgebiet befindlichen Eigentums. Durch das Zusammenwirken beider Normen sei privates Grundstückseigentum auf den betroffenen Entwicklungsgebieten wirtschaftlich nicht mehr nutzbar. Damit würde der Wesensgehalt des Rechts auf Eigentum beschränkt. Denn die Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 UngVerf gelten auch für Legalenteignungen. Diese Eigentumsbeschränkung sei ohne Gegenleistung seitens des Staates nicht mehr zu dulden.²⁹⁴

Eine Verletzung der ungestörten Wohnungsnutzung betraf das bereits erwähnte Urteil ABH 23/2000 („Tierhaltung“)²⁹⁵:

Gemäß § 11 Abs. 2 einer Gemeindeverordnung über die Tierhaltung war es in einem Mehrfamilienhaus nur dann erlaubt, Hunde zu halten, wenn die Bewohner bzw. deren

²⁹¹ ABH 17/1992 ("Operatives Recht"), Fn. 39, II.6.

²⁹² ABH 17/1992 („Operatives Recht“), Fn. 39, II.4.

²⁹³ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129; siehe die Besprechung oben, S. 59ff.

²⁹⁴ Aufgrund der Schwere der Belastung wäre sie entschädigungspflichtig gewesen, dann aber gerechtfertigt - keine unbedingte Bestandsgarantie...

²⁹⁵ ABH 23/2000 („Tierhaltung“), Fn. 250.

Mieter der darunter, der darüber sowie der auf demselben Stockwerk befindlichen Wohnungen einheitlich zustimmen. Hierin sah das UngVerfG eine Verletzung des Rechts auf Eigentum aufgrund einer unverhältnismäßigen Beschränkung des in der Eigentumsgarantie begründeten Rechts auf ungestörte Wohnungsnutzung. Die Unverhältnismässigkeit lag u. a. darin, daß die Gemeinde ohne Ansehen höherrangiger Gesetze (z. B. des Gesetzes CLVII/1997 über Mehrfamilienhäuser) und ohne die Möglichkeit der Berücksichtigung der jeweiligen tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere, ob die Hundehaltung tatsächlich geeignet wäre, das Miteinander der Wohnungseigentümer zu gefährden, regelt.

Den Zweck der Gemeindeverordnung, das Interesse der anderen Hausbewohner, bemängelte das UngVerfG grundsätzlich nicht, sondern stellte im Gegenteil fest, daß sich der traditionelle Inhalt desselben insoweit geändert habe. Dennoch hat das UngVerfG mit dieser Entscheidung klargestellt, daß für eine Überregulierung des Soziallebens kein Raum ist, wo Grundrechte betroffen sind.

c) Das Ausschließungsrecht des Eigentümers / Besitz

In ABH 27/2000 (“Aufhebung der Wohnraumeigenschaft“)²⁹⁶ stellte das UngVerfG fest, daß grundsätzlich die Wohnraumeigenschaft von im Erdgeschoß befindlichen Wohnungen aufgehoben werden könne, wenn dies im Interesse der verkehrsgerechten guten Erreichbarkeit und vorteilhaften Platzierung von Organisationen, die öffentliche und sonstige Dienstleistungen anbieten aber auch der Einzelhandelsgeschäfte liege.²⁹⁷ Insoweit könnten Verfügungs- und Nutzungsrechte des Eigentümers beschränkt werden. Eine Ausnahme machte es jedoch hinsichtlich der im Zeitpunkt der Neuregelung tatsächlich bewohnten Wohnungen:

²⁹⁶ ABH 27/2000 (VII.6.“Aufhebung der Wohnraumeigenschaft“), in: MK 2000 Nr. 71.

²⁹⁷ So später von Berichterstatter *Holló* selber zusammengefaßt in ABH 41/2000 (XI.8.), in: MK 2000 Nr. 109, III.2.

In § 4 Abs. 4 Verordnung Nr. 10/1997 der Budapester Hauptstadtgemeinde Belváros-Lipótváros über die Beplanung einiger in ihrem Bezirk liegenden Straßenzüge hob die Wohnraumeigenschaft der dort im Erdgeschoß befindlichen Wohnungen auf. Das UngVerfG stellte im Tenor fest, daß die Beschränkung der weiteren Nutzung der im Erdgeschoß befindlichen Wohnungen, welche im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung als Wohnraum genutzt wurden, nur unter Beachtung der Eigentumsgarantie erfolgen dürfe.

In der Begründung wird klar, was dieser Ausspruch praktisch zu bedeuten hat: Die Gemeinde muß den Bewohnern finanziellen Ausgleich leisten. In den Worten des Berichterstatters *Holló*, dessen Diktion hier schon kritisiert wurde,²⁹⁸ kann im öffentlichen Interesse das Verfügungs- und Nutzungsrecht eingeschränkt werden, jedoch ist dabei die Wertgarantie zu berücksichtigen.²⁹⁹ Faktisch werden durch dieses Urteil jene Wohnungseigentümer bevorzugt, welche diese als Wohnungen nutzen, d. h. in der Regel selber (der Wohnungseigentumsbestand ist in Ungarn sehr hoch) in ihren Wohnungen wohnen und damit einen höheren Grad an Sachherrschaft ausüben, als Vermieter von Geschäftsräumen. Damit wird faktisch das Ausschließungsrecht des Eigentümers stärker geschützt.³⁰⁰

2. Zur Begründung des verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs

Trotz der Wiedererrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Einrichtung der Verfassungsgerichtsbarkeit wird, so *Albert*

²⁹⁸ Verfasserin kritisiert, daß er eine Terminologie einführt, welche dem überkommenen Eigentumsverständnis des UngVerfG vor dem Grundsatzurteil ABH 64/1993 widerspricht, gleichzeitig aber eben jenes - neben älteren Urteilen - zitiert. Dies ist verwirrend und ein Rückschritt in der Eigentumsrechtsprechung des UngVerfG.

²⁹⁹ ABH 27/2000 (“Aufhebung der Wohnraumeigenschaft“), Fn. 296, III.4.

³⁰⁰ Vgl. die Ausführungen *Heckers*, oben, S. 36ff.

Takács, in der praktischen Rechtssetzung wenig daran gedacht, ob die zu erlassende Rechtsnorm dem öffentlichen oder dem Privatrecht und entsprechender Gerichtsbarkeit zuzuordnen sei.³⁰¹ Vor dem Hintergrund des sozialistischen Rechtssystems, das ein gerichtlich durchsetzbares subjektives öffentliches Recht nicht kannte, ist dies verständlich. Vor dem Hintergrund einer europaweit zunehmenden Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben und einer der mit dem Sozialstaatsanspruch einhergehenden Durchdringung des Privatrechts mit öffentlich-rechtlichen Elementen andererseits ist jedoch nach *Albert Takács* die Kenntnis und genaue Abgrenzung der Wirkungskreise des öffentlichen und des privaten Rechts von großer Bedeutung. Sind die Funktionen einer Rechtsordnung klar, so sei dies auch ein Zeichen für die Qualität eines Staates und damit eine verfassungsrechtliche Frage.³⁰² Diese Argumente gelten auch vor dem Hintergrund, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn in die ordentliche Gerichtsbarkeit institutionell eingebunden ist, da in einem Verwaltungsverfahren andere Verfahrensprinzipien und Verfahrensrechte, insbesondere auch Beteiligtenrechte gelten.

Nach ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) beruht die Begründung eines eigenständigen verfassungsrechtlichen Eigentumsbegriffs auf der Erkenntnis, daß Umfang und Art des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes gar nicht den Begriffen des Zivilrechts folgen könnten: Erforderlichkeit und

³⁰¹ *Takács Albert*: A közzog és a magánjog összefüggésének állandókérdése és jogfilozófiai kérdése (Staatstheoretische und rechtsphilosophische Fragen des Zusammenhanges zwischen öffentlichem und Zivilrecht), in: *Jogállam (Der Rechtsstaat)* 1994 Nr. 3-4, S. 1ff. (6).

³⁰² *Takács*, Fn. 301, S. 18 und 6. In diesem - nach Ansicht der *Verfasserin* - für das neue Recht grundlegenden Aufsatz über die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Recht und deren historische Hintergründe sowie Bedeutsamkeit im modernen Staat zitiert der Autor in 35 Fußnoten 19 deutsche Autoren, so u. a. M. *Bullinger*, G. *Jellinek*, H. *Kelsen*, K. *Stern*, F. *Wieacker*. Damit sei nur ein Beispiel von vielen genannt, in welchem in Fortführung der vorsozialistischen und sogar während des Sozialismus in gewissem Rahmen beibehaltenen Tradition die enge rechtliche Anlehnung der heutigen ungarischen Juristen an das deutsche Rechtsdenken deutlich wird.

Verhältnismäßigkeit der Einschränkung sowie der Wesensgehalt des Eigentumsrechts hätten nämlich kein zivilrechtliches Korrelat. Die Teilbefugnisse des Eigentumsrechts könnten nicht mit dem Wesensgehalt des Rechts auf Eigentum identifiziert werden, der den Schutz der Verfassung genieße. So sei auch der „Entzug“ des Eigentums nicht im verfassungsrechtlichen Sinne nicht notwendig identisch mit dem zivilrechtlichen Verlust des Eigentumsrechts; andererseits gewähre die Verfassung gegen den Entzug des Bestandes keinen unbedingten Schutz.³⁰³

3. Funktionen des Eigentums

Das UngVerfG erweiterte in ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) den Schutzbereich des Rechts - zunächst theoretisch - auf Eigentum auf solche Berechtigungen, welche die historische Rolle des Eigentums, die materielle Sicherung der Freiheit, heute funktionell übernommen haben. Dazu gehören bestimmte öffentlich-rechtliche Anwartschaften (a). Der enge Zusammenhang des Eigentumsschutzes mit dem Gleichheitssatz zeigt sich in der - ebenfalls mit der Funktion des Eigentums begründeten - Anwendung der Lehre zur positiven Diskriminierung (b).

Indirekt stellt das UngVerfG auch bei der Anerkennung des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebes auf die Funktion des Eigentums ab, indem es die Anerkennung davon abhängig macht, daß dieser der Sicherung eines regelmässigen Einkommens dient.³⁰⁴ In anderem Zusammenhang (Gemeindeeigentum, Eigentum am landwirtschaftlichen Boden), wenn es um die Begründung der Sozialbindung des Eigentums geht, stellt das UngVerfG ebenfalls auf die Funktion des jeweiligen Eigentumsobjektes ab, siehe hierzu oben, S. 54ff.

³⁰³ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 546. Die Zusammenfassung der *Verfasserin* beruht aber, der Einheitlichkeit der Terminologie wegen, auf dem Original.

³⁰⁴ ABH 27/1999 (IX.15. „Notarkammern“), Fn. 249 und ABH 40/1997 („Architektenkammer“), Fn. 275.

a) Sozialversicherungsrechtliche Ansprüche und soziale Leistungen

Die Erweiterung des Schutzbereiches der Eigentumsgarantie auf sozialversicherungsrechtliche Anwartschaften wird mit einem funktionellen Verständnis des Eigentums begründet. Der Eigentumsschutz geht so weit, wie die Leistung diejenige Funktion versieht, welcher auch das dingliche Vermögen dienen würde. Daraus folgt, daß diese Eigentumspositionen nicht entziehbar sind. Durch das neue Rentensystem werden sie deutlich verstärkt. Das neue Rentensystem beruht auf drei Pfeilern: Die gesetzliche Rentenversicherung wird auf zwei Kassen verteilt. Während die eine weiterhin nach dem Umlageprinzip funktioniert, zielt die andere auf Kapitalisierung wie eine private Geldanlage. Daneben wird den Bürgern nahegelegt, zusätzlich selber vorzusorgen. Die Einschränkung, daß die Art und Weise der Sozialversicherung (die nach dem alten Rentensystem nicht auf die Kapitalisierung zielte) und der Solidaritätsgedanke eine genaue Entsprechung zwischen der Sozialleistung und dem einbezahlten Betrag ausschliesse,³⁰⁵ gilt heute zumindest im Bereich der Altersversorgung zunehmend weniger. Der Solidaritätsgedanke wird zugunsten des Versicherungsgedankens inzwischen stark zurückgedrängt. In ABH 39/1999 („Rentenerhöhung“)³⁰⁶ verpflichtete das UngVerfG den Gesetzgeber, bei der Rentenerhöhung zu beachten, daß bei der Verwirklichung der sozialen Gesichtspunkte der Versicherungsgedanke nicht verletzt werde. Der Staat darf nicht soviel Sozialleistungen gewähren, daß er seine Rentenzahlungspflichten nicht erfüllen kann.³⁰⁷

aa) Soziale Rechte im Schutzbereich der Eigentumsgarantie

In seinen Entscheidungen im Zusammenhang mit dem bereits erwähnten „Bokros-Paket“ (benannt nach dem damaligen

³⁰⁵ ABH 43/1995 (VI.30. "Bokros 1"), in: MK 1995 Nr. 56, II.

³⁰⁶ ABH 39/1999 (XII.21. „Rentenerhöhung“), in: MK 1999 Nr. 118.

³⁰⁷ ABH 39/1999 (XII.21. „Rentenerhöhung“), II.1. , Fn. 306, Das UngVerfG beruft sich dabei auf § 70/E UngVerf, siehe Fn. 320.

Finanzminister *Bokros*) der ungarischen Regierung 1995³⁰⁸, das in vielen Punkten verfassungsrechtlich angegriffen wurde, setzte das UngVerfG seine Ausführungen zur Erweiterung des Schutzbereiches um die öffentlich-rechtlichen Anwartschaften um. Zur Diskussion standen insbesondere die "wohlerworbenen Rechte" im Gegensatz zu den "erkauften Rechten" der Bürger.

In ABH 43/1995 ("Bokros 1")³⁰⁹ hatte das UngVerfG den radikalen Abbau gerade derjenigen sozialen Leistungen, die aus der sozialistischen Zeit als positive Errungenschaft beibehalten worden waren, sowie die Umstellung auf das Bedürftigkeitsprinzip durch das „Bokros-Paket“ zu überprüfen. Insbesondere ging es um den Wegfall von staatlicher Beihilfe zugunsten der Mütter - unabhängig von ihrer Bedürftigkeit - für die Zeit der Schwangerschaft und für die ersten drei Jahre der Kindererziehung sowie - ebenfalls ohne Ansehen der Bedürftigkeit - für jedes in der Familie lebende Kind. Das UngVerfG stellte fest: „Prüfungsmaßstab für die ‘wohlerworbenen Rechte’ ist (nur) das Prinzip der Rechtssicherheit als wichtigster Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips, welches in Bezug auf die wohlerworbenen Rechte von besonderer Bedeutung ist. Das UngVerfG beanstandete daher im Wesentlichen nur die kurzen Fristen, innerhalb derer diese Leistungen Nicht-Bedürftigen nicht mehr gewährt werden sollten.“³¹⁰

Wenn dagegen das Versicherungselement überwiegt, greift nach ungarischem Verfassungsrecht der Eigentumsschutz: Denn die "erkauften Rechte" dienen der Vorsorge und ersetzen damit eine typische Eigentumsfunktion.³¹¹ Als Gegenwert für die gezahlten Beiträge hat der Beitragszahler einen grundsätzlichen Anspruch auf Versicherungsleistungen. Fehlt ein solcher Gegenwert, kann

³⁰⁸ Gesetz XLVIII/1995 über einzelne, der wirtschaftlichen Stabilität dienende Gesetzesänderungen, im Volksmund „Bokros-Paket“ genannt.

³⁰⁹ ABH 43/1995 ("Bokros 1"), Fn. 305.

³¹⁰ ABH 43/1995 ("Bokros 1"), 1., Fn. 305.

³¹¹ Die zu diesem speziellen Fragenbereich ergangenen Urteile des UngVerfG werden von *Küpper*, *Der Sparkurs...*, Fn. 113, detailliert dargestellt und ausgewertet.

eine Verletzung des Rechts auf Eigentum vorliegen, wie das bereits im Zusammenhang mit der Sozialbindung dargestellte Urteil ABH 45/1995 ("Bokros 2") illustriert.³¹² Ebenfalls zu sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen und das Recht auf Eigentum erging ABH 56/1995 ("Bokros 3"):³¹³

Durch das „Bokros-Paket“ wurde das Krankengeld (Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle) von 32 bzw. 33 Tagen um drei Viertel reduziert, indem die Kosten für 25 Tage der Zeit der Beschäftigungsunfähigkeit auf die Versicherten bzw. deren Arbeitgeber übergewälzt wurden. Darin sah das UngVerfG eine schreiende (*kirívó*) Unverhältnismäßigkeit, da der Bereich der Krankenversicherung einerseits im internationalen Durchschnitt außerordentlich hohe Beiträge von den Versicherten fordere, ohne daß die Leistung sich verbessere, andererseits durch diese Kürzungen entleert sei. Die Ansprüche der Versicherten würden dadurch derart geschwächt, daß eine Verletzung des Rechts auf Eigentum vorliege.

Ging es in ABH 56/1995 („Bokros 3“) noch darum, daß der Staat den gegenwert für eingezahlte Leistungen nicht auszahlen wollte, war Schwerpunkt in ABH 46/2000 („Entschädigung politisch Verfolgter“)³¹⁴ das Erfordernis der Gegenleistung seitens des Versicherungsberechtigten, d. h. - in der Terminologie des deutschen BVerfG, dem das UngVerfG hier folgt - das Merkmal der „erkauften Rechte“ bzw. der „eigenen Leistung“:

Gemäß § 58 Abs. 1 Gesetz XC/1998 über den Staatshaushalt beträgt die Entschädigung für die aus politischen Gründen ihres Lebens oder ihrer Freiheit Beraubten einmalig 30.000 Forint.³¹⁵ Das UngVerfG stellte zunächst unter Berufung auf

³¹² ABH 45/1995 ("Bokros 2"), Fn. 112, IV.2.

³¹³ ABH 56/1995 (IX.15. "Bokros 3"), in: MK 1995 Nr. 76.

³¹⁴ ABH 46/2000 (XII.14. "Entschädigung politisch Verfolgter"), in: MK 2000 Nr. 123.

³¹⁵ Durch Änderungsgesetz XXIX/1997 zum Gesetz XXXII/1992 über die Entschädigung der ihres Lebens und ihrer Freiheit aus politischen Gründen unrechtmäßig Beraubten wurde in § 2 Abs. 1 eingefügt, daß über die Höhe

seine bisherige Rechtsprechung³¹⁶ zu den „persönlich Geschädigten“ [in ihren Persönlichkeitsrechten Leben und Freiheit Geschädigten, *Anmerkung der Verfasserin*] fest, daß die Entschädigungsleistungen durch den Staat ex gratia erfolgten, unabhängig von einem tatsächlichen Bestehen von Forderungen bzw. ob die unrechtmäßigen Verletzungen [insbesondere Verurteilungen, *Anmerkung der Verfasserin*] inzwischen annulliert worden wurden. Den Staat treffe daher keine Entschädigungspflicht.³¹⁷ Deshalb bestehe kein Zusammenhang zur Eigentumsgarantie: „§ 13 Abs. 1 UngVerf umfaßt nicht jedwede Ansprüche, sondern auch im Bereich der Sozialversicherung nur solche Erwartungen, welche auf einer Gegenleistung beruhen... ..Der Eigentumsschutz erstreckt sich desweiteren nicht auf im Rahmen der sozialen Verwaltung gewährte Versorgungsleistungen.“³¹⁸

Das UngVerfG weist an dieser Stelle in einem Klammersatz darauf hin, daß seine Rechtsprechung zur Anerkennung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche nur bei Gegenleistung auf das Urteil ABH 56/1995 („Bokros 3“) gründet.³¹⁹

Auch wenn die vom UngVerfG sogenannten Versorgungsleistungen im Rahmen der sozialen Verwaltung nach neuester Rechtsprechung kategorisch vom Schutz der Eigentumsgarantie ausgeschlossen wurden, soll deren Dimension doch kurz angerissen werden:

der Entschädigung sowie das Verfahren der Auszahlung ein gesondertes gesetz bestimme. Diese Funktion erfüllte das genannte Gesetz über den Staatshaushalt.

³¹⁶ ABH 1/1995 (II.8.), in: MK 1995 Nr. 10 und ABH 22/1996 (VI.25.), in: MK 1996 Nr. 51.

³¹⁷ ABH 46/2000 („Entschädigung politisch Verfolgter“), IV.1., Fn. 314.

³¹⁸ ABH 46/2000 („Entschädigung politisch Verfolgter“), VII.1.1., Fn. 314.

³¹⁹ ABH 46/2000 („Entschädigung politisch Verfolgter“), VII.1.1., Fn. 314.

bb) Soziale Rechte als Staatsziel

Die sozialen Rechte gemäß § 70/E UngVerf³²⁰ spielen bei der Entziehung tatsächlich gewährter staatlicher Leistungen soweit eine Rolle, als das Maß der Rücknahme staatlicher Leistungen insgesamt nicht zu einer Unterschreitung des nach § 70/E UngVerf als Mindeststandard Einforderbaren unterschreiten dürfen. Zusätzlich sind die einzelnen Veränderungen auch danach zu beurteilen, ob sie gegen das Prinzip der Rechtssicherheit und das Diskriminierungsverbot verstoßen. Nur bei Leistungen mit Versicherungscharakter („erkaufte Rechte“) kommt auch ein Verstoß gegen das Recht auf Eigentum in Betracht.³²¹ Grundsätzlich werden die sozialen Rechte (die sogenannten Rechte der zweiten Generation) - anders als das Recht auf eine gesunde Umwelt, welches eine Sonderposition einnimmt, - nur als Staatsziele ausgelegt:³²² Sie normieren zunächst die Pflicht des Staates zur Regelung der entsprechenden gesellschaftlichen Materien - Sozialpolitik, Schaffung von Arbeitsplätzen, Gründung von kulturellen Institutionen und Bildungseinrichtungen. Eine unmittelbare subjektive Seite haben diese Ziele nicht, der Gesetzgeber muß, wenn er Leistungen verbindlich einräumen will, diese zunächst normieren und den Kreis der Berechtigten bestimmen.³²³

b) Positive Diskriminierung

In seiner Entscheidung ABH 4/1993 (“Kircheneigentum 1“)³²⁴ begründete das UngVerfG die Privilegierung der Kirchen

320 § 70/E UngVerf (1) „Die Staatsbürger der Ungarischen Republik haben ein Recht auf soziale Sicherheit; im Alter, bei Krankheit, Behinderung, Verwitwung, Verwaisung und ohne eigenes Verschulden eingetretene Arbeitslosigkeit haben sie Anspruch auf die für ihren Unterhalt erforderliche Versorgung.

(2) Die Ungarische Republik verwirklicht das Recht auf Versorgung im Wege der Sozialversicherung und mit einem System sozialer Einrichtungen.“

321 ABH 45/1995 (“Bokros 2”), II. Fn. 112.

322 ABH 28/1994 (V.28.“Umwelt“), in: MK 1994 Nr. 55, III.2.

323 ABH 28/1994 (“Umwelt“), Fn. 322, III.2.c).

324 ABH 4/1993 (“Kircheneigentum 1“), Fn. 48.

gegenüber anderen Entschädigungsberechtigten mit der besonderen Funktion des Kircheneigentums. Mit dem aus der amerikanischen Diskussion und Rechtspraxis übernommenen Argument der "positiven Diskriminierung" oder *affirmative action* folgten die ungarischen Verfassungsrichter den Ausführungen *Ronald Dworkins*.³²⁵ Einen Fall positiver Diskriminierung regelt die UngVerf in § 70/A Abs. 3 UngVerf.

Heute noch grundlegend sind die Ausführungen des UngVerfG in ABH 9/1990³²⁶, mit denen es - in Abkehr von der sozialistischen Ideologie und gleichzeitiger Annahme der westlichen Rangordnung der Werte - zugleich den Vorrang der Freiheitsrechte vor dem verfassungsmäßigen Gleichheitssatz festschreibt. Danach hat die Verteilungsgerechtigkeit hinter der Durchsetzung eines individuellen verfassungsmäßigen Rechts zurückzustehen. Wenn ein solches nur durch eine Begünstigung gegenüber den anderen Menschen (positive Diskriminierung) verwirklicht werden kann, ist dies keine Verletzung des Gleichheitssatzes.³²⁷

Hinsichtlich des Kircheneigentums umschrieb das UngVerfG mit den Stichworten Gemeinnützige Körperschaften (*köztestületek*) und einem öffentlichem Zweck dienend (*közcél*) solche Berechtigte, denen der Staat zur Ausübung ihrer Aufgaben und zur Stärkung ihrer Autonomie Vermögen zurückgibt (insoweit also doch eine Reprivatisierung vornimmt), weil sie einerseits vom Staat getrennt wirken müssen, andererseits dies aber nur mit tun können, wenn sie eigenes Vermögen besitzen. Unter diesen Voraussetzungen verstößt eine Sonderbehandlung solcher Organisationen gegenüber Privatpersonen, aber auch gegenüber

³²⁵ *Sólyom*, Anmerkungen zur Rezeption..., Fn. 3, S. 216; *ders.*, Aufbau und dogmatische Fundierung..., Fn. 228, S. 233. *Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously*, Duckworth 1978. Vgl. auch die Diskussion zu der Berechtigung und Notwendigkeit der positiven Diskriminierung in *Fundamentum*, Fn. 9.

³²⁶ ABH 9/1990, in: MK 1990 Nr. 36; auf dieses Urteil verweist z. B. auch noch das zur Sozialversicherung ergangene Urteil ABH 34/1997, in: MK 1997 Nr. 50, IV.5.

³²⁷ Dies kann auch im Sinne des materiellen Gleichheitssatzes als Realisierung der Gleichheit interpretiert werden.

anderen, nicht eine vergleichbare Funktionen erfüllenden Organisationen (wie z. B. Kapitalgesellschaften) nicht gegen das Diskriminierungsverbot.

Aus der Zulässigkeit der positiven Diskriminierung folgt nach Auffassung des UngVerfG jedoch nicht eine verfassungsrechtlich gewährleistete gesetzgeberische Pflicht zur positiven Diskriminierung.³²⁸ *Sólyom* fügt hierzu an, daß es außerordentlich schwer sei, die im Eigentum anerkannte Unterscheidung nach den Funktionen zu trennen von der Unterscheidung der Eigentümer. Das UngVerfG bemühe sich seit seinen Anfängen an um eine Formulierung, die die verschiedenen Regelungen zum Eigentum und die Unterscheidungen zwischen den Personen verbinde.³²⁹

In ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“)³³⁰ stellte das UngVerfG fest, daß die Privilegien, welche die damalige Staatliche Vermögenstreuhand-AG (ÁV Rt.), die Vorgängerin der heutigen APV Rt., bezüglich des dauernd in ihrem Eigentum verbleibenden Vermögens genoß, zum Teil verfassungsmäßig waren. Grund dafür sei die Funktion der ÁV Rt. Wo die privilegierte gesellschaftsrechtliche Stellung der ÁV Rt. im Widerspruch zu den Regelungen des gesellschaftsrechtlichen Minderheitenschutzes standen, erklärte es diese für verfassungswidrig.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Funktion des jeweils betroffenen Eigentums bei der Bewertung einer staatlichen Belastung ausschlaggebend ist. Die Funktion des Eigentums kann die Erweiterung des Schutzbereiches der Eigentumsgarantie begründen oder zu einer stärkeren Sozialbindung des Eigentums führen, siehe dort, S. 54ff. Darin

³²⁸ ABH 4/1996 („Siebtes Entschädigungsurteil“), Fn. 194, II.1., in Beantwortung der Forderung eines Antragstellers, die Enteignung von Familienhäusern bevorzugt zu entschädigen.

³²⁹ *Sólyom*, Fragen des Bürgerlichen Rechts..., Fn. 149, S. 100.

³³⁰ ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“), Fn. 124.

liegt eine klare Absage an einen naturrechtlich-liberalen Eigentumsbegriff mit absolutem Gehalt.

4. Inhaltsbestimmung

Der Inhalt des als Grundrecht geschützten Eigentumsrechts muß nach ungarischem Verfassungsrecht mit den jeweiligen (verfassungsmäßigen) öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Schranken gemeinsam verstanden werden. Dieser Grundsatz wird am Beispiel einiger Urteile zum Baurecht besonders deutlich (aa), ist aber insbesondere wesentlich für die Erfüllung der gesetzgeberischen Aufgaben im Bereich der Regulierung des Wirtschaftslebens (bb).

aa) Keine Baufreiheit im ungarischen Recht

ABH 13/1998 („Balaton 1“):³³¹ Gemäß § 4 Abs. 2 der Verordnung zur Regelung der Ufergrundstücke am Balaton³³² (VO) war die behördliche Zuordnung von Grundstücksteilen zum sog. Uferbereich (und damit zu Staatseigentum) nicht zu entschädigen, auch wenn sie eigentumsrechtliche und gebietsrechtliche Veränderungen zu Lasten der betroffenen Eigentümer nach sich zog. Der Uferbereich reichte nicht nur vom Wasser bis zur oberen Kante der Wasseroberfläche bei ständigen oder vorübergehenden Ufer-Schutzanlagen bzw. bei stehenden Gewässern bis zum oberen Uferrand, sondern gemäß § 1 Abs. 1 c) VO auch an sonstigen Uferabschnitten bis zur Höhe eines bestimmten Wasserstands. Das UngVerfG überprüfte, ob die Vorschriften des § 1 Abs. 1 VO eine Eigentumsentziehung darstellten und der Ausschluß der Entschädigung gem. § 4 Abs. 2 VO daher gegen § 13 Abs. 2 UngVerf verstößt. Gemäß § 10 Abs. 2 UngVerf werden die in ausschließlichem staatlichen Eigentum stehenden Objekte festgelegt, gemäß § 172 UngBGB und

³³¹ ABH 13/1998 („Balaton 1“), Fn. 271.

³³² Gemeinsamen Verordnung der Ministerien für Bauangelegenheiten und Stadtentwicklung (EVM), Justiz (IM) und Finanzen (PM) 21/1970 (IX.13.) zur Regelung der Ufergrundstücke am Balaton.

§ 17 Wassergesetz³³³ gehören dazu auch die fließenden Gewässer, die Kanäle, die natürlichen Seen und deren Gewässerbetten. Letztere dienen dem natürlichen Versickern des Wassers - werden zum Schutz des Ufers ggf. auch künstlich angelegt - und werden ebenso wie der Uferbereich durch die Wasserbehörde festgesetzt. Soweit die behördliche Zuordnung nur Grundstücksteile, welche wegen dieses aus u. a. ökologischen Gründen zu schützenden Versickerungsprozesses als Gewässerbetten zu qualifizieren waren, betraf, erachtete das UngVerfG den Entschädigungsausschluß als verfassungsgemäß. Denn insoweit habe es sich von vorneherein um Staatseigentum gehandelt.³³⁴ Nach § 1 Abs. 1 c) VO konnten aber auch solche Grundstücksteile zum Uferbereich erklärt werden, die nicht die gesetzlich bezweckte Funktion eines Gewässerbettes erfüllten. Das UngVerfG stellte fest, daß diese Grundstücksteile deswegen Privateigentum geblieben waren und erklärte § 4 Abs. 2 VO wegen Verstoßes gegen das Entschädigungsgebot des § 13 Abs. 2 UngVerf für verfassungswidrig.

In diesem Urteil bestimmt die vorherige durch formelles Gesetz erfolgte Widmung der entsprechenden Grundstücksteile über die Frage einer Beschränkung des Eigentums. Hätte der Gesetzgeber die sonstigen Uferabschnitte aufgrund eines anderen öffentlichen Interesses zu Staatseigentum erklärt, wäre auch die behördliche Festsetzung dieser Grundstücksteile entschädigungslos möglich gewesen (es sei denn, das öffentliche Interesse wäre willkürlich oder die Festsetzung eine übermäßig schwere Belastung einzelner Grundstückseigentümer gewesen). Einmal durch formelles Gesetz eingeräumtes Eigentum kann aber in einem gewissen Umfang auch durch untergesetzliche Rechtsvorschriften neu geregelt werden:

³³³ Gesetz Nr. IV/1964 über das Wasser. Mit Wirkung zum 1.1.1996 außer Kraft gesetzt durch Gesetz LVII/1995 über die Wasserbewirtschaftung, in: MK 1995 Nr. 53.

³³⁴ Die Regelungen im UngBGB, so die Aufzählung in § 172 UngBGB zum staatlichen Eigentum sind deklaratorisch, ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, II.2.

In dem bereits dargestellten Urteil ABH 13/1998 („Balaton 1“) bündelte das UngVerfG mehrere Eingaben gegen eine Verordnung über die vorübergehende Beschränkung der Bautätigkeit im Erholungsbereich des Balaton (VO). Mit der VO wurde u. a. ein Bauverbot bzw. Erweiterungsverbot für Wirtschaftsgebäude (Schuppen etc.) und Unterbringungsmöglichkeiten im Außenbereich in bestimmten, gesondert aufgezählten Gebiete, ausgesprochen. Auch wurde die Umgestaltung/Erschließung des Grundstücks zu Bauland verboten, ebenso eine entsprechende Genehmigungserteilung und bereits erschlossenes Bauland durfte für die Geltungszeit der Verordnung nicht verkauft werden. Die Geltung der VO war zuletzt durch eine RegierungsVO aus dem Jahre 1997 ausdrücklich aufrechterhalten worden.³³⁵ Das UngVerfG stellte auf zwei in ständiger Rechtsprechung gefestigte Grundsätze ab: Zum einen sei das Recht auf Eigentum ist nicht unbeschränkt, sondern im öffentlichen Interesse und auf eine zum öffentlichen Zweck verhältnismäßige Weise einschränkbar.³³⁶ Zum anderen seien im Dienste verfassungsmäßiger Ziele Beschränkungen von Grundrechten möglich, jedoch nur dann restlos (*maradéktalanul*) verfassungsmäßig, wenn das Gesetz die Vorläufigkeit, d. h. den vorübergehenden Charakter der Beschränkung genau, berechenbar und überprüfbar regelt.³³⁷

Das UngVerfG erklärte die VO wegen verfassungswidriger Einschränkung des Rechts auf Eigentum gem. § 13 Abs. 1 UngVerf für nichtig.³³⁸: „Keine verfassungswidrige

³³⁵ Kormányi rendelet 253/1997 (IV.12.) § 110 Abs. 3.

³³⁶ ABH 13/1998 („Balaton 1“), Fn. 271, II.2.

³³⁷ ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“), Fn. 98; ABH 13/1992, Fn. 200; ABH 24/1992 (IV.21.), in: MK 1992 Nr. 41.

³³⁸ Wegen der voraussichtlich länger dauernden Arbeiten an einem neuen Gesetz zum Schutz des Erholungsbereichs um den Balaton in Bausachen trat die Nichtigkeit der VO erst mit Ablauf des 31. März 1999 ein. Abgesehen davon stellte eine solche Regelung durch eine Ministerverordnung einen Verstoß gegen die in § 44/A UngVerf gewährleistete Autonomie der Selbstverwaltungen dar.

Beschränkung des Rechts auf Eigentum ist es, wenn das - durch Rechtsvorschrift zur Verhinderung der Ausweitung des bebauten Innenbereiches erlassene - Bau- und Erschließungsverbot solche Gebiete betrifft, die bereits nach bis dahin geltendem Recht nicht bebaubar waren. Anderes gilt für solche Grundstücke, welche zuvor bebaubar und als Bauland ausgewiesen worden waren und deren bestimmungsmäßiger Gebrauch durch die VO erheblich erschwert oder unanwendbar geworden ist.“

Der Eingriff in bestehende Eigentumspositionen kann, wenn er aufgrund einer untergesetzlichen Rechtsvorschrift erfolgt, ebenfalls verfassungsmäßig sein, darf in diesem Fall aber nur vorübergehend sein. Anderes gilt, wenn Eigentümerpositionen direkt durch Gesetz entzogen werden, wie nachfolgend dargestellt wird.

bb) Regulierung der Wirtschaft

ABH 40/1997 ("Architektenkammer")³³⁹ wäre in der BRD im Schwerpunkt wohl unter dem Aspekt der Beschränkung der Berufsfreiheit geprüft worden, siehe oben, S. 217f.; das UngVerfG nahm diesen Fall jedoch zum Anlaß, zu betonen, daß der als Grundrecht geschützte Wesensgehalt als eine Einheit mit den jeweiligen öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Schranken (Regulierungen) zu verstehen sei:

Das Gesetz LVIII/1996 über die Fachkammer für Konstrukteure, sachverständige Bauingenieure und Architekten (KammerG) schreibt in § 1 Abs. 1 vor, daß die an eine Genehmigung und Eintragung in die Namensrolle gebundene selbständige Ausübung von Architekten- und Bauingenieurstätigkeiten nur Kammermitgliedern erlaubt ist. Gemäß § 25 Abs. 1 a) KammerG hat Anspruch auf Aufnahme in die Kammer, wer bestimmte fachliche Voraussetzungen erfüllt, u. a. eine entsprechende Universitäts- bzw. Fachhochschulausbildung und praktische Erfahrung von bestimmter Dauer. § 52 KammerG ordnet mit unmittelbarer

³³⁹ ABH 40/1997 („Architektenkammer“), Fn. 275.

Wirkung an, daß vor Inkrafttreten des KammerG vergebene Genehmigungen und Eintragungen in die Namensrolle, an solche Berechtigte, die nach dem neuen KammerG nicht die Aufnahme in die Kammer beanspruchen können, noch 180 Tagen nach Inkrafttreten des KammerG gültig sind. Das KammerG trat 180 Tage nach seiner Verkündung in Kraft. Nach alter Gesetzeslage wurden Ausnahmegenehmigungen für die Aufnahme geringer bzw. rein technisch ausgebildeter Konstrukteure in die Namensrolle gewährt, die allerdings nur zu bestimmten Tätigkeiten berechtigte. Die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung wurde im Jahre 1990 mit Wirkung ab 1991 für die Zukunft aufgehoben. Durch die Regelungen des KammerG wurde denjenigen technischen Konstrukteuren, welche vor 1991 eine solche Ausnahmegenehmigung erhalten hatten, unmittelbar die Genehmigung entzogen, aufschiebend bedingt nach Ablauf von 360 Tagen nach der Verkündung des KammerG.

Das UngVerfG erklärte die Regelungen des KammerG für verhältnis- und damit für verfassungsmäßig. Der als Grundrecht geschützte Wesensgehalt des Eigentums sei als eine Einheit mit den jeweiligen öffentlich-rechtlichen und zivilrechtlichen Schranken zu verstehen. Weder die den Schutz der Freiheitsrechte genießenden Rechte auf Berufsausübung und -wahl seien betroffen, noch das Recht auf Eigentum verletzt.³⁴⁰ Allerdings sei der Schutzbereich der Eigentumsgarantie betroffen: Die eingeführte und ausgeübte technisch-planerische Tätigkeit, die ein regelmäßiges Einkommen sichert, sei ein in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie fallendes vermögenswertes Recht. Im konkreten Fall könne die Beschränkung entweder in der Aufhebung der Genehmigung oder in der Art der Aufhebung liegen. Jedoch sei den Betroffenen eine angemessene Frist eingeräumt worden, innerhalb derer sie sich den neuen Umständen anpassen konnten. Auch betraf die entzogene Genehmigung nur einen Teil derjenigen Tätigkeiten, die die Techniker ausüben konnten. Zuletzt sei die Aufhebung der Genehmigung auch nicht unerwartet eingetreten, sondern mit

³⁴⁰ ABH 40/1997 („Architektenkammer“), Fn. 275, II.4.

der Aufhebung ab dem Jahre 1991 bereits eine Neubewertung vorgenommen. Die Übergangszeit von 360 Tagen sei für die Anpassung an die neue Rechtslage nicht schreiend fehlerhaft. Es bestünde kein Grund, die Anpassungszeit so lange auszuschreiben, wie die Ausbildung zur Erlangung der den Anforderungen der Kammer genügenden Qualifikationen dauere, zumal diese zu einer ganz andersartigen Qualifikation führe, als die bisher ausgeübte Tätigkeit.³⁴¹

5. Zwischenergebnis

Die Rechtsprechung des UngVerfG zum Schutzbereich der Eigentumsgarantie folgt in den entscheidenden Fragen der Rechtsprechung des deutschen BVerfG. Auch in Ungarn bestimmt sich der Schutzbereich jeweils konkret abhängig vom Eigentümer, vom Eigentumsgegenstand, von dessen Funktion und auch von der Art der Einschränkung. Der Umfang des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes entspricht nicht dem Schutz des abstrakten zivilrechtlichen Eigentums; insbesondere sind weder die Teilbefugnisse Besitz, Nutzung, Verfügung, noch der Eigentumsinhalt eines negativen und absoluten Rechts prinzipiell verfassungsrechtlich geschützt. Die persönliche Handlungsfreiheit wird durch an die Stelle des Eigentums getretene Vermögensrechte - auch sozialversicherungsrechtliche Ansprüche - gesichert, daher erstreckt sich die Eigentumsgarantie auch auf solche Positionen. Die beispielhaft aufgeführten Urteile belegen die in ständiger Rechtsprechung des UngVerfG wiederholte Formulierung, daß „die Eigentumsgarantie nicht absoluten Schutz gewährt, sondern der Gesetzgeber den Inhalt des Rechts auf Eigentum ‘füllt’“.³⁴² So hat z. B. keine Grundstückseigentümerin ein subjektives Recht darauf, dort zu bauen oder dieses zu Bauland umzugestalten oder zu erschließen. Das Recht, zu bauen steht nur Eigentümern von rechtmäßig zu Bauland erklärten Grundstücken zu. Und auch solche Eigentümer

³⁴¹ Vgl. zum Kammerzwang auch *Küpper, Herbert*: Die Aufhebung des Kammerzwangs in Ungarn: weniger oder mehr Freiheit?, in: WiRO 2000 Nr. 8, S. 276ff.

³⁴² ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 547.

dürfen ihre Rechte nur gemäß den Bauvorschriften ausüben.³⁴³ Die Baufreiheit ist daher relativ. Mit der Anerkennung der Relativität des Eigentumsschutzes folgt das UngVerfG der Rechtsprechung des EuGHMR zur EMRK.³⁴⁴ Erst recht werden Belastungen sonstiger - nicht klassischer - Eigentumspositionen wie der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb nicht absolut geschützt, sondern können unter Einhaltung des rechtsstaatlichen Grundsatzes des Vertrauensschutzes neu geregelt werden. Nachfolgend werden die Möglichkeiten des Gesetzgebers, das Eigentum zu regulieren und gegebenenfalls zu beschränken, näher erörtert.

II Schranken

Zur Ermächtigung zu Eingriffen auch in das Recht auf Eigentum, führt das UngVerfG aus: „Selbst zu Zeiten des weitestgehenden naturrechtlich-liberalen Eigentumsbegriffs wurde eine Beschränkung des Eigentums zu öffentlichen Zwecken anerkannt, ebenso (*ugyanakkor*) gibt § 8 Abs. 2 UngVerf der gesetzlichen Beschränkung der Grundrechte im Vorhinein Raum.“³⁴⁵ Neben § 8 Abs. 2 UngVerf ist § 13 Abs. 2 UngVerf speziell für das Grundrecht auf Eigentum eine zusätzliche Ermächtigung zur Beschränkung. Entsprechend der wachsenden Zahl der durch Rechtsvorschriften eingeführten Eigentumsbeschränkungen erweitert sich der Begriff der klassischen Enteignung. Die Fälle, in denen der Eigentümer aufgrund einer schweren Beschränkung seines Rechts auf Eigentum einen mit der Wertgarantie begründeten Ausgleich erhält, vermehren sich parallel zu den Fällen, in denen Eigentumsbeschränkungen ohne jeden Ausgleich geduldet werden müssen. Solche ausgleichslos hinzunehmenden Beschränkungen betreffen insbesondere das Grundstückseigentum.³⁴⁶ Die Rechtfertigung staatlicher Eigentumsbelastungen beruht darauf, daß, so das UngVerfG, die

³⁴³ ABH 13/1998 („Balaton 1“), Fn. 271, II.2.

³⁴⁴ Siehe S. 99f.

³⁴⁵ ABH 7/1991 („LPG-Eigentum“), Fn. 98, IV.2.; siehe auch oben S. 41f.

³⁴⁶ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 548.

Verfassung selber in § 13 Abs. 2 UngVerf die Möglichkeit der Enteignung vorsehe.³⁴⁷

1. Enteignung

Den klassischen Fall der vollständigen Enteignung regelt § 13 Abs. 2 UngVerf. Danach darf das Eigentum nur in den durch Gesetz geregelten Fällen, auf gesetzlich geregelte Weise (und zu gesetzlich festgesetzten Zielen) enteignet werden. Das Instrument der „klassischen Enteignung“ nutzt der Staat, wenn er ein Eigentumsobjekt, idR ein Grundstück zu einem öffentlichen Zweck benötigt, dieses jedoch nicht durch zivilrechtlichen Vertrag erwerben kann, vgl. auch § 177 UngBGB).³⁴⁸ Jedoch vermeidet das UngVerfG eine Kategorisierung. Die qualitative Einordnung einer Maßnahme findet nicht in der Abgrenzung zwischen der Beschränkung des Eigentums bzw. dessen Entziehung im zivilrechtlichen Sinne statt. Die verfassungsrechtliche Beurteilung richtet sich statt dessen danach, ob der Eigentümer die Beschränkung ohne jede staatliche Gegenleistung hinnehmen muß, oder ob er Entschädigung wegen der Beschränkung ihrer Eigentümerrechte verlangen kann, sei es wegen einer Enteignung, sei es wegen einer den Eigentümer ungleich treffenden Beschränkung.³⁴⁹

³⁴⁷ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 547.

³⁴⁸ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 548. Das ungarische positive Recht kannte den Terminus Enteignung ursprünglich nur im Zusammenhang mit einer Entziehung von Grundstückseigentum. Das Enteignungsrecht wird neben der Verfassung geregelt durch § 177 UngBGB und der Ausführungsvorschrift für dieses beiden Normen, der Verordnung mit Gesetzeskraft 24/1976 (Ktvr.), desweiteren aufgrund darin enthaltenen Ermächtigungsklauseln durch weitere untergesetzliche Normen.

³⁴⁹ Vgl. ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), bei *Brunner / Sólyom*, Fn. 93, S. 546: Die Wertgarantie kann auch über die Fälle der verfassungsmäßig geregelten Enteignung hinaus greifen. Eine öffentlich-rechtliche Belastung führt entweder zur Aufhebung, weil sie verfassungswidrig ist, oder zur Anerkennung der Belastung und ggf. eines Ausgleichs, d.h. die Bestandsgarantie wird durch die Wertgarantie ersetzt.

a) Legalenteignung - Administriventeignung

In ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“)³⁵⁰ stellte das UngVerfG fest, daß ein Gesetz im Sinne des § 13 Abs. 2 UngVerf ein solches im formellen Sinne sein müsse.

§ 178 Abs. 2 Satz 2 UngBGB sah vor, daß eine Partei (nur) dann gegen die Festsetzung der Entschädigungssumme rechtlich vorgehen konnte, wenn nicht eine Rechtsvorschrift etwas anderes vorsah. Gemäß § 685 a) UngBGB sind Rechtsvorschriften in diesem Sinne auch untergesetzliche Normen.³⁵¹ Das UngVerfG erklärte diese Bestimmung schon deswegen für verfassungswidrig, weil die Möglichkeit einer Regelung durch eine untergesetzliche Rechtsvorschrift gegen § 13 Abs. 2 UngVerf verstoße. Zum einen schreibe bereits dessen Wortlaut eine Beschränkung nur durch förmliches Gesetz vor; zum anderen sind Grundrechte ganz grundsätzlich gemäß § 8 Abs. 2 UngVerf nur durch ein förmliches Gesetz einschränkbar.

Allerdings betont das UngVerfG mit diesen Grundsätzen nur den allgemeinen Gesetzesvorbehalt. Administriventeignungen sind auch in Ungarn die Regel. Dies dient dem Grundrechtsschutz:

In dem bereits dargestellten Fall ABH 45/1997 („Nationale Häfen“)³⁵² waren aufgrund einer Verordnung vier konkret benannte Häfen mitsamt dazugehörigen Hafentwicklungsgebieten zu Staatseigentum erklärt worden. Das UngVerfG bewertete diese Anordnung als faktisch vier Einzelentscheidungen. Ergingen solche in der Form einer abstrakten Norm, bedeutete dies den Ausschluß der Anfechtung und der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung.³⁵³

³⁵⁰ ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“), Fn. 265.

³⁵¹ § 685 a) UngBGB wurde seit seiner Schaffung 1977 mehrfach geändert, auch noch nach dieser Verfassungsgerichtsentscheidung. Auch nach neuem Stand gilt als Grundsatz, daß unter Rechtsvorschriften im UngBGB neben dem Gesetz auch die Regierungsverordnung gemeint ist.

³⁵² ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129.

³⁵³ § 57 Abs. 5 UngVerf gewährt den Rechtsschutz gegen Nicht-Normativakte.

Die Möglichkeit der Rechtsdurchsetzung diene jedoch auch dem Schutz der Eigentumsgarantie, so daß mit der Verletzung der Rechtsweggarantie auch ein Verstoß gegen § 13 UngVerf gegeben sei.

Das Entschädigungsgebot und die weiteren Voraussetzungen des § 13 Abs. 2 UngVerfG gelten jedoch sinngemäß auch für Legalenteignungen.³⁵⁴ Zu unterscheiden sind Legalenteignungen aufgrund untergesetzlicher Normen und solche, die durch formelles Gesetz angeordnet werden. Auch Gemeindegesetzungen sind solche untergesetzlichen normativen Akte, die das UngVerfG überprüft. In ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet")³⁵⁵ prüfte es den normativen Gehalt der Gemeindegesetzgebung und bejahte diesen, da sich die Satzung auf alle Fälle beziehe und gegebene Eigentums- oder Nutzungsverhältnisse nicht antaste sowie keine Einzelfallentscheidung sei.

Wenngleich explizit nicht an dieser Stelle herausgehoben, wird doch der normative Charakter der Gemeindegesetzgebung dazu geführt haben, daß eine Entschädigung nicht in Erwägung gezogen wurde. Denn hier wurde kein Sonderopfer einzelner Eigentümer erbracht, sondern eine abstrakte Regelung getroffen.³⁵⁶

ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet") wird nachfolgend als Beispiel für das Erfordernis des öffentlichen Interesses (sogar gegenüber dem Staat als Eigentümer) dargestellt.

b) Neue Auslegung des "öffentlichen Interesses"

Die Fälle ausgleichslos hinzunehmender Eigentumsbeschränkungen betreffen insbesondere das Grundstückseigentum, bei welchem die klassische Enteignungsvoraussetzung des öffentlichen Interesses neu ausgelegt wird: Die Eigentumsbeschränkung bzw. der Eigentumsentzug kommt - wie auch im Falle des Naturschutzes - in der Regel unmittelbar anderen Privatpersonen zugute und nur

³⁵⁴ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, III.2. unter Verweis auf ABH 21/1990 („Erstes Entschädigungsurteil“), Fn. 128.

³⁵⁵ ABH 29/1995 (V.25. "Naturschutzgebiet"), in: MK 1995 Nr. 40, IV.

³⁵⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen unten, S. 144ff.

im Wege der Lösung gesellschaftlicher Probleme mittelbar auch dem Staat.³⁵⁷ Zum öffentlichen Interesse sei nachfolgend ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet")³⁵⁸ eingehender dargestellt:

Durch Gemeindegesetz 2/1994 (III.30.) erklärte die Großgemeinde Ócsa das Gebiet Kiskörös-alja zu einem Naturschutzgebiet. Kiskörös-alja war ein bis dahin aufgrund formeller Enteignungen aus dem Jahre 1977 in staatlichem Eigentum befindliches Grubengebiet, welches auch von privaten Unternehmen bewirtschaftet wurde. Durch Gesetz XLVIII/1993 über den Bergbau war verboten, das Grubengebiet bis zur Ausnutzung der Gruben bzw. bis zum Ablauf der Konzession umzuwidmen, § 26 Abs. 8 BergbauG. Auf Antrag des Konzessionsinhabers und des tatsächlichen Besitzers legte der zuständige Ombudsmann Beschwerde ein, mit dem Ziel, die Gemeindegesetz für nichtig, weil gegen das BergbauG verstoßend zu erklären.

Das UngVerfG nahm eine Abwägung zwischen dem verfassungsmäßig gewährleisteten Recht auf eine gesunde Umwelt und dem Recht auf Eigentum einerseits des Staates und andererseits der bewirtschaftenden Unternehmen vor. "Eine Regelung, die die Beschränkung der gesicherten langfristigen Nutzung des verfassungsrechtlich geschützten Eigentums ermöglicht, ist dann verfassungsgemäß, wenn sie ... im Interesse eines gleichermaßen geschützten Verfassungsziels geschieht."³⁵⁹ Dabei bewertete das UngVerfG im konkreten Fall das Recht auf eine gesunde Umwelt, dessen wirkliches Schutzobjekt auch die "Menschheit" sei, als gewichtiger gegenüber dem Schutz der wirtschaftlichen Nutzung des staatlichen Eigentums. Denn der Staat besitze nicht die Freiheit, die Umwelt zu zerstören. Das UngVerfG erklärte die

³⁵⁷ Zuletzt stellte das UngVerfG in ABH 23/2000 („Tierhaltung“) fest, daß sich der herkömmliche Inhalt des öffentlichen Interesses gewandelt habe; nunmehr sei darunter auch die zu einem öffentlichen Zweck zugunsten anderer Privatpersonen erfolgende Eigentumsbeschränkung zu verstehen: ABH 23/2000 („Tierhaltung“), Fn. 250, III.2.

³⁵⁸ ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet"), Fn. 355.

³⁵⁹ ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet"), Fn. 355, III.

GemeindeVO für verfassungsmäßig, ohne zu bemängeln, daß eine Entschädigung nicht vorgesehen war. Kraft Sachzusammenhanges überprüfte es auch das BergbauG und erklärte § 26 Abs. 8 BergbauG anstelle der GemeindeVO für verfassungswidrig.

Auch die konkreten Interessen anderer Privatpersonen können das öffentliche Interesse begründen, wie das UngVerfG in dem bereits dargestellte Fall ABH 23/2000 („Tierhaltung“) hervorhob, siehe S. 117ff. und Fußnote 357.

Das öffentliche Interesse wird sehr weit gefaßt und nur im Falle offensichtlichen Fehlens eines solchen durch das UngVerfG verneint. Dies hat seinen Grund in der engen Verknüpfung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rolle des Eigentums mit der gegebenen Wirtschaftspolitik, die die Beurteilung der „Erforderlichkeit“ und der „Vermeidbarkeit“ ungleich schwieriger gestaltet, als dies bei den anderen Grundrechten der Fall ist, begründet.³⁶⁰ Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers sind jedoch Grenzen gesetzt, wenn das öffentliche Interesse offensichtlich nicht gegeben ist:

ABH 22/1998 („Ehegüterrecht“)³⁶¹: Das UngVerfG hatte eine noch aus sozialistischer Zeit stammende VO mit Gesetzeskraft aus dem Jahre 1952 zu überprüfen. § 54 Abs. 1 VO erklärte unter Bezugnahme auf das Familiengesetz von 1952³⁶² alles Vermögen der Ehegatten, welches nicht Sondervermögen (u. a. Geschenke unter Ehegatten) war, zu gemeinschaftlichem Vermögen (zu Miteigentum). § 54 Abs. 2 VO ordnete die Umwandlung allen sonstigen Vermögens zu gemeinschaftlichem Vermögen auch dann an, wenn die Ehegatten dies vertraglich ausgeschlossen hatten. Die vertragliche Zuweisung von Geschenken unter Ehegatten an einen Ehegatten als Sondervermögen nach dem FamilienG jedoch galt nicht mehr - in Abweichung von den bis dato

³⁶⁰ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), Fn. 93, S. 549; ABH 37/1998 („Eigentum der Gemeinden“) II.6.2, Fn. 114.

³⁶¹ 22/1998 („Ehegüterrechtliche Autonomie“), Fn. 98.

³⁶² Gesetz IV/1952 über die Ehe, die Familie und die Vormundschaft.

geltenden Rechtsgrundsätzen.³⁶³ So wurde durch die VO ursprüngliches Sondervermögen, das im alleinigen Eigentum eines Ehegatten stand, zu gemeinschaftlichem Miteigentum erklärt. Besonders paradox war die Rechtslage, weil durch ÄnderungsG IV/1986 zum FamilienG die güterrechtliche Autonomie der Ehegatten wieder eingeführt worden war.

Das UngVerfG erklärte die VO für verfassungswidrig. Zunächst sei bereits das öffentliche Interesse nicht gegeben, weil die Regelungen der Privatautonomie der Ehegatten widersprachen. Dann aber sei - nach Ansicht des Gerichts - auch ein Entzug des Eigentums gegeben, der - entschädigungslos - unverhältnismäßig und nicht mehr verfassungsmäßig sei. Der Entzug lag darin, daß durch Gesetz und VO nach altem Recht gesetzlich oder sogar vertraglich begründetes Sondervermögen (aufgrund Schenkung) eines Ehegatten zu gemeinschaftlichem dinglichen Miteigentum erklärt wurde.

Im Ergebnis gilt: Die verfassungsgerichtliche Überprüfung des „öffentlichen Interesses“ richtet sich nicht auf die unbedingte Notwendigkeit des vom Gesetzgeber gewählten Mittels, sondern ist darauf zu verengen, ob die Berufung auf den öffentlichen Zweck begründet ist, d. h. ob die Lösung „im öffentlichen Interesse“ nicht irgendein anderes verfassungsmäßig geschütztes Recht (z. B. das Diskriminierungsverbot) verletzt. In ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet") überprüfte das UngVerfG nicht, ob die Umwidmung des Grubengebietes zu einem Naturschutzgebiet inhaltlich begründet war.³⁶⁴ Auch im Bereich der Wirtschaftspolitik und der Zuordnung des in ausschließlichem Staatseigentum befindlichen Vermögens - im Rahmen des § 9 Abs. 1 UngVerf - genießt der Gesetzgeber sehr große

³⁶³ Gesetzesartikel XXXI/1894 über die Ehe; richterrechtliches Gewohnheitsrecht, beruhend auf den diversen Gesetzesentwürfen über ein Bürgerliches Gesetzbuch und auf dem ungarischen Privatrechts-Gesetzesentwurf von 1928; sowie die Entscheidungen Nr. 418 und 419 der Königlichen Kurie, Polgári jogi Határozatok Tára.

³⁶⁴ ABH 29/1995 ("Naturschutzgebiet"), Fn. 355, Sondervotum von *Sólyom*, 2.b).

gesetzgeberische Freiheit. Dies bedeutet zugleich, daß der Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung sehr klein ist.³⁶⁵

c) Das Prinzip der vollen, bedingungslosen und sofortigen Entschädigung

Die Gewährung einer Entschädigung knüpft an den Entzug des Eigentums an, § 13 Abs. 2 UngVerf. Das Prinzip der vollen, bedingungslosen und sofortigen Entschädigung in Höhe des tatsächlichen Verkehrswertes nach § 13 Abs. 2 UngVerf und § 177 UngBGB war mehrmals Gegenstand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Ähnlich der Rechtsprechung des Supreme Court ist die gerichtliche Überprüfung durch das UngVerfG sehr streng:

In ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“)³⁶⁶ überprüfte das UngVerfG § 20 VO 24/1976, der vorsah, daß die Entschädigungszahlung für eine Enteignung innerhalb einer Frist von 60 Tagen erfolgen, das Tauschgrundstück binnen 30 Tagen zur Verfügung stehen und die ggf. bestehende Wertdifferenz zwischen den Grundstücken ebenfalls nach spätestens 60 Tagen gezahlt werden mußte. Das UngVerfG hielt diese Fristenregelung wegen der Verletzung des Grundsatzes der sofortigen Entschädigung für verfassungswidrig: Dieser verlange unbedingt die Gleichzeitigkeit von Inbesitzgabe des Enteignungsberechtigten und Entschädigung des Enteigneten.

Nach sozialistischem, im wesentlichen im Jahre 1976 geschaffenem Enteignungsrecht waren die enteignenden Behörden bei der Festsetzung der Entschädigungssumme erheblich eingeschränkt.³⁶⁷

³⁶⁵ ABH 45/1997 („Nationale Häfen“), Fn. 129, II.3. unter Verweis auf ABH 33/1993 („Marktwirtschaft 1“).

³⁶⁶ ABH 58/1991 („Effektiver Rechtsschutz“), Fn. 265.

³⁶⁷ Diese Einschränkungen sind inzwischen durch die geltende Fassung der Verordnung mit Gesetzeskraft 24/1976 aufgehoben.

In seiner Entscheidung ABH 3/1992 („Entschädigungshöhe 1“)³⁶⁸ war das UngVerfG aufgerufen, eine aus dem Jahre 1976 stammende Ministerratsverordnung (VO) zur Berechnung der Entschädigungssumme zu überprüfen: Der Beschwerdeführer war Bruchteilseigentümer eines Grundstückes im Budapester Innenstadtbereich. Er wurde im Juni 1989 enteignet. Die Entschädigungssumme berechnete die enteignende Behörde nach § 13 VO³⁶⁹. Die Anwendung dieser Vorschrift hatte zur Folge, daß - ohne verfassungsmäßigen Grund - Teile des Grundstückes unterschiedlich entschädigt wurden, so daß die Gesamtsumme nicht dem tatsächlichen Verkehrswert entsprach. Das UngVerfG bekräftigte erneut den Grundsatz der vollen und unbedingten Entschädigung zum tatsächlichen Verkehrswert und hob § 13 VO auf.

In einem ähnlich gelagerten Fall aus dem Jahre 1996 ebenfalls zur Entschädigungsbemessung bestätigte das UngVerfG diese Rechtsprechung, stützte die Verfassungswidrigkeit allerdings auf den Verstoß gegen §§ 35 Abs. 1 b) und Abs. 2 UngVerf, in denen der Vorrang des Gesetzes normiert wird.³⁷⁰

2. Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmungen

Der Anwendungsbereich des § 13 Abs. 2 UngVerf umfaßt - nach der Rechtsprechung des UngVerfG: „die Wertgarantie greift“ - auch die schwere Beschränkung des Eigentums, die keine klassische Enteignung durch Eigentumsentzug ist. Aus der

³⁶⁸ ABH 3/1992 (I.23. „Entschädigungshöhe 1“), in: MK 1992 Nr. 7.

³⁶⁹ Ministerratsverordnung 33/1976 (IX.5.), ergangen zur Durchführung der Verordnung mit Gesetzeskraft 24/1976.

³⁷⁰ ABH 4/1996 ("Siebtes Entschädigungsurteil"), Fn. 194: Unter Verweis auf ABH 3/1992 („Entschädigungshöhe 1“) trugen die Antragsteller vor, daß durch § 4 RegierungsVO 104/1991 idF der Änderung durch die RegierungsVO 92/1992 eine § 13 Abs. 2 UngVerf verletzende Beschränkung der Entschädigung anordne. I.4. Das UngVerfG erklärte § 4 RegierungsVO für nichtig, weil die Vorschrift gegen das 1. Entschädigungsg verstoße, welche eine Differenzierung bei der Entschädigung nicht vorsehe.

Abwägung der Verhältnismäßigkeit zwischen dem die Belastung rechtfertigenden öffentlichem Interesse und der Verletzung der Eigentümerrechte kann ein Anspruch auf Ausgleich entstehen. Dies kommt insbesondere in Betracht, wenn der Gesetzgeber nur einer Gruppe von Eigentümern die Beschränkungen auferlegt, vergleichbaren anderen Eigentümern aber nicht. Diese Ungleichbehandlung generiert eine Störung der Verhältnismäßigkeit zwischen dem öffentlichen Interesse und der zwangsläufigen Eigentumsbeschränkung.³⁷¹

Für immer mehr Eigentumsbeschränkungen (Regulierungsmaßnahmen der öffentlichen Gewalt) wird ein Ausgleich - ähnlich der Entschädigung für eine Enteignung - gezahlt. Andererseits müssen aber auch immer mehr Eigentumsbeschränkungen ohne Ausgleich hingenommen werden. Darin zeigt sich ein pragmatischer Ansatz, mit welchem das UngVerfG gerade nicht der Rechtsansicht von *Vörös*³⁷² folgt. Dieses Eigentumsverständnis beruht auf der Idee, daß Eigentum - anders als die Freiheitsrechte - ersetzbar ist. Neben Übergangsregelungen (zur Wahrung des Vertrauensschutzes) ist die Zahlung eines Ausgleichs eine Möglichkeit, eine staatliche Maßnahme doch verfassungsmäßig auszugestalten, wie die aufgeführten Entscheidungen des UngVerfG belegen.

3. Zwischenergebnis

Welchen Schranken der Gesetzgeber im Ergebnis unterliegt, zeigt sich am Umfang der verfassungsgerichtlichen Überprüfung. Das UngVerfG unternimmt dabei zwei gedankliche Schritte: Zu unterscheiden sind in einem ersten Schritt die Eigentumsbeschränkungen, welche nach § 13 Abs. 1 UngVerf zu beurteilen sind, von den Eigentumsbeschränkungen oder Enteignungen, welche nach § 13 Abs. 2 UngVerf zu beurteilen sind: Die ausgleichslos hinzunehmenden oder aus anderen als denen der mangels Ausgleichsleistung gestörten Verhältnismäßigkeit verfassungswidrigen Inhaltsbestimmungen

³⁷¹ ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“), Fn. 93, S. 548.

³⁷² Siehe oben, S. 148ff.

des Eigentums mißt das UngVerfG - ebenso wie die anderen Grundrechte - grundsätzlich an den Maßstäben Erforderlichkeit, Unvermeidbarkeit und Verhältnismäßigkeit.³⁷³ Dagegen gilt mit § 13 Abs. 2 UngVerf neben § 8 Abs. 2 UngVerf eine zusätzliche Ermächtigung zur Beschränkung hier speziell des Grundrechts auf Eigentum, die aufgrund der Ersetzbarkeit des Eigentums geringere Anforderungen an den Gesetzgeber stellt.³⁷⁴

Hieraus ergibt sich folgende Kategorisierung:

- Die verfassungsmäßige, erforderliche, verhältnismäßige (nicht den Wesensgehalt entleerende) Beschränkung des Rechts auf Eigentum im öffentlichen Interesse, § 13 Abs. 1 UngVerf, § 8 Abs. 2 UngVerf;

- die verfassungswidrige Beschränkung des Rechts auf Eigentum wegen fehlender Deckung durch das Ermächtigungsgesetz, fehlenden öffentlichen Interesses (sei es auch, weil ein anderes Recht verletzt wurde), § 13 Abs. 1 UngVerf, § 8 Abs. 2 UngVerf;

- die erforderliche und aufgrund verfassungskonformer Auslegung oder gesetzlich eingeräumter Übergangsfristen (Vertrauensschutz) oder zeitlicher Begrenzung (bei der Beschränkung durch untergesetzliche Normen) verhältnismäßige und daher verfassungsmäßige Beschränkung des Rechts auf Eigentum, § 13 Abs. 1 UngVerf, § 8 Abs. 2 UngVerf;

- die nicht erforderliche oder wegen fehlender Berücksichtigung der vorgenannten Bedingungen unverhältnismäßige und daher

³⁷³ Das VerfG überprüft gegebenenfalls in diesem Zusammenhang die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Rahmens, der aus §§ 13 Abs. 1, 10 Abs. 1 und 70/A UngVerf, besteht und (bis 1993) die Vereinbarkeit mit der in der Präambel und § 9 Abs. 1 UngVerf statuierten Marktwirtschaft.

³⁷⁴ Der Eigentumsschutz ist bei der Prüfung des § 13 Abs. 2 UngVerf, wenn die Wertgarantie zur Geltung kommt (bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen von besonderer Schwere), relativiert. Entgegen seinen Ausführungen in ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) beschränkt sich das UngVerfG häufig auch in denjenigen Fällen, in welchen die „Wertgarantie“ *nicht* greift auf die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit, ohne die Erforderlichkeit des verfolgten Zwecks und das öffentliche Interesse zu überprüfen.

verfassungswidrige Beschränkung des Rechts auf Eigentum, § 13 Abs. 1 UngVerf, § 8 Abs. 2 UngVerf;

- die wegen nicht vorgesehener Ausgleichszahlung bzw. entsprechender Gegenleistung trotz schwerer Belastung des Eigentums unverhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Eigentum, § 13 Abs. 1 und Abs. 2 UngVerf;

- die wegen vorgesehener Ausgleichszahlung bzw. entsprechender Gegenleistung verhältnismäßige Beschränkung des Rechts auf Eigentum, § 13 Abs. 1 und Abs. 2 UngVerf;

- der verfassungsmäßige, weil gegen Entschädigung und unter Beachtung der sonstigen Voraussetzungen erfolgte Entzug des Eigentums, § 13 Abs. 2 UngVerf;

- der verfassungswidrige weil entgegen vorgenanntem erfolgte Entzug des Eigentums, § 13 Abs. 2 UngVerf.

Bei schweren Belastungen stellt das UngVerfG in einem zweiten Schritt die beiden Arten von Eigentumsbeschränkungen gleich und behandelt sie nach § 13 Abs. 2 UngVerf. Besonders ist, daß dessen Enteignungsvoraussetzungen gesondert und einzeln festgelegt sind und sich nicht nach den Schranken-Schranken des § 8 UngVerf bestimmen. Danach ist die Enteignung allein im öffentlichen Interesse möglich, eine Voraussetzung, die für die Beschränkung der anderen Grundrechte - Erforderlichkeit und Unvermeidbarkeit - alleine nicht genügt. Diese reduzierten Anforderungen nach § 13 Abs. 2 UngVerf gelten, auch bei "sonstigen Beschränkungen" diesseits der vollständigen Eigentumsentziehung (der Anwendungsfall des § 13 Abs. 2 UngVerf), wenn der Gesetzgeber sich zu einer Ausgleichszahlung entscheidet.

Wenn das UngVerfG betont, daß die Verfassung selber die Enteignung vorsehe, folgt es im Wortlaut der Argumentation des Supreme Court. Das UngVerfG interpretiert § 13 Abs. 2 UngVerf demzufolge als ein Enteignungsrecht des Staates und folgt damit der *eminent domain*-Doktrin. Anders als in der BRD wird der Eigentumsschutz nicht zweigeteilt in einen absoluten Schutz

gegenüber Enteignungen und einen relativen im Bereich der staatlichen Regulierungen. Vielmehr anerkennt das UngVerfG für alle Regelungsbereiche das originäre Regulierungsrecht des Gesetzgebers an. Daher überprüft es den öffentlichen Zweck - ebenso wie der Supreme Court - nur auf offensichtliche Fehler oder Willkür. Damit ist der absolute Schutz des Eigentums gegenüber dem Staat ausgeschlossen. Dies akzeptiert das UngVerfG, anders als der Supreme Court, auch für das Grundstückseigentum. Zugleich übernimmt das UngVerfG aber die liberale Rolle einer Hüterin der Verfassung, indem die Verhältnismäßigkeit der der konkreten Maßnahme zugrundeliegenden Rechtsvorschrift streng prüft. Ist danach keine verhältnismäßige Anwendung möglich oder kein Ausgleich vorgesehen, wird die Rechtsvorschrift für nichtig erklärt.

III Kritik: Vörös

Konkrete Kritik an der Eigentumsrechtsprechung bzw. der Eigentumsdogmatik des UngVerf erfolgt im Wesentlichen seitens der Verfassungsrichter untereinander, die Ansicht von Vörös wird nachfolgend näher dargestellt. Bezüglich des Grundrechtsschutzes generell (und damit auch hinsichtlich der eigentumsrelevanten Gesetzgebung) ist sehr umstritten, worin die Kompetenz des UngVerfG gründet, die Gesetze des unmittelbar gewählten Parlamentes und auch die Verordnungen immerhin mittelbar legitimierter Staatsorgane zu überprüfen.³⁷⁵ Im Rahmen der Diskussion um die Kompetenzen des UngVerfG wird - der langjährigen ungarischen Tradition entsprechend - dem Rechtsvergleich mit anderen westlichen Verfassungsstaaten große Bedeutung beigemessen; neben dem deutschen Bundesverfassungsgericht findet insbesondere auch die Stellung des französischen Conseil constitutionnel besondere Erwähnung.³⁷⁶ In Beiträgen zum Widerstreit zwischen naturrechtlichem und positivrechtlichem Grundrechtsverständnis

³⁷⁵ *Ádám Antal*, Fn. 89, S. 198. Siehe auch die Nachweise oben, Fn. 236.

³⁷⁶ Der französische Conseil constitutionnel übt seine Kontrolle gegenüber dem Gesetzgeber nur im Vorfeld bis zur Verabschiedung des Gesetzes aus, eine nachträgliche Überprüfung von Gesetzen gibt es in Frankreich nicht.

findet sich fast immer eine sehr gründliche Schilderung der politisch-philosophischen Entwicklungen in Deutschland und bzw. oder den USA und damit gewissermaßen eine Rezeption der Ideengeschichte und - in der Auseinandersetzung mit zeitgenössischen U.S.-amerikanischen Philosophen - zugleich der aktuellen Diskussionen.³⁷⁷

Vörös, Richter am UngVerfG, entwickelt in seinem Sondervotum zu ABH 56/1995 ("Bokros 3") ein allgemeines Schema für die Grundrechtsprüfung, welches er auch auf das Recht auf Eigentum anzuwenden vorschlägt.³⁷⁸ Die Mehrheit der Richter am UngVerfG folgt seinem Eigentumsverständnis jedoch nicht. Terminologisch scheint sich aber der Verfassungsrichter *Holló* an Vörös zu orientieren. Vörös vertritt - entgegen ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) - den klassisch-liberalen Eigentumsbegriff nahezu in Reinform.

"a) Das Grundrecht ist prinzipiell unbeschränkbar. b) Das Grundrecht ist praktisch - im Falle der Grundrechtskonkurrenz - doch beschränkbar. *Formale* Verfassungsanforderung der Beschränkung gegenüber ist aber, daß die Rechtsquelle der Beschränkung im Rang eines Gesetzes steht. *Inhaltliche* Voraussetzung ist, daß der Wesensgehalt des Grundrechts nicht betroffen ist, da dies bereits zu einer Entleerung des Grundrechts führt, was nicht als *Beschränkung* des Grundrechts, sondern als *Verletzung* des Grundrechts zu bewerten wäre. Gegenstand der Beschränkung kann nur der nicht wesentliche Gehalt des Grundrechts sein. Der Wesensgehalt eines Grundrechts ist verletzt, wenn aufgrund des staatlichen Eingriffs das Grundrecht seine Schutzfunktion

³⁷⁷ Siehe *Ádám Antal*, Fn. 89, Teil 9, die Nachweise oben, Fn. 236 sowie insbesondere die Diskussionsforen der Zeitschrift *Fundamentum*, in denen ungarische und amerikanische Autoren in den Dialog treten, siehe auch die entsprechende Internetseite <http://www.c3.hu/~indok>.

³⁷⁸ ABH 56/1995 ("Bokros 3"), Fn. 313, Sondervotum von Vörös, I 2. a), b) c) und d). *Verfasserin* bleibt mit der Übersetzung nah am Text, um den Lesern die „Übersetzung“ zum Rechtsvergleich mit dem deutschen Verfassungsrecht selber zu ermöglichen. Kursiv gedruckte Hervorhebungen sind solche der *Verfasserin*, um die Aussagen zu strukturieren.

nicht mehr einlösen, eine seinem Zweck entsprechende Wirkung nicht mehr ausdrücken kann. Der Wesensgehalt beginnt also dort, wo die noch zugelassene Beschränkung aufhört. Demnach ist in einem *ersten Schritt* zu klären, ob der Wesensgehalt betroffen ist, d. h. es ist zu prüfen, ob es sich um eine Verletzung des Grundrechts oder - im Falle einer begründeten Berufung auf die Verwirklichung eines anderen Grundrechts - eine Beschränkung des Grundrechts handelt. *Weitere Prüfungsschritte* sind nur dann sinnvoll, wenn die bis dahin angestellten Prüfungsschritte ergeben, daß die staatliche Maßnahme nur eine den Wesensgehalt nicht antastende Beschränkung des Grundrechts darstellt. Wenn sie dagegen als eine den Wesensgehalt betreffende Grundrechtsverletzung zu bewerten ist, ist sie verfassungswidrig und nicht mehr - sei es auch unter Berufung auf andere verfassungsmäßige Werte - verfassungsmäßig heilbar und begründbar. Auch die nicht den Wesensgehalt betreffende Grundrechtsbeschränkung ist - so auch das UngVerfG - nicht in jedem Falle verfassungsmäßig. Vielmehr ist die *Erforderlichkeit* zu überprüfen *und der verfolgte Zweck (d. h. konkurrierende Werte)*. Sind keine verfassungsmäßigen Werte mit der Maßnahme verfolgt, ist sie nicht erforderlich und daher verfassungswidrig. In einem *weiteren Schritt* überprüft das UngVerfG die *Verhältnismäßigkeit*. Um eine unverhältnismäßige Beschränkung festzustellen, muß daher vorliegen:

- Eine Konkurrenz mit einem anderen verfassungsmäßigen Ziel.
- Die Maßnahme ist unvermeidbar erforderlich, d. h. nur durch die geplante Maßnahme und die Grundrechtsbeschränkung zu verwirklichen.
- Die unvermeidbar erforderliche Maßnahme überschreitet nicht die mildeste Form der Beschränkung und ist deshalb zum angestrebten Ziel verhältnismäßig, d. h. sie verfolgt tatsächlich nur den angegebenen Zweck, das angegebene andere verfassungsmäßig geschützte Interesse; sonst ist sie unverhältnismäßig.

Nach alledem ist deutlich, daß die *Verhältnismäßigkeit erst zuletzt zu prüfen* ist. Diese Prüfungsschritte sind - unter

Beachtung der besonderen Eigenheiten - auch im Hinblick auf das Recht auf Eigentum (und das Recht auf soziale Sicherheit) vorzunehmen.“

Vörös verlagert die Prüfung auf die Frage nach dem Wesensgehalt des Grundrechts. „Der Wesensgehalt beginnt also dort, wo die noch zugelassenen Beschränkung aufhört.“ Am Beispiel des § 70/E UngVerf stellt Vörös vor, wie der Wesensgehalt seiner Ansicht nach zu ermitteln ist: Durch systematische Auslegung der Verfassung. „Soweit die Verfassung offen bleibt, ...kann der Gesetzgeber seine Handlungsfreiheit (unter Beachtung der verfassungsmäßigen Werte) nutzen“. Jenseits dessen könne der Gesetzgeber andere verfassungsmäßige Werte durchsetzen. Für die Prüfung der Erforderlichkeit und noch weniger der Verhältnismäßigkeit (die sich sowieso nur auf ein anderes Grundrecht beziehen könne) sei dann kein Raum mehr. Gerade für das Recht auf Eigentum gelte, daß die Verfassungswidrigkeit einer Maßnahme nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip begründet werden könne, wenn sich die Kriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung „auf sich selber“ bezögen.³⁷⁹

Sein klassisch-liberales Eigentumsverständnis, welches die hier dargestellte Eigentumsdogmatik von Vörös bestimmt, kommt bereits in seinem früheren Sondervotum zu ABH 4/1993 („Kircheneigentum“)³⁸⁰ zum Ausdruck. Die dort erarbeitete Eigentumsdogmatik konnte er nach ABH 64/1993 („Grundsatzurteil“) nicht aufrechterhalten, die politisch-philosophische Aussage ist aber dieselbe geblieben, nunmehr nur in eine neue Dogmatik gekleidet.³⁸¹

³⁷⁹ ABH 56/1995 ("Bokros 3"), Fn.313, Sondervotum von Vörös, II.1. und 2.b) und c).

³⁸⁰ ABH 4/1993 („Kircheneigentum 1“), Fn. 48.

³⁸¹ Deutlicher kann das Erfordernis einer Untersuchung des politisch-philosophischen Eigentumsverständnisses nicht gemacht werden, als an diesem Beispiel. Denn eine rein dogmatische Lösung ist ohne Kenntnis der zugrunde liegenden Wertentscheidungen einerseits nicht möglich, andererseits geht sie am Zweck der Eigentumsgarantie vorbei.

VIERTES KAPITEL: ZUSAMMENFASSUNG ZU UNGARN

Im Ergebnis kann festgehalten werden:³⁸² (1) Der Eigentumsbegriff ist innerhalb der ersten zehn Jahre bereits neu definiert worden. Das UngVerfG folgt hinsichtlich des Schutzbereiches und der Inhaltsbestimmung der Rechtsprechung des deutschen BVerfG. Funktion und Sozialbezug des Privateigentums haben die klassische Definition von Besitz, Nutzung und Verfügung verdrängt: Die Befugnisse des Gesetzgebers zur Inhaltsbestimmung sind um so weiter, je mehr das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und einer sozialen Funktion steht. (2) Einen echten Bestandsschutz des Privateigentums gibt es nicht. Neben der Erweiterung des Schutzbereiches stehen weitgehende Beschränkungen der Handlungsfreiheit durch die Sozialbindung des Eigentums. Denn die Besonderheit des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes - gegenüber anderen Grundrechten - ist nach der Rechtsprechung des UngVerfG, daß das Eigentum *ersetzbar* ist. Das UngVerfG hebt die Unterscheidung, die in der UngVerf zwischen der formellen Enteignung und den sonstigen Beschränkungen (Regulierungen) des Eigentums getroffen ist, auf. (3) Die reduzierten Anforderungen an den Gesetzgeber nach § 13 Abs. 2 UngVerf gelten gegebenenfalls auch bei "sonstigen Beschränkungen" diesseits der formellen Enteignung, wenn der Gesetzgeber sich für eine Ausgleichszahlung entscheidet. Das UngVerfG überprüft den öffentlichen Zweck einer Regulierung auf offensichtliche Fehler und Willkür. Damit erkennt das UngVerfG für alle Regelungsbereiche das originäre Regulierungsrecht des Gesetzgebers an und folgt nicht der Trennungstheorie des BVerfG, sondern vergleichbar dem Supreme Court des USA der Auffassung von einer *power of eminent domain* des ungarischen Staates. Entsprechend liegt der Schwerpunkt der verfassungsgerichtlichen Überprüfung auf der Verhältnismäßigkeit zwischen der Regulierung und der Eigentumsbelastung. In diesem Rahmen prüft das UngVerfG auch diejenigen tatsächlichen Umstände, die für die Beurteilung

382 Zur Begründung siehe die Zwischenergebnisse zu Inhalt und Schutzbereich, oben, S. 135f. und zu den Schranken, oben S. 145f.

der Zweck-Mittel-Relation ausschlaggebend sind. Mit dieser macht das UngVerf schließlich seinen Anspruch auf Überprüfung des Gesetzgebers geltend.

Zusammenfassend kann das Eigentumsverständnis in Ungarn aufgrund dieser Ausprägung des Eigentumsschutzes als sozialstaatlich-liberal bezeichnet werden. Die Rechtsprechung des UngVerfG zum Schutzbereich und zur Rolle des Gesetzgebers ist sozialstaatlich motiviert. Der Sozialbezug des Eigentums steht im Mittelpunkt, entsprechend bestimmt der Gesetzgeber den Inhalt des Eigentums.

Diese sozialstaatliche Orientierung des UngVerfG ist aber nicht die Fortsetzung des sozialistischen Eigentumsverständnisses in rechtsstaatlichem Gewand. Vielmehr vertrat das UngVerfG zunächst nahezu in Reinform den im Ersten Teil vorgestellten naturrechtlich-liberalen Eigentumsbegriff. Damit stellte es zugleich Weichen für die Eigentumsneuordnung und die Wirtschaftspolitik und förderte des Transformationsprozeß. Danach führte das UngVerfG das sozialstaatliche Element (und damit den einen Aspekt des Sozialismus, der eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung genoß) in seine Eigentumsrechtsprechung ein. Dabei war es weder durch einen historischen Gehalt des Eigentums, wie er in den USA mit Rücksicht auf die gesellschaftliche Akzeptanz geschützt wird, noch durch die in Deutschland verankerte Verknüpfung von Eigentum und Entfaltung der Persönlichkeit in seiner Rechtsprechung gebunden. Vielmehr konnte es sich an der Rechtsprechung des Supreme Court und des BVerfG orientieren, ohne die logischen Brüche übernehmen zu müssen. Zudem bezieht das UngVerfG die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ein, indem es anerkennt, daß die Bestimmung des öffentlichen Interesses (des Gemeinwohls) in einer demokratischen Gesellschaft vor allem Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ist. Im Einklang damit erweitert das UngVerfG den Handlungsrahmen des Gesetzgebers, indem es die Sicherstellung der Verfassungsmäßigkeit einer gesetzgeberischen Maßnahme durch Zahlung eines Ausgleichs zuläßt.