

**Der Stand der Dinge bei der
Rechtsstaatlichkeit in Ungarn:
Ein seit 10 Jahren im Entstehen
illiberaler Staat**

2020



**HUNGARIAN
HELSINKI
COMMITTEE**



DER STAND DER DINGE BEI DER RECHTSSTAATLICHKEIT IN UNGARN: EIN SEIT 10 JAHREN IM ENTSTEHEN ILLIBERALER STAAT

*Zusammenfassung der Ungarischer Helsinki Kommission
2020*

Seit ihrem Wahlsieg im Jahr 2010 nutzt die populistische, rechtsorientierte Regierung Fidesz-KDNP ihre verfassungsgemäße Supermajorität, um **systematisch und bewusst die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben und das System der Gewaltenteilung in Ungarn zum Erliegen zu bringen**, indem sie Institutionen und Akteure, die irgendeine Form der Kontrolle über die Exekutive ausüben können, schwächt, beseitigt oder okkupiert. Im Zeitraum von 10 Jahren ist mitten in Europa ein „illiberaler Staat“ aufgebaut worden, trotz der zahllosen Warnungen und Aufforderungen internationaler und regionaler Menschenrechtsorganisationen, zahlreicher Vertragsverletzungsverfahren oder des gegen Ungarn eingeleiteten Verfahrens nach Artikel 7. Im Folgenden fassen wir die wichtigsten Schritte dieses Prozesses zusammen.

UNTERGRABUNG DER VERFASSUNGSMÄßIGKEIT UND SCHWÄCHUNG DES VERFASSUNGSGERICHTS

- Die Regierungsmehrheit [verabschiedete](#) das Grundgesetz, die **neue Verfassung** Ungarns im Jahr 2011 ohne die Unterstützung einer anderen politischen Kraft, praktisch als **Erzeugnis einer einzigen politischen Partei**. Sie änderte die alte und die neue Verfassung häufig, was die „[instrumentalisierende Haltung](#)“ der Regierungsmehrheit gegenüber der Verfassung zeigte, die sie **als politisches Werkzeug der Regierung behandelte**.
- Die Regierungsmehrheit hat systematisch Bestimmungen von gewöhnlichen Gesetzen, die zuvor vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig befunden und für nichtig erklärt worden waren, wieder in die Verfassung aufgenommen und **das Verfassungsgericht** dabei praktisch [außer Kraft gesetzt](#).
- Die Befugnisse des Verfassungsgerichts **sind in Bezug auf Gesetze über den Staatshaushalt und die Steuern stark eingeschränkt worden**, wodurch potenziell verfassungswidrige Gesetze vor einer verfassungsgemäßen Überprüfung geschützt werden.
- Durch die Änderung der zuvor bestehenden einvernehmlichen Bestimmungen für die Ernennung von Richtern des Verfassungsgerichts und durch die Erhöhung ihrer Zahl hat die Regierungsmehrheit **das Verfassungsgericht z.B. mit ehemaligen Abgeordneten bestückt** und zu einem [loyalen Gremium](#) geformt, das die Agenda der Regierungsmehrheit unterstützt.

UNTERGRABUNG DER UNABHÄNGIGKEIT DER JUSTIZ

- Infolge einer gründlichen Neuregelung im Jahr 2011 **wurde die Verwaltung der Gerichte zentralisiert** und in die Hände des vom Parlament gewählten Präsidenten des neu eingerichteten Nationalen Justizamtes (NJA) gelegt, dem [übermäßige Befugnisse](#) eingeräumt wurden. In den Jahren 2018-2019 führte der **Machtmissbrauch durch den NJA-Präsidenten im Zusammenhang mit der Ernennung von Führungskräften im Justizwesen** zu einem längeren Konflikt zwischen dem NJA-Präsidenten und dem Nationalen Justizrat (NJR), dem Organ der justiziellen Selbstverwaltung. Obwohl diese [Verfassungskrise](#) durch die Ablösung des NJA-Präsidenten abgewendet zu sein scheint, sind alle **strukturellen Streitfragen, die zu der Krise geführt hatten, nach wie vor aktuell**, und die Bestimmungen, die den Machtmissbrauch erlaubten, sind nach wie vor in Kraft.
- Das **Alter für die vorgeschriebene Versetzung von Richtern in den Ruhestand wurde 2012 unter Verletzung des EU-Rechts herabgesetzt**, was zur Folge hatte, dass **ein erheblicher Teil der Führungsriege des Justizwesens ersetzt wurde**.

- Im Jahr 2012 wurde das **Mandat des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs vorzeitig beendet**, nachdem er Kritik an den gesetzgeberischen Schritten geübt hatte, die das Justizwesen betrafen; ein Schritt, der seine Meinungsfreiheit [verletzte](#). In den letzten Jahren sahen sich **NJR-Mitglieder**, die dem ehemaligen Präsidenten der NJA kritisch gegenüberstanden, **mit Vergeltungsmaßnahmen konfrontiert und wurden systematisch von regierungsnahen Medien ins Visier genommen**. Darüber hinaus hat die Regierungsmehrheit öffentliche Verlautbarungen sowie die Medien benutzt, um die unabhängige Arbeit der Justiz zu [behindern](#). Zusammen mit den rechtlichen und institutionellen Veränderungen haben diese dazu geführt, dass ihre [abschreckende Wirkung auf die Meinungsfreiheit von Richtern nunmehr im gegenwärtigen Gerichtssystem eingeschrieben und spürbar ist](#).
- Ein 2019 verabschiedetes Gesetz eröffnet einen Weg, **politisch heikle Gerichtsfälle** in einer für die Exekutive vorteilhaften Weise zu entscheiden, indem es ermöglicht, **diese Fälle aus dem ordentlichen Gerichtssystem** an das bereits vollbesetzte Verfassungsgericht [zu leiten](#). Im Jahr 2020 [sprang](#) ein Einparteienbeauftragter an die Spitze des Justizsystems, als er zum Präsidenten der Kúria (des höchsten ungarischen Gerichts, dem Nachfolger des Obersten Gerichts) gewählt wurde - gegen offenkundige Opposition des NJA.

SCHWÄCHUNG ANDERER UNABHÄNGIGER INSTITUTIONEN DES SYSTEMS DER GEWALTENTEILUNG

- Auch **die Rolle anderer unabhängiger Institutionen** als die Gerichte und das Verfassungsgericht **als Kontrollorgane und Gegengewichte für politische Macht wurde durch deren Umstrukturierung und Neubesetzung systematisch untergraben**. Die regierende Mehrheit erlangte die Kontrolle über staatliche Institutionen, indem sie deren Führungspersonal vor Ablauf ihrer festgelegten Amtszeit durch legislative Schritte absetzte und/oder neue, loyale Führer ernannte oder wählte. (Beispielsweise waren die seit 2010 gewählten Präsidenten der Republik ehemalige Fidesz-Abgeordnete des Ungarischen oder Europäischen Parlaments.) Infolgedessen sind die staatlichen Institutionen per Gesetz oder in der Praxis **ihre Fähigkeit beraubt worden, die Kontrolle über die Exekutive effektiv auszuüben**.
- Das Ombudspersonensystem wurde in einer Weise verändert, die [gegen EU-Recht verstößt](#), da das Mandat des Datenschutzbeauftragten vorzeitig beendet wurde. In den vergangenen Jahren hat die einzige noch verbliebene **Ombudsperson** (der Beauftragte für Grundrechte) [keine ausreichenden Anstrengungen](#) bei der Bearbeitung aller Menschenrechtsfragen unternommen und es [wiederholt versäumt, drängende Menschenrechtsfragen, die politisch heikel und hochrangig sind, anzusprechen](#) (oder angemessen zu bearbeiten).
- In einem Versuch, Beamte loszuwerden, deren Loyalität gegenüber der Regierungspartei fraglich war, wurden Tausende von **Beamten** auf der Grundlage eines Gesetzes **entlassen**, das es Regierungsbehörden erlaubte, ihre Angestellten [unter Verletzung](#) ihrer Rechte ohne jegliche Begründung zu entlassen.

UNZULÄNGLICHKEITEN DES LEGISLATIVPROZESSE; DIE ÜBERMÄßIGEN REGULIERUNGSBEFUGNISSE DER EXEKUTIVE

- Die Regeln für die öffentliche **Anhörung** zu Gesetzesentwürfen wurden wiederholt missachtet oder **umgangen**, wobei die Fristen für Stellungnahmen oft so knapp bemessen waren, dass eine sinnvolle Anhörung unmöglich ist.
- **Gesetzesvorlagen** wurden **im Parlament oft innerhalb eines sehr kurzen Zeitrahmens verabschiedet**, und es war eine wiederkehrende Praxis der Regierungsmehrheit, Gesetzesvorlagen in der letzten Phase des Gesetzgebungsverfahrens noch wesentlich abzuändern, nachdem die ausführliche parlamentarische Debatte bereits stattgefunden hatte.
- Der **Parlamentspräsident verfügt über weitreichende disziplinarische Befugnisse**, die der derzeitige Parlamentspräsident zum [Nachteil](#) der Oppositionsabgeordneten tendenziell parteiisch überstrapaziert.

- Unter Bezugnahme auf die COVID-19 Epidemie erklärte die Regierung den „Gefährdungszustand“ und [erhielt](#) eine Blankovollmacht ohne eine Verfallsklausel, die ein Gesetz außer Kraft setzt. Bestimmte Regierungserlasse, die unter Nutzung dieser Befugnisse erlassen wurden, [riefen](#) rechtsstaatliche und/oder menschenrechtliche Bedenken hervor, und einige verstießen sogar gegen EU-Recht. Obwohl der Gefährdungszustand beendet wurde, **wurden der Regierung mit den im Juni 2020 eingeführten Gesetzesänderungen übermäßige Befugnisse eingeräumt**, die im Hinblick auf eine Epidemie angewendet werden können, **mit erheblich abgeschwächten verfassungsrechtlichen Schutzvorrichtungen**.

SCHAFFUNG EINES UNGERECHTEN WAHLSYSTEMS

- Die OSZE/BDIMR [warnte](#) davor, dass eine Reihe von Änderungen, die von der Regierungsmehrheit am ungarischen Wahlsystem vorgenommen wurden, „sich negativ auf den Wahlprozess auswirken, einschließlich **der Abschaffung wichtiger Kontrollmechanismen**“.
- Den Wahlkommissionen mangelt es an Unabhängigkeit, und das Recht, gegen Entscheidungen in Wahlangelegenheiten Berufung einzulegen, ist erheblich eingeschränkt worden.
- Die **Wahlvorschriften** wurden **zugunsten der Regierungspartei geändert**: [Gerrymandering](#) und die Einführung des Systems der „[Wahlsiegerkompensation](#)“ (das der Regierungspartei zusätzliche Mandate einbrachte) führten dazu, dass das **Wahlsystem extrem unverhältnismäßig geworden ist**.
- Die verzerrte Medienlandschaft und mangelhafte Wahlkampfregeln untergruben die Fairness der Wahlen. In Bezug auf die Parlamentswahlen 2014 kam die begrenzte OSZE/BDIMR Wahlbeobachtungsmission [zu dem Schluss](#), dass „die **größte Regierungspartei** aufgrund restriktiver Wahlkampfbestimmungen, verzerrter Medienberichterstattung und Wahlkampfaktivitäten, die die Trennung zwischen politischer Partei und Staat verwischten, **einen ungebührlichen Vorteil genoss**“. In Bezug auf die Parlamentswahlen 2018 kam die Mission [zu dem Schluss](#), dass „die Wahlen durch eine allgegenwärtige Überschneidung zwischen den Ressourcen des Staates und der Regierungspartei gekennzeichnet waren, die **die Fähigkeit der Kandidaten untergrub, auf gleichberechtigter Basis zu konkurrieren**. Die Wähler hatten ein breites Spektrum an politischen Optionen, aber einschüchternde und fremdenfeindliche Rhetorik, Voreingenommenheit der Medien und undurchsichtige Wahlkampffinanzierung schränkten den Raum für eine echte politische Debatte ein und behinderten die Fähigkeit der Wähler, eine voll informierte Wahlentscheidung zu treffen.“

VERZERRUNG DER MEDIENLANDSCHAFT

- Im Jahr 2010 schuf die Regierungsmehrheit **ein einheitliches Regulierungssystem für die Medien**, wobei es den neu gegründeten Organen an [ausreichender Unabhängigkeit mangelte](#) und sie über **sehr weitreichende** Regulierungs- und **Sanktionsbefugnisse** verfügten.
- Die **öffentlich-rechtlichen Medien** sind zu einem „[Sprachrohr der Regierung](#)“ [geworden](#).
- Durch die **selektive Kanalisierung von Werbegeldern** durch Regierungsstellen und staatseigene Unternehmen sowie durch Zahlungen regierungs-affiner Oligarchen an loyale Medienkanäle ließ die herrschende Elite viele unabhängige Medienorgane verhungern, strangulierte sie und kaufte sie schließlich auf. Dies führte zu einer **beispiellosen Konzentration von Medienbesitz** in den Händen von Akteuren, die den Regierungsparteien nahestehen. Abgerundet wurde dieser Prozess durch die **Schaffung einer gigantischen Medienholding**: Im Jahr 2018 „spendeten“ regierungsnahe Eigentümer **476 Medienkanäle** an eine von Regierungstreuen geführte Stiftung. Infolgedessen waren im April 2019 **77,8% der ungarischen Nachrichtenkanäle** auf die eine oder andere Weise **mit der Regierungspartei verbunden**. Dies ermöglicht es der Regierung, politische Botschaften und politische Propaganda wirksamer als je zuvor zu verbreiten.
- Die wenigen unabhängigen Medienkanäle, die es noch gibt, sehen sich mit einer Vielzahl von Hindernissen [konfrontiert](#): fehlende Werbeeinnahmen, ein restriktives regulatorisches Umfeld und öffentliche Kampagnen zur Diskreditierung unabhängiger Journalisten. Politisch voreingenommene Entscheidungen bei der Vergabe von **Funkfrequenzen** können vor Gericht kaum angefochten werden, da Ausschreibungen nie öffentlich gemacht werden.

SYSTEMATISCHE KORRUPTION

- Die Korruption in Ungarn hat [systematische Ausmaße](#) angenommen und ist zu einem **integralen Bestandteil des Funktionierens des Systems geworden**, während sie seit 2010 gleichzeitig extrem zentralisiert ist.
- Im Zentrum der systematischen Korruption steht die **Schaffung einer neuen politisch-ökonomischen Elite, eines Kreises loyaler Oligarchen**, und die Belohnung derjenigen, die der Regierungspartei gegenüber loyal sind. Die Zweckentfremdung von EU-Subventionen, die öffentlichen Investitionen, mit denen öffentliche Gelder in private Taschen gelenkt werden, manipulierte öffentliche Auftragsvergaben, die staatlich erzwungene Umverteilung ganzer Marktsegmente und profitabler Gewerbe (z.B. Lizenzen für den Tabakverkauf) und die verschiedenen Kanäle, die die Rentenbeschaffung durch staatlich bereitgestellte Instrumente erleichtern sollen, [stärken](#) die finanzielle Position der herrschenden Elite. In den letzten zehn Jahren hat die Regierungspartei einen kriminellen Vetternwirtschafts-Staatskapitalismus aufgebaut.
- Die staatlichen Behörden, vor allem die **Staatsanwaltschaft, versagen bei der Bekämpfung der Korruption** und bei der effektiven Einleitung von Verfahren in solchen Fällen.

UNTERGRABUNG DER AKADEMISCHEN FREIHEIT

- Im Jahr 2019 entfernte die Regierungsmehrheit 15 akademische Forschungsinstitute aus der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und brachte sie in ein neu gegründetes staatliches Forschungsnetzwerk ein, das unter der Aufsicht eines vom Innovationsministerium dominierten Gremiums steht. Damit wird die [Forschung unter staatliche Kontrolle](#) gestellt, wobei die Exekutive ein entscheidendes Mitspracherecht bei der Art der Forschung hat, die finanziert wird.
- Durch gesetzgeberische Schritte wurde die US-Niederlassung der **Central European University aus Ungarn vertrieben**, was ein [Vertragsverletzungsverfahren](#) nach sich zog. Die **Autonomie der Universitäten wurde generell untergraben**, zum Beispiel durch die Privatisierung von Universitäten in einer Weise, die die Autonomie der Universitäten untergräbt.

ANGRIFFE AUF ORGANISATIONEN DER ZIVILGESELLSCHAFT

- **Unabhängige Organisationen der Zivilgesellschaft** (NGOs) sind von der **Regierung heftig angegriffen worden**. Zu den [Versuchen](#), die NGOs zu ersticken gehörten eine umfassende Verleumdungskampagne und rhetorische Einschüchterungsversuche, die Einleitung haltloser rechtlicher Verfahren gegen Organisationen der Zivilgesellschaft und die Behinderung ihrer Arbeit mit verschiedenen Mitteln.
- Die Serie von Angriffen gipfelte in einem Gesetz, das bestimmte **NGOs** als „auslandsfinanzierte Organisationen“ **stigmatisierte**, das immer noch [angewandt](#) wird, obwohl der Gerichtshof der Europäischen Union entschied, dass es [gegen EU-Recht verstößt](#). Ein weiteres Gesetz kriminalisierte eine Reihe von Aktivitäten von Organisationen der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit der Unterstützung von Asylsuchenden, was ein [Vertragsverletzungsverfahren](#) auslöste.

VERWENDUNG VON HASSPROPAGANDA ALS ABLENKUNGSMANÖVER

- Der Prozess der Übernahme der Kontrollmechanismen der Exekutive vollzog sich hinter einem Nebelvorhang aus Hasspropaganda, wobei die Regierung sich selbst und Ungarn im Krieg gegen verschiedene äußere Kräfte darstellte, die versuchten, dem Land zu schaden, von der Europäischen Union bis hin zu NGOs. Vor allem während der Flüchtlingskrise 2015 startete die Regierung eine **intensive, immer noch andauernde Kampagne, in der sie die Migration, die Migranten und deren Helfer verunglimpfte**. Hassbotschaften wurden durch öffentliche Erklärungen, Medienkampagnen, Plakatwände und „nationale Anhörungen“ vermittelt.

VERLETZUNGEN VON MENSCHENRECHTEN

Die Regierungsmehrheit hat nicht nur das System der Gewaltenteilung demontiert, sondern es auch versäumt, bereits bestehende Menschenrechtsprobleme im Land anzugehen, und ist dazu übergegangen neue zu verursachen. Beispiele hierfür sind [unter anderem](#) die Folgenden:

- Ungarn hat es versäumt, systemische Mängel im Hinblick auf die Verhütung, Untersuchung und Sanktionierung von [Misshandlungen durch die Polizei](#) zu beheben und entsprechende Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu vollstrecken.
- Jugendliche können unter Verletzung der Konvention über die Rechte des Kindes in Bagatelldelikt-Gewahrsam genommen werden. **Obdachlosigkeit wurde kriminalisiert** und wird mit Haftstrafe geahndet. In bestimmten Fällen kann die Untersuchungshaft in Erwartung eines erstinstanzlichen Urteils von unbegrenzter Dauer sein.
- Eine [geheime Überwachung](#) ohne ausreichende und angemessene Sicherheitsklauseln ist nach wie vor möglich, trotz eines Urteils des EGMR, in dem Ungarn verurteilt wurde. **Die Informationsfreiheit ist begrenzt worden**. Das Gesetz lässt den staatlichen Akteuren einen breiten Spielraum bei der Ablehnung von Anträgen auf öffentliche Informationen und die Behörden kommen den Anträgen oft nicht angemessen nach.
- Hunderten von Religionsgemeinschaften wurde [unter Verletzung](#) der Europäischen Menschenrechtskonvention der Status als **Kirche** aberkannt. Strukturelle [Mängel](#) im Gesetz und in der Praxis der Behörden untergraben das **Recht auf Versammlungsfreiheit**.
- Die **Roma** sind in allen Lebensbereichen, einschließlich Wohnen, Bildung, Beschäftigung und Gesundheitsversorgung, mit [Diskriminierung](#) und Ausgrenzung konfrontiert. Roma unterliegen dem ethnischen Profiling durch die Polizei, z.B. im Hinblick auf Ausweiskontrollen und Geldstrafen für Bagatelldelikte. Die schulische Segregation von Roma-Kindern ist trotz eines EU-Vertragsverletzungsverfahrens und eines Urteils des EGMR nach wie vor weit verbreitet. Kürzlich wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Gerichte daran [hindert](#), Opfern in Fällen von Schultrennung eine finanzielle Entschädigung zu gewähren, was einer indirekten Diskriminierung gleichkommt und gegen EU-Recht verstößt.
- **Menschen mit Behinderungen** sind [systematischen Rechtsverletzungen](#) und strukturellen Diskriminierungen ausgesetzt.
- Die Regierung weigert sich, die Konvention von Istanbul zu ratifizieren. Der Begriff der Familie wird restriktiv ausgelegt. Rechtsgültige Gender-Anerkennung wurde [verboten](#); **LGBTQI-Personen** sehen sich einer zunehmend feindseligen Haltung hochrangiger Politiker der Regierungsparteien gegenüber.
- Ungarn hat wiederholt die Rechte von Migranten und Asylsuchenden unter der derzeitigen Regierungsmehrheit verletzt. Der jüngste Schritt im Jahr 2020 war, dass Ungarn als Reaktion auf ein Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union, der das Land verurteilt hatte wegen der **unrechtmäßigen Inhaftierung von Asylsuchenden** (einschließlich Kindern) in Transitzonen an der Grenze, Vorschriften erließ, mit denen es sich praktisch aus dem **Gemeinsamen Europäischen Asylnetzwerk** [herausnahm](#).

Kontakt:

Hungarian Helsinki Committee

www.helsinki.hu / helsinki@helsinki.hu / [@hhc_helsinki](https://twitter.com/hhc_helsinki)