



Brüssel, den 20. September 2018  
(OR. en)

12266/1/18  
REV 1

---

Interinstitutionelles Dossier:  
2018/0902(NLE)

---

FREMP 146  
JAI 894  
POLGEN 154  
AG 22

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender: Für das Europäische Parlament unterzeichnet von Frau Ellen ROBSON,  
Direktorin für Gesetzgebungsakte

Eingangsdatum: 18. September 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der  
Europäischen Union

---

Betr.: Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES zur Feststellung der  
eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der  
Rechtsstaatlichkeit durch Ungarn

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage die vom Europäischen Parlament angenommene  
Entschließung vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im  
Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die  
eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Union durch Ungarn  
besteht.

---



**ANGENOMMENE TEXTE**

*Vorläufige Ausgabe*

**P8\_TA-PROV(2018)0340**

## Die Lage in Ungarn

**Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018 zu einem Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn besteht (2017/2131(INL))**

*Das Europäische Parlament,*

- gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 2 und Artikel 7 Absatz 1,
- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und ihre Protokolle,
- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte,
- unter Hinweis auf die internationalen Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarats, wie die Europäische Sozialcharta und das Übereinkommen zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Übereinkommen von Istanbul),
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Mai 2017 zur Lage in Ungarn<sup>1</sup>,
- unter Hinweis auf seine Entschließungen vom 16. Dezember 2015<sup>2</sup> und vom 10. Juni 2015<sup>3</sup> zur Lage in Ungarn,

<sup>1</sup> Angenommene Texte, P8\_TA(2017)0216.

<sup>2</sup> ABl. C 399 vom 24.11.2017, S.127.

<sup>3</sup> ABl. C 407 vom 4.11.2016, S. 46.

- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 3. Juli 2013 zu der Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012)<sup>1</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließungen vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn<sup>2</sup> und vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn<sup>3</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte<sup>4</sup>,
  - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. April 2004 zu der Mitteilung der Kommission zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union: Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union<sup>5</sup>,
  - unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 15. Oktober 2003 an den Rat und an das Europäische Parlament zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union - Wahrung und Förderung der Grundwerte der Europäischen Union<sup>6</sup>,
  - unter Hinweis auf die Jahresberichte der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) und des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF),
  - gestützt auf Artikel 45, 52 und 83 seiner Geschäftsordnung,
  - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie die Stellungnahmen des Haushaltskontrollausschusses, des Ausschusses für Kultur und Bildung, des Ausschusses für konstitutionelle Angelegenheiten und des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A8-0250/2018),
- A. in der Erwägung, dass sich die Europäische Union auf die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegten, in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union widergespiegelten und in internationalen Menschenrechtsübereinkommen verankerten Werte gründet, d. h. auf die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, und dass diese Werte, die allen Mitgliedstaaten gemein sind und die alle Mitgliedstaaten aus freien Stücken angenommen haben, die Grundlage der Rechte darstellen, die allen in der Union lebenden Personen zustehen;
- B. in der Erwägung, dass jede eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch einen Mitgliedstaat nicht nur den Mitgliedstaat betrifft, in dem diese Gefahr auftritt, sondern Auswirkungen auf die anderen Mitgliedstaaten, auf das gegenseitige Vertrauen zwischen ihnen sowie auf das Wesen

---

<sup>1</sup> ABl. C 75 vom 26.2.2016, S. 52.

<sup>2</sup> ABl. C 249 E vom 30.8.2013, S. 27.

<sup>3</sup> ABl. C 199 E vom 7.7.2012, S. 154.

<sup>4</sup> ABl. C 215 vom 19.6.2018, S. 162.

<sup>5</sup> ABl. C 104 E vom 30.4.2004, S. 408.

<sup>6</sup> COM(2003)0606.

der Union selbst, und die im Unionsrecht festgeschriebenen Grundrechte ihrer Bürger hat;

- C. in der Erwägung, dass, wie in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2003 zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union angegeben, der Anwendungsbereich von Artikel 7 EUV, im Gegensatz zu Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, nicht auf die Verpflichtungen aus den Verträgen beschränkt ist, und dass die Union das Vorliegen einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte in Bereichen prüfen kann, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen;
  - D. in der Erwägung, dass Artikel 7 Absatz 1 EUV eine vorbeugende Phase darstellt, die der Union die Möglichkeit einräumt, im Falle der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der gemeinsamen Werte einzutreten; in der Erwägung, dass im Rahmen einer solchen vorbeugenden Maßnahme ein Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat vorgesehen ist, und dass mit der Maßnahme das Ziel verfolgt wird, etwaige Sanktionen zu vermeiden;
  - E. in der Erwägung, dass, auch wenn die ungarischen Stellen stets bereit waren, die Rechtmäßigkeit sämtlicher konkreter Maßnahmen zu erörtern, keine Maßnahmen zur Verbesserung der Lage getroffen wurden, und nach wie vor zahlreiche Bedenken bestehen, wodurch der Ruf der Union sowie ihre Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit bei der Verteidigung der Grundrechte, der Menschenrechte und der Demokratie weltweit beeinträchtigt werden und deutlich wird, dass die Union in Bezug auf diese Bedenken im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens tätig werden muss;
1. weist darauf hin, dass die Bedenken des Parlaments folgende Punkte betreffen:
    - die Funktionsweise des Verfassungs- und des Wahlsystems;
    - die Unabhängigkeit der Justiz und anderer Institutionen sowie die Rechte der Richter,
    - Korruption und Interessenkonflikte,
    - Privatsphäre und Datenschutz,
    - das Recht auf freie Meinungsäußerung,
    - die akademische Freiheit,
    - die Religionsfreiheit,
    - die Vereinigungsfreiheit,
    - das Recht auf Gleichbehandlung,
    - die Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, einschließlich Roma und Juden, und den Schutz vor hetzerischen Äußerungen, die gegen diese Minderheiten gerichtet sind,
    - die Grundrechte von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen,

- wirtschaftliche und soziale Rechte.
2. ist der Ansicht, dass die in der Anlage zu dieser Entschließung genannten Sachverhalte und Tendenzen in ihrer Gesamtheit eine systemrelevante Bedrohung der in Artikel 2 EUV genannten Werte und die eindeutige Gefahr ihrer schwerwiegenden Verletzung darstellen;
  3. weist auf die Ergebnisse der Parlamentswahl in Ungarn vom 8. April 2018 hin; betont, dass jede ungarische Regierung dafür verantwortlich ist, die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte auszuräumen, selbst wenn diese Gefahr eine dauerhafte Folge der von früheren Regierungen vorgeschlagenen oder gebilligten politischen Entscheidungen ist;
  4. übermittelt dem Rat aus diesem Grund, und im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 EUV, den in der Anlage enthaltenen begründeten Vorschlag und fordert ihn auf festzustellen, ob die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch Ungarn besteht, und diesbezüglich geeignete Empfehlungen an Ungarn zu richten;
  5. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und den in der Anlage enthaltenen begründeten Vorschlag für einen Beschluss des Rates dem Rat, der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

## **ANLAGE ZUR ENTSCHEIDUNG**

Vorschlag für einen

### **Beschluss des Rates**

**zur Feststellung der eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte,  
auf die sich die Union gründet, durch Ungarn, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des  
Vertrags über die Europäische Union**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION,

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere auf Artikel 7 Absatz 1,  
auf begründeten Vorschlag des Europäischen Parlaments,  
nach Zustimmung des Europäischen Parlaments,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Europäische Union gründet sich auf die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) genannten Werte, die allen Mitgliedstaaten gemein sind und zu denen die Achtung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte gehört. Nach Artikel 49 EUV setzt der Beitritt zur Union die Achtung und Förderung der in Artikel 2 EUV genannten Werte voraus.
- (2) Der Beitritt Ungarns war ein freiwilliger Akt auf der Grundlage einer souveränen Entscheidung mit einem breiten Konsens des gesamten politischen Spektrums in Ungarn.
- (3) In seinem begründeten Vorschlag hat das Europäische Parlament seine Bedenken im Zusammenhang mit der Lage in Ungarn dargelegt. Die größten Bedenken bestehen insbesondere in Bezug auf die Funktionsweise des Verfassungs- und des Wahlsystems, die Unabhängigkeit der Justiz und anderer Institutionen, die Rechte der Richter, Korruption und Interessenkonflikte, die Privatsphäre und den Datenschutz, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die akademische Freiheit, die Religionsfreiheit, die Vereinigungsfreiheit, das Recht auf Gleichbehandlung, die Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, einschließlich Roma und Juden, und den Schutz vor hetzerischen Äußerungen, die gegen diese Minderheiten gerichtet sind, die Grundrechte von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen und die wirtschaftlichen und sozialen Rechte.
- (4) Das Europäische Parlament hat ferner festgestellt, dass die ungarischen Stellen zwar stets bereit waren, die Rechtmäßigkeit sämtlicher konkreter Maßnahmen zu erörtern, es

jedoch versäumt haben, alle in seinen vorangegangenen Entschlüsse empfohlenen Maßnahmen zu ergreifen.

- (5) In seiner Entschließung vom 17. Mai 2017 zur Lage in Ungarn erklärte das Europäische Parlament, dass angesichts der aktuellen Situation in Ungarn die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte besteht und es daher gerechtfertigt ist, das Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV einzuleiten.
- (6) In ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2003 zu Artikel 7 des Vertrags über die Europäische Union führt die Kommission zahlreiche Informationsquellen an, die bei der Überwachung der Wahrung und Förderung der gemeinsamen Werte berücksichtigt werden müssen, darunter die Berichte internationaler und regierungsunabhängiger Organisationen und die Entscheidungen regionaler und internationaler Gerichte. Viele verschiedene Akteure auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene haben tiefe Besorgnis über die Lage der Demokratie, der Rechtstaatlichkeit und der Grundrechte in Ungarn geäußert, darunter die Organe und Einrichtungen der Union, der Europarat, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die Vereinten Nationen und zahlreiche zivilgesellschaftliche Organisationen, doch handelt es sich dabei um nicht rechtsverbindliche Stellungnahmen, da es allein dem Gerichtshof der Europäischen Union obliegt, die Bestimmungen der Verträge auszulegen.

#### ***Funktionsweise des Verfassungs- und des Wahlsystems***

- (7) Die Venedig-Kommission äußerte sich mehrfach besorgt angesichts des Verfassungsprozesses in Ungarn, und zwar sowohl mit Blick auf das Grundgesetz als auch auf seine Änderungen. Die Venedig-Kommission begrüßte, dass mit dem Grundgesetz eine Verfassungsordnung eingeführt wurde, der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Grundrechte zugrunde liegen, und sie erkannte an, dass Bemühungen unternommen wurden, eine Verfassungsordnung zu schaffen, die mit den gemeinsamen demokratischen Werten und Normen Europas im Einklang steht, und die Grundrechte und -freiheiten im Einklang mit verbindlichen internationalen Instrumenten festzulegen. Kritisiert wurden vor allem die fehlende Transparenz des Prozesses, die unzulängliche Einbeziehung der Zivilgesellschaft, das Ausbleiben einer wirklichen Konsultation, die Gefährdung der Gewaltenteilung und die Schwächung des nationalen Systems von Kontrolle und Gegenkontrolle.
- (8) Die Zuständigkeiten des ungarischen Verfassungsgerichts seien durch die Verfassungsreform beschränkt worden, auch mit Blick auf Haushaltsfragen, die Abschaffung der Popularklage, die Möglichkeit des Gerichts, auf seine Rechtsprechung aus der Zeit vor dem 1. Januar 2012 Bezug zu nehmen, und die Einschränkung der Befugnis des Gerichts, die Verfassungsmäßigkeit von Änderungen des Grundgesetzes zu prüfen, die nicht lediglich verfahrensrechtlichen Charakter tragen. Die Venedig-Kommission äußerte große Besorgnis angesichts dieser Einschränkungen und des Verfahrens für die Ernennung der Richter und empfahl den ungarischen Regierungsstellen in ihrem Gutachten vom 19. Juni 2012 zum Gesetz Nr. CLI/2011 über das ungarische Verfassungsgericht und in seinem Gutachten vom 17. Juni 2013 zur

vierten Änderung des ungarischen Grundgesetzes, für die notwendigen Kontrollen und Gegenkontrollen zu sorgen. In ihren Gutachten gelangte die Venedig-Kommission auch zu einer positiven Bewertung einer Reihe von Elementen der Reformen, darunter die Bestimmungen über Haushaltsgarantien, der Ausschluss einer Wiederwahl von Richtern und die Tatsache, dass dem Ombudsmann für Grundrechte das Recht zur Einleitung von Ex-post-Überprüfungen eingeräumt wurde.

- (9) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seine Sorge darüber, dass das derzeitige Verfahren der Verfassungsbeschwerde einen eingeschränkteren Zugang zum Verfassungsgericht bietet, keine Frist für die verfassungsgerichtliche Kontrolle vorsieht und keine aufschiebende Wirkung in Bezug auf angefochtene Rechtsvorschriften hat. Außerdem wies der Menschenrechtsrat darauf hin, dass die Sicherheit der Amtszeit der Richter durch die Bestimmungen des neuen Gesetzes über das Verfassungsgericht geschwächt und der Einfluss der Regierung auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Verfassungsgerichts gestärkt wird, da in dem Gesetz das Verfahren für die Ernennung von Richtern, die Zahl der Richter am Gericht und ihr Renteneintrittsalter geändert wurde. Der Menschenrechtsrat war darüber hinaus besorgt über die Einschränkung der Zuständigkeit und der Befugnisse des Verfassungsgerichts mit Blick auf die Überprüfung von Rechtsvorschriften, die Auswirkungen auf Haushaltsangelegenheiten haben.
- (10) In ihrem Bericht vom 27. Juni 2018 erklärte die begrenzte Wahlbeobachtungsmission des Büros der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte, dass die Wahl in technischer Hinsicht professionell und transparent durchgeführt wurde und dass die Grundrechte und -freiheiten zwar insgesamt gewahrt, jedoch in einem ungünstigen Klima ausgeübt wurden. Die Wahlverwaltung habe ihr Mandat professionell und transparent erfüllt, das allgemeine Vertrauen der Beteiligten genossen und sei generell als unparteiisch wahrgenommen worden. Der Wahlkampf sei lebhaft verlaufen, durch feindliche und einschüchternde Wahlkampfrhetorik sei jedoch der Raum für eine inhaltliche Debatte begrenzt und die Fähigkeit der Wähler, eine fundierte Entscheidung zu treffen, eingeschränkt worden. Die Finanzierung des Wahlkampfs aus öffentlichen Mitteln und die Ausgabenobergrenzen hätten zum Ziel gehabt, allen Bewerbern gleiche Chancen zu bieten. Die Möglichkeit der Kandidaten, unter gleichen Bedingungen miteinander in Wettbewerb zu treten, sei jedoch durch die überhöhten Ausgaben der Regierung für öffentliche Informationsanzeigen, durch die die Wahlkampfbotschaft der Regierungskoalition herausgehoben worden sei, erheblich beeinträchtigt worden. Da bis zur Wahl keine Berichterstattung habe erfolgen müssen, seien den Wählern Informationen über die Wahlkampffinanzierung, die wesentlich für eine fundierte Entscheidung sind, faktisch vorenthalten worden. Des Weiteren äußerte die Wahlbeobachtungsmission Besorgnis über die Einteilung von Einpersonenwahlkreisen. Ähnliche Bedenken wurden auch in dem gemeinsamen Gutachten der Venedig-Kommission und des Rates für demokratische Wahlen vom 18. Juni 2012 zu dem Gesetz über die Wahl von Mitgliedern des ungarischen Parlaments vorgebracht, in der erwähnt wurde, dass die Abgrenzung der Wahlkreise transparent und professionell im

Rahmen eines objektiven, unparteiischen Verfahrens erfolgen muss, wobei keine kurzfristigen politischen Ziele verfolgt werden dürfen (willkürliche Einteilung von Wahlkreisen).

- (11) In den vergangenen Jahren führte die ungarische Regierung zahlreiche nationale Konsultationen durch, wodurch die direkte Demokratie auf nationaler Ebene ausgeweitet wurde. Die Kommission wies am 27. April 2017 darauf hin, dass die nationale Konsultation „Brüssel stoppen!“ mehrere Behauptungen und Unterstellungen enthielt, die sachlich falsch oder äußerst irreführend waren. Des Weiteren führte die ungarische Regierung im Mai 2015 eine Konsultation zum Thema „Einwanderung und Terrorismus“ und im Oktober 2017 eine Konsultation gegen einen sogenannten „Soros-Plan“ durch. Bei diesen Konsultationen, die insbesondere gegen die Person George Soros und die Union gerichtet waren, wurden Parallelen zwischen Terrorismus und Migration gezogen, durch die Hass gegenüber Migranten geschürt wurde.

#### ***Unabhängigkeit der Justiz und anderer Institutionen sowie die Rechte der Richter***

- (12) Im Zuge der umfassenden Änderungen des Rechtsrahmens, die im Jahr 2011 vorgenommen wurden, wurden dem Präsidenten des neu eingerichteten Nationalen Justizamts umfassende Befugnisse übertragen. Die Venedig-Kommission kritisierte diese umfassenden Befugnisse in ihrem Gutachten vom 19. März 2012 zu dem Gesetz Nr. CLXII/2011 über die Rechtsstellung und die Vergütung von Richtern und dem Gesetz Nr. CLXI/2011 über die Organisation und Verwaltung der Gerichte in Ungarn sowie in ihrer Stellungnahme vom 15. Oktober 2012 über die Schwerpunktgesetze betreffend die Justiz. Ähnliche Bedenken wurden am 29. Februar 2012 und am 3. Juli 2013 vom Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten sowie von der Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) in ihrem Bericht vom 27. März 2015 vorgebracht. All diese Akteure betonten, dass die Rolle des Kollektivorgans – des Nationalen Richterrats – als Kontrollbehörde gestärkt werden muss, da der Präsident des Nationalen Justizamts, der vom ungarischen Parlament gewählt wird, nicht als Organ der gerichtlichen Selbstverwaltung angesehen werden kann. Aufgrund internationaler Empfehlungen wurde der Status des Präsidenten des Nationalen Justizamts geändert und seine Befugnisse eingeschränkt, um für ein besseres Gleichgewicht zwischen dem Präsidenten und dem Nationalen Justizamt zu sorgen.
- (13) Seit 2012 hat Ungarn positive Schritte unternommen, um bestimmte Aufgaben des Präsidenten des Nationalen Justizamts auf den Nationalen Richterrat zu übertragen, damit für ein besseres Gleichgewicht zwischen den beiden Organen gesorgt ist. Es sind jedoch weitere Fortschritte nötig. Die GRECO forderte in ihrem Bericht vom 27. März 2015, die potenziellen Gefahren zu minimieren, die mit Ermessensentscheidungen des Präsidenten des Nationalen Justizamts einhergingen. Dieser ist unter anderem befugt, Richter zu versetzen und zuzuteilen, und spielt eine Rolle in Disziplinarverfahren gegen Richter. Darüber hinaus richtet der Präsident des Nationalen Justizamts Empfehlungen an den ungarischen Staatspräsidenten hinsichtlich der Ernennung und Entlassung der Gerichtspräsidenten, einschließlich der Präsidenten und Vizepräsidenten der

Berufungsgerichte. Die GRECO begrüßte den kürzlich angenommenen Ethikkodex für Richter, ist jedoch der Ansicht, dass dieser klarer formuliert werden und mit internen Schulungen einhergehen könnte. Die GRECO äußerte außerdem Anerkennung bezüglich der zwischen 2012 und 2014 in Ungarn vorgenommenen Änderungen der Bestimmungen über die Bestellung von Richtern und über die Auswahlverfahren, durch die dem Nationalen Richterrat im Rahmen des Auswahlvorganges eine stärkere Kontrollfunktion zukommt. Am 2. Mai 2018 erließ der Nationale Richterrat in einer Sitzung einstimmig Beschlüsse über die Praxis des Präsidenten des Nationalen Justizamts, Ausschreibungen für richterliche und leitende Positionen für nicht erfolgreich zu erklären. In den Beschlüssen wurde die Praxis des Präsidenten für rechtswidrig befunden.

- (14) Am 29. Mai 2018 legte die ungarische Regierung den Entwurf einer Siebten Änderung des Grundgesetzes (T/332) vor, der am 20. Juni 2018 angenommen wurde. Durch die Änderung wurde ein neues System von Verwaltungsgerichten eingeführt.
- (15) Im Anschluss an das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union (der „Gerichtshof“) vom 6. November 2012 in der Rechtssache C-286/12, Kommission/Ungarn<sup>1</sup>, in dem der Gerichtshof befand, dass Ungarn dadurch gegen seine Verpflichtungen nach Unionsrecht verstoßen hat, dass es eine nationale Regelung erlassen hat, gemäß der Richter, Staatsanwälte und Notare mit Vollendung des 62. Lebensjahres aus dem Berufsleben ausscheiden müssen, nahm das ungarische Parlament das Gesetz Nr. XX/2013 an, in dem vorgesehen ist, dass das Renteneintrittsalter von Richtern über einen Zeitraum von zehn Jahren schrittweise auf 65 Jahre abgesenkt wird, und in dem die Kriterien für die Wiedereinsetzung oder Entschädigung festgelegt sind. Gemäß dem Gesetz bestand die Möglichkeit, dass Richter im Ruhestand zu denselben Bedingungen wie vor den Bestimmungen über das Ausscheiden aus dem Berufsleben auf ihre frühere Stelle an demselben Gericht zurückkehrten. Wenn sie nicht zur Rückkehr bereit waren, erhielten sie für ihre entgangene Vergütung einen Pauschalbetrag in Höhe von zwölf Monatsvergütungen. Außerdem konnten sie beim Gericht eine weitere Entschädigung beantragen. Die Wiedereinsetzung in Führungspositionen in der Verwaltung wurde jedoch nicht garantiert. Dessen ungeachtet erkannte die Kommission die Maßnahmen Ungarns an, sein Ruhestandsrecht mit dem Unionsrecht vereinbar zu machen. In seinem Bericht vom Oktober 2015 führte das Menschenrechtsinstitut der Internationalen Anwaltskammer an, dass die Mehrheit der entlassenen Richter nicht auf ihre ursprünglichen Posten zurückgekehrt ist, teils deshalb, weil ihre bisherigen Posten zwischenzeitlich bereits neu besetzt worden waren. Das Institut wies ferner darauf hin, dass die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der ungarischen Justiz nicht gewährleistet sind und die Rechtsstaatlichkeit nach wie vor geschwächt ist.
- (16) In seinem Urteil vom 16. Juli 2015 in der Rechtssache Gazsó/Ungarn stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) fest, dass gegen das Recht auf

---

<sup>1</sup> Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2012, Kommission/Ungarn, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

ein faires Verfahren und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verstoßen wurde. Der EGMR kam zu dem Schluss, dass die Rechtsverletzungen darauf zurückzuführen sind, dass Ungarn wiederholt versäumt hat, sicherzustellen, dass Verfahren zur Feststellung von Bürgerrechten und -pflichten innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen werden, und Maßnahmen zu ergreifen, damit Antragsteller auf nationaler Ebene eine Wiedergutmachung für übermäßig lange Zivilverfahren fordern können. Die Durchführung des Urteils steht noch aus. Die 2016 verabschiedete neue Zivilprozessordnung sieht die Beschleunigung von Zivilverfahren durch Einführung eines zweistufigen Verfahrens vor. Ungarn hat dem Ministerkomitee des Europarats mitgeteilt, dass das neue Gesetz zur Schaffung eines wirksamen Rechtsbehelfs für lange Verfahren bis Oktober 2018 verabschiedet wird.

- (17) In seinem Urteil vom 23. Juni 2016 in der Rechtssache Baka/Ungarn stellte der EGMR fest, dass gegen das Recht von András Baka, der im Juni 2009 für einen Zeitraum von sechs Jahren zum Präsidenten des Obersten Gerichtshofs gewählt worden war, dieses Amt im Einklang mit den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes, durch die die Kurie zur Rechtsnachfolgerin des Obersten Gerichtshofs wurde, jedoch aufgegeben musste, auf Zugang zu einem Gericht und auf freie Meinungsäußerung verstoßen wurde. Die Durchführung des Urteils steht noch aus. Am 10. März 2017 forderte das Ministerkomitee des Europarats, dass Maßnahmen ergriffen werden, damit keine weiteren frühzeitigen Entlassungen von Richtern aus ähnlichen Gründen erfolgen und ein entsprechender Missbrauch verhindert wird. Die ungarische Regierung wies darauf hin, dass diese Maßnahmen nicht mit der Durchführung des Urteils in Zusammenhang stehen.
- (18) Am 29. September 2008 wurde András Jóri für eine Amtszeit von sechs Jahren zum Datenschutzbeauftragten ernannt. Mit Wirkung vom 1. Januar 2012 beschloss das ungarische Parlament jedoch, das Datenschutzsystem zu reformieren und den Datenschutzbeauftragten durch eine nationale Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit zu ersetzen. András Jóri musste sein Amt vor Ablauf seiner gesamten Amtszeit aufgeben. Am 8. April 2014 stellte der Gerichtshof fest, dass die Unabhängigkeit von Aufsichtsbehörden zwingend auch die Verpflichtung umfasst, es ihnen zu ermöglichen, ihr Amt bis zum regulären Ablauf ihrer Amtszeit auszuüben, und dass Ungarn seine Verpflichtung gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht erfüllt hat<sup>1</sup>. Daraufhin änderte Ungarn die Vorschriften für die Ernennung des Beauftragten, entschuldigte sich und zahlte die vereinbarte Entschädigungssumme.
- (19) Die Venedig-Kommission wies in ihrem Gutachten vom 19. Juni 2012 zu dem Gesetz Nr. CLXIII/2011 über die Staatsanwaltschaft und dem Gesetz Nr. CLXIV/2011 über die Rechtsstellung des Generalstaatsanwalts, der Staatsanwälte und anderer Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft sowie die Laufbahn als Staatsanwalt in Ungarn auf

---

<sup>1</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31).

mehrere Mängel hin. Die GRECO forderte die ungarischen Regierungsstellen in ihrem Bericht vom 27. März 2015 auf, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, um einen Missbrauch zu verhüten und die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft zu stärken, indem unter anderem die Möglichkeit der Wiederwahl des Generalstaatsanwalts abgeschafft wird. Darüber hinaus forderte die GRECO, dass Disziplinarverfahren gegen reguläre Staatsanwälte transparenter gestaltet werden müssten und dass Entscheidungen, einen Fall einem Staatsanwalt zu entziehen und einem anderen zu übertragen, von strengen rechtlichen Kriterien und Begründungen geleitet werden müssten. Nach Angaben der ungarischen Regierung seien die Fortschritte Ungarns in Bezug auf Staatsanwälte in dem Compliance-Bericht der GRECO von 2017 anerkannt worden. (Die Veröffentlichung wurde von den ungarischen Behörden trotz Aufforderungen im Rahmen der GRECO-Plenartagungen noch nicht genehmigt.) Der zweite Compliance-Bericht liegt noch nicht vor.

### ***Korruption und Interessenkonflikte***

- (20) In ihrem Bericht vom 27. März 2015 forderte die GRECO die Einführung von Verhaltenskodizes für die Mitglieder des ungarischen Parlaments mit Leitlinien für Fälle von Interessenkonflikten. Darüber hinaus sollten die Parlamentsmitglieder verpflichtet werden, ad hoc auftretende Interessenkonflikte zu melden. Außerdem sollte die Verpflichtung zur Offenlegung ihrer Vermögenswerte strenger gestaltet werden. Dazu sollten Bestimmungen erlassen werden, nach denen Sanktionen verhängt werden können, wenn falsche Vermögenoffenbarungen vorgelegt werden. Darüber hinaus sollten die Vermögenoffenbarungen im Internet veröffentlicht werden, um der Allgemeinheit eine echte Kontrollmöglichkeit zu geben. Es sollte eine einheitliche elektronische Datenbank eingerichtet werden, damit alle Offenlegungen und Änderungen in transparenter Weise zugänglich sind.
- (21) In ihrem Bericht vom 27. Juni 2018 kam die begrenzte Wahlbeobachtungsmission des Büros der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte zu dem Schluss, dass die begrenzte Überwachung der Ausgaben für den Wahlkampf und die fehlende umfassende Offenlegung der Finanzierungsquellen für den Wahlkampf vor dem Abschluss der Wahl die Transparenz der Wahlkampfinanzierung und die Fähigkeit der Wähler beeinträchtigt, eine sachkundige Entscheidung zu treffen, und somit im Widerspruch zu internationalen Verpflichtungen und bewährten Verfahren steht. Der staatliche Rechnungshof ist dafür zuständig, die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zu überwachen und zu kontrollieren. Der offizielle Prüfbericht des staatlichen Rechnungshofs über die Parlamentswahl 2018 war nicht Bestandteil des Berichts, da er zum betreffenden Zeitpunkt noch nicht fertiggestellt war.
- (22) Am 7. Dezember 2016 erhielt der Lenkungsausschuss der Partnerschaft für eine offene Regierung (Open Government Partnership – OGP) ein Schreiben der ungarischen Regierung, in dem diese den sofortigen Austritt Ungarns aus der Partnerschaft, an der sich 75 Staaten und hunderte zivilgesellschaftliche Organisationen freiwillig beteiligen, bekanntgab. Die Regierung Ungarns war seit Juli 2015 Gegenstand von Überprüfungen seitens der OGP, da zivilgesellschaftliche Organisationen Bedenken geäußert hatten, die

insbesondere ihren Handlungsspielraum bei Tätigkeiten in Ungarn betrafen. Nicht alle Mitgliedstaaten der EU sind Mitglied der OGP.

- (23) Ungarn erhält EU-Mittel in Höhe von 4,4 % seines BIP, d. h. mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionen. Der Anteil der Aufträge, die nach öffentlichen Vergabeverfahren erteilt wurden, zu denen nur ein einziges Angebot einging, blieb mit 36 % im Jahr 2016 hoch. Ungarn weist im Hinblick auf die Strukturfonds und die Landwirtschaft im Zeitraum 2013–2017 unionsweit den höchsten Anteil an Empfehlungen für finanzielle Folgemaßnahmen vonseiten des OLAF auf. Im Jahr 2016 schloss das OLAF eine Untersuchung zu einem Verkehrsprojekt in Ungarn mit einem Investitionsvolumen von 1,7 Mrd. EUR ab, dessen Hauptakteure mehrere internationale spezialisierte Bauunternehmen waren. Die Untersuchung ergab, dass es bei der Durchführung des Projekts zu äußerst schwerwiegenden Unregelmäßigkeiten sowie mutmaßlich zu Betrug und Korruption gekommen war. 2017 stellte das OLAF bei der Untersuchung von 35 Verträgen über Straßenbeleuchtung, die an ein zum damaligen Zeitpunkt vom Schwiegersohn des ungarischen Premierministers kontrolliertes Unternehmen vergeben worden waren, schwerwiegende Unregelmäßigkeiten und Interessenkonflikte fest. Das OLAF übersandte seinen Abschlussbericht mit Empfehlungen für finanzielle Folgemaßnahmen zur Wiedereinziehung von 43,7 Mio. EUR an die Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Kommission und mit Empfehlungen für gerichtliche Folgemaßnahmen an den ungarischen Generalstaatsanwalt. Eine vom OLAF im Jahr 2017 abgeschlossene grenzüberschreitende Untersuchung erstreckte sich unter anderem auf den mutmaßlichen Missbrauch von Unionsmitteln bei 31 Forschungs- und Entwicklungsprojekten. Bei der Untersuchung, die in Ungarn, Lettland und Serbien durchgeführt wurde, wurde ein System der Vergabe von Unteraufträgen aufgedeckt, das dazu diente, die Projektkosten künstlich in die Höhe zu treiben und zu verschleiern, dass die endgültigen Anbieter verbundene Unternehmen waren. Das OLAF schloss die Untersuchung deshalb mit einer Empfehlung für finanzielle Folgemaßnahmen an die Kommission zur Wiedereinziehung von 28,3 Mio. EUR und einer Empfehlung für gerichtliche Folgemaßnahmen an die ungarischen Justizbehörden ab. Ungarn beschloss, sich nicht an der Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft zu beteiligen, die für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Mittäter Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, zuständig sein soll.
- (24) Dem Siebten Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt zufolge ist die Wirksamkeit der Regierungsführung in Ungarn seit 1996 zurückgegangen; außerdem ist Ungarn einer der Mitgliedstaaten der Union mit der geringsten Wirksamkeit der Regierungsführung. Alle Regionen Ungarns liegen im Hinblick auf die Regierungsqualität deutlich unter dem Unionsdurchschnitt. Nach dem 2014 von der Kommission veröffentlichten Bericht über die Korruptionsbekämpfung wird die Korruption in Ungarn als weit verbreitet (89 %) angesehen. Laut dem vom Weltwirtschaftsforum herausgegebenen Global Competitiveness Report 2017–2018 war

das hohe Maß an Korruption einer der problematischsten Faktoren bei der Geschäftstätigkeit in Ungarn.

### ***Privatsphäre und Datenschutz***

- (25) In seinem Urteil vom 12. Januar 2016 in der Rechtssache Szabó und Vissy/Ungarn stellte der EGMR fest, dass das Recht auf Achtung des Privatlebens verletzt wurde, da es keine ausreichenden rechtlichen Garantien gegen eine mögliche unrechtmäßige verdeckte Überwachung – unter anderem bei der Nutzung von Telekommunikationssystemen – aus Gründen der nationalen Sicherheit gibt. Die Kläger erhoben nicht den Vorwurf, dass man verdeckte Überwachungsmaßnahmen gegen sie ergriffen habe, sodass keine weiteren konkreten Maßnahmen erforderlich schienen. Die Änderung der entsprechenden Rechtsvorschriften ist allgemein erforderlich. Vorschläge zur Änderung des Gesetzes über die nationalen Sicherheitsdienste werden derzeit von den Sachverständigen der zuständigen Ministerien Ungarns diskutiert. Die Durchführung des Urteils steht somit noch aus.
- (26) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken dahingehend, dass der Rechtsrahmen Ungarns für die verdeckte Überwachung aus Gründen der nationalen Sicherheit die Massenüberwachung der Kommunikation ermöglicht und nur unzureichende Vorkehrungen zum Schutz vor einer willkürlichen Verletzung des Rechts auf Privatsphäre vorsieht. Der Menschenrechtsrat war darüber hinaus besorgt über den Mangel an Bestimmungen, mit denen im Falle eines Missbrauchs für einen wirksamen Rechtsbehelf und nach Abschluss der Überwachungsmaßnahmen für die möglichst rasche Unterrichtung der betreffenden Person gesorgt wird, ohne den Zweck der Einschränkung zu gefährden.

### ***Recht auf freie Meinungsäußerung***

- (27) Am 22. Juni 2015 veröffentlichte die Venedig-Kommission ihr Gutachten zu den Mediengesetzen Ungarns (Gesetz Nr. CLXXXV/2010 über die Mediendienste und die Massenmedien, Gesetz Nr. CIV/2010 über die Pressefreiheit und die Rechtsvorschriften für die Besteuerung der Werbeeinnahmen von Massenmedien), in dem sie zahlreiche Änderungen des Gesetzes über die Presse und des Mediengesetzes fordert, insbesondere mit Blick auf die Definition des Begriffs „illegale Medieninhalte“, die Offenlegung der Quellen von Journalisten und Sanktionen für Medienorganen. Ähnliche Bedenken waren im Februar 2011 in einer vom Büro des Beauftragten der OSZE für die Freiheit der Medien in Auftrag gegebenen Analyse, vom damaligen Menschenrechtskommissar des Europarats in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2011 zu den Mediengesetzen Ungarns angesichts der Standards des Europarates für die Medienfreiheit und von Sachverständigen des Europarates in ihrem Gutachten über die Mediengesetze Ungarns vom 11. Mai 2012 vorgebracht worden. In seiner Erklärung vom 29. Januar 2013 begrüßte der Generalsekretär des Europarats, dass Diskussionen im Bereich der Medien zu mehreren wichtigen Veränderungen geführt haben. Der Menschenrechtskommissar des Europarats bekraftigte in seinem im Anschluss an seine Reise nach Ungarn

verfassten Bericht, der am 16. Dezember 2014 veröffentlicht wurde, allerdings die noch nicht ausgeräumten Bedenken. Er wies außerdem auf die Probleme im Zusammenhang mit der Eigentumskonzentration im Medienbereich und der Selbstzensur hin und betonte, dass der Rechtsrahmen, mit dem Verleumdung zu einer Straftat erklärt wurde, außer Kraft gesetzt werden sollte.

- (28) In ihrem Gutachten vom 22. Juni 2015 zu den Mediengesetzen erkannte die Venedig-Kommission die Bemühungen der ungarischen Regierung an, im Laufe der Jahre den ursprünglichen Text der Mediengesetze entsprechend den Anmerkungen verschiedener Beobachter, einschließlich des Europarats, zu verbessern, und würdigte die Bereitschaft der ungarischen Regierungsstellen, den Dialog fortzusetzen. Dessen ungeachtet bekräftigte die Venedig-Kommission, dass die Vorschriften für die Wahl der Mitglieder des Medienrats geändert werden müssten, damit für eine faire Vertretung von gesellschaftlich wichtigen politischen und anderen Gruppen gesorgt ist, und dass das Verfahren für die Ernennung sowie die Stellung des Vorsitzes des Medienrats bzw. des Präsidenten der Medienbehörde überprüft werden sollte, um die Machtkonzentration zu verringern und für politische Neutralität zu sorgen; auch der Überwachungsausschuss sollte entsprechend reformiert werden. Darüber hinaus empfahl die Venedig-Kommission, die Verwaltung der öffentlichen Medienunternehmen zu dezentralisieren und dafür zu sorgen, dass die nationale Nachrichtenagentur nicht der einzige Nachrichtenanbieter für öffentliche Medienunternehmen ist. Ähnliche Bedenken waren im Februar 2011 in einer vom Büro des Beauftragten der OSZE für die Freiheit der Medien in Auftrag gegebenen Analyse, vom damaligen Menschenrechtskommissar des Europarats in seiner Stellungnahme vom 25. Februar 2011 zu den Mediengesetzen Ungarns angesichts der Standards des Europarates für die Medienfreiheit und von Sachverständigen des Europarates für die Mediengesetze Ungarns in ihrem Gutachten vom 11. Mai 2012 vorgebracht worden. In seiner Erklärung vom 29. Januar 2013 begrüßte der Generalsekretär des Europarats, dass Diskussionen im Bereich Medien zu mehreren wichtigen Veränderungen geführt hätten. In seinem im Anschluss an seine Reise nach Ungarn verfassten Bericht, der am 16. Dezember 2014 veröffentlicht wurde, wiederholte der Menschenrechtskommissar des Europarats allerdings die verbliebenen Bedenken.
- (29) Am 18. Oktober 2012 veröffentlichte die Venedig-Kommission ihr Gutachten zum ungarischen Gesetz Nr. CXII/2011 über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Informationsfreiheit. Trotz der allgemein positiven Bewertung stellte die Venedig-Kommission fest, dass weitere Verbesserungen erforderlich sind. Durch anschließende Änderungen dieses Gesetzes wurde das Recht auf Zugang zu Regierungsinformationen jedoch noch stärker eingeschränkt. Diese Änderungen wurden in der vom Büro des Beauftragten der OSZE für die Freiheit der Medien im März 2016 in Auftrag gegebenen Analyse kritisiert. In ihr wird angeführt, dass die Gebühren für die direkten Kosten zwar als vollkommen angemessen erscheinen, die Gebühren für die Zeit, die die Staatsbediensteten für die Beantwortung von Anfragen benötigten, jedoch inakzeptabel sind. Die Kommission stellt in ihrem Länderbericht von 2018 fest, dass der Datenschutzbeauftragte und die Gerichte,

einschließlich des Verfassungsgerichts, in transparenzbezogenen Fragen einen progressiven Standpunkt vertreten.

- (30) In ihrem Bericht vom 27. Juni 2018 kam die begrenzte Wahlbeobachtungskommission des Büros der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte für die Parlamentswahl 2018 in Ungarn zu dem Schluss, dass der Zugang zu Informationen sowie die Medien- und Vereinigungsfreiheit eingeschränkt wurden, auch durch die jüngsten Gesetzesänderungen, und dass in den Medien zwar ausführlich über den Wahlkampf berichtet wurde, die Berichterstattung aufgrund der Politisierung des Medieneigentums und ihrer Durchdringung mit den Informationskampagnen der Regierung aber äußerst polarisiert war und es an einer kritischen Analyse fehlte. Die öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt habe zwar ihren Auftrag, den Kandidaten kostenfreie Sendezeit zur Verfügung zu stellen, erfüllt, in ihren Nachrichtensendungen und redaktionellen Beiträgen jedoch eindeutig die Regierungskoalition begünstigt, was den internationalen Standards zuwiderlaufe. Die meisten privaten Rundfunkanstalten hätten in ihrer Berichterstattung Partei für die Regierungsparteien oder die Oppositionsparteien ergriffen. Die Online-Medien hätten eine Plattform für pluralistische, sachorientierte politische Debatten geboten. Die Wahlbeobachtungskommission wies ferner darauf hin, dass die Politisierung des Medieneigentums in Kombination mit einem restriktiven Rechtsrahmen und einer fehlenden unabhängigen Medienregulierungsstelle eine abschreckende Wirkung auf die redaktionelle Freiheit hatte, wodurch der Zugang zu pluralistischen Informationen für die Wähler beeinträchtigt wurde. Sie erwähnte außerdem, dass der Zugang zu Informationen durch die Gesetzesänderungen unangemessen eingeschränkt wurde, indem die Definition von Informationen, die nicht offengelegt werden müssen, ausgeweitet und die Gebühr für Anträge auf den Zugang zu Informationen erhöht wurde.
- (31) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken im Hinblick auf die ungarischen Mediengesetze und Praktiken, mit denen das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung eingeschränkt werde. Er äußerte sich besorgt, dass der geltende Rechtsrahmen aufgrund zahlreicher Änderungen des Gesetzes nicht vollständig sicherstellt, dass die Berichterstattung in der Presse auf unzensierte und ungehinderte Weise erfolgen kann. Er wies mit Sorge darauf hin, dass der Medienrat und die Medienbehörde nicht unabhängig genug sind, um ihre Aufgaben wahrzunehmen, und über zu umfassende Regulierungs- und Sanktionsbefugnisse verfügen.
- (32) Am 13. April 2018 verurteilte der Beauftragte der OSZE für die Freiheit der Medien mit Nachdruck die Veröffentlichung einer Liste von mehr als 200 Personen durch ein ungarisches Medienunternehmen, das behauptete, dass über 2 000 Personen, einschließlich der namentlich aufgeführten, daran arbeiten, „die Regierung zu stürzen“. Die Liste wurde am 11. April in der ungarischen Zeitschrift Figyelő veröffentlicht und enthielt die Namen zahlreicher Journalisten und anderer Bürger. Am 7. Mai 2018 brachte der Beauftragte der OSZE für die Freiheit der Medien seine große Besorgnis

darüber zum Ausdruck, dass einigen unabhängigen Journalisten die Akkreditierung verweigert wurde und diese daher keine Möglichkeit hatten, über die konstituierende Sitzung des neu gewählten ungarischen Parlaments zu berichten. Es wurde darüber hinaus angemerkt, dass ein solches Ereignis nicht dazu missbraucht werden darf, die kritische Berichterstattung inhaltlich zu beschneiden, und dass mit einem solchen Vorgehen ein negativer Präzedenzfall für die neue Wahlperiode des ungarischen Parlaments geschaffen wird.

### ***Akademische Freiheit***

- (33) Am 6. Oktober 2017 nahm die Venedig-Kommission ihr Gutachten zum Gesetz Nr. XXV vom 4. April 2017 zur Änderung des nationalen Hochschulgesetzes Nr. CCIV/2011 an. Sie kam zu dem Schluss, dass die Einführung strengerer Regeln ohne ausgesprochen triftigen Grund in Kombination mit strengen Fristen und schwerwiegenden Rechtsfolgen für ausländische Universitäten, die bereits in Ungarn ansässig und dort seit vielen Jahren rechtmäßig tätig sind, im Hinblick auf die Rechtsstaatlichkeit und die Prinzipien der Grundrechte sowie die damit verbundenen Garantien äußerst problematisch ist. Diese Universitäten und ihre Studierenden seien durch nationale und internationale Vorschriften über die akademische Freiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung, die Versammlungsfreiheit, das Recht auf Bildung und die Freiheit der Lehre geschützt. Die Venedig-Kommission empfahl den ungarischen Regierungsstellen, vor allem sicherzustellen, dass neue Vorschriften über das Erfordernis einer Arbeitserlaubnis die akademische Freiheit nicht übermäßig stark beeinträchtigen und diskriminierungsfrei und flexibel angewandt werden, ohne die Qualität und internationale Ausrichtung der Bildung an den bereits niedergelassenen Universitäten zu gefährden. Auch der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Meinungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung, der Sonderberichterstatter für Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und die Sonderberichterstatterin für kulturelle Rechte brachten in ihrer Erklärung vom 11. April 2017 diese Bedenken über die Änderung des nationalen Hochschulgesetzes Nr. CCIV/2011 zum Ausdruck. In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 wies der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen darauf hin, dass es keine ausreichende Begründung für derartige Einschränkungen der Gedankenfreiheit, der freien Meinungsäußerung, der Vereinigungsfreiheit und der akademischen Freiheit gibt.
- (34) Am 17. Oktober 2017 verlängerte das ungarische Parlament die Frist, innerhalb deren die in Ungarn tätigen ausländischen Universitäten die neuen Kriterien erfüllen müssen, auf ausdrückliches Ersuchen der betroffenen Einrichtungen und auf Empfehlung des Präsidiums der ungarischen Rektorenkonferenz bis zum 1. Januar 2019. Die Venedig-Kommission begrüßte diese Fristverlängerung. Die Verhandlungen zwischen der ungarischen Regierung und den betroffenen ausländischen Hochschulen, vor allem der Central European University, laufen noch, und somit bleibt der rechtliche Schwebezustand der ausländischen Universitäten vorerst bestehen, auch wenn die Central European University die neuen Anforderungen fristgerecht erfüllt hat.

- (35) Am 7. Dezember 2017 beschloss die Europäische Kommission, beim Gerichtshof der Europäischen Union Klage gegen Ungarn einzureichen, weil die Änderung des nationalen Hochschulgesetzes Nr. CCIV/2011 die Tätigkeit von EU- und Nicht-EU-Universitäten unverhältnismäßig stark einschränke und das Gesetz wieder mit dem Unionsrecht in Einklang gebracht werden müsse. Die Kommission war der Ansicht, dass das neue Gesetz dem Recht auf akademische Freiheit, dem Recht auf Bildung und der unternehmerischen Freiheit gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“) sowie den rechtlichen Verpflichtungen der Union gemäß internationalem Handelsrecht zuwiderläuft.
- (36) Am 9. August 2018 wurde öffentlich, dass die ungarische Regierung plant, den Masterstudiengang Geschlechterstudien an der staatlichen Loránd-Eötvös-Universität (ELTE) einzustellen und an der privaten Central European University erworbene Masterabschlüsse (MA) im Studiengang Geschlechterstudien nicht anzuerkennen. Das Parlament weist darauf hin, dass der öffentliche Diskurs in Ungarn durch ein falsches Verständnis des Begriffs „soziales Geschlecht“ geprägt ist, und bedauert, dass die Begriffe „soziales Geschlecht“ und „Gleichstellung der Geschlechter“ in dieser Hinsicht absichtlich falsch ausgelegt werden. Das Parlament verurteilt die Angriffe auf die freie Lehre und Forschung, insbesondere auf das Fach Geschlechterstudien, das darauf abstellt, Machtverhältnisse, Diskriminierung und Geschlechterverhältnisse in der Gesellschaft zu analysieren und Lösungen für Ungleichheiten zu finden, und das in das Visier von Verleumdungskampagnen geraten ist. Das Parlament fordert, dass der demokratische Grundsatz der Freiheit der Bildung vollständig wiederhergestellt und gewahrt wird.

### ***Religionsfreiheit***

- (37) Am 30. Dezember 2011 nahm das ungarische Parlament das Gesetz Nr. CCVI/2011 über das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit und die Rechtsstellung der Kirchen, Religionsbekenntnisse und religiösen Gemeinschaften an, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat. Mit dem Gesetz wurde die Rechtspersönlichkeit zahlreicher religiöser Organisationen überprüft und die Zahl der staatlich anerkannten Kirchen in Ungarn auf 14 gesenkt. Am 16. Dezember 2011 übermittelte der Menschenrechtskommissar des Europarats den ungarischen Regierungsstellen ein Schreiben, in dem er seine Bedenken über dieses Gesetz äußerte. Aufgrund des internationalen Drucks erweiterte das ungarische Parlament die Zahl der anerkannten Kirchen im Februar 2012 auf 31. Am 19. März 2012 veröffentlichte die Venedig-Kommission ihr Gutachten zum ungarischen Gesetz Nr. CCVI/2011 über das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit und die Rechtsstellung der Kirchen, Religionsbekenntnisse und religiösen Gemeinschaften und wies darauf hin, dass in dem Gesetz eine Reihe von Auflagen für die Anerkennung von Kirchen festgelegt werden, die übermäßig strikt sind und auf willkürlichen Kriterien beruhen. Sie wies ferner darauf hin, dass das Gesetz dazu geführt hat, dass Hunderte zuvor staatlich anerkannte Kirchen ihre staatliche Anerkennung verloren haben, und dass das Gesetz teilweise eine

ungerechte und sogar diskriminierende Behandlung von religiösen Überzeugungen und Gemeinschaften vorsieht, je nachdem, ob sie anerkannt sind oder nicht.

- (38) Im Februar 2013 stellte das Verfassungsgericht Ungarns fest, dass es verfassungswidrig war, den anerkannten Kirchen ihre staatliche Anerkennung zu entziehen. Aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichts änderte das ungarische Parlament im März 2013 das Grundgesetz. Im Juni und September 2013 änderte das ungarische Parlament das Gesetz Nr. CCVI/2011, um eine zweistufige Einteilung in „Religionsgemeinschaften“ und „anerkannte Kirchen“ zu schaffen. Im September 2013 änderte das ungarische Parlament darüber hinaus das Grundgesetz ausdrücklich zu dem Zweck, sich selbst die Befugnis zu übertragen, Religionsgemeinschaften auszuwählen, die mit dem Staat „zammenarbeiten“ sollen, um „Aufgaben im öffentlichen Interesse“ wahrzunehmen, wobei es sich selbst mit der Ermessensbefugnis ausstattete, eine religiöse Organisation mit einer Zweidrittelmehrheit anzuerkennen.
- (39) In seinem Urteil vom 8. April 2014 in der Rechtssache Magyar Kereszteny Mennonita Egyház und andere/Ungarn urteilte der EGMR, dass Ungarn gegen die Vereinigungsfreiheit im Sinne der Gewissens- und Religionsfreiheit verstößen hat. Das ungarische Verfassungsgericht stellte fest, dass bestimmte Regelungen bezüglich der Bedingungen für eine Anerkennung als Kirche verfassungswidrig waren, und erteilte dem Gesetzgeber die Anweisung, die betreffenden Regelungen gemäß den Anforderungen der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) zu überarbeiten. Demgemäß wurde das entsprechende Gesetz dem ungarischen Parlament im Dezember 2015 vorgelegt, erhielt jedoch nicht die erforderliche Mehrheit. Die Durchführung des Urteils steht noch aus.

### ***Vereinigungsfreiheit***

- (40) Am 9. Juli 2014 wies der Menschenrechtskommissar des Europarats in einem Schreiben an die ungarischen Regierungsstellen darauf hin, dass er beunruhigt ist angesichts der stigmatisierenden Äußerungen von Politikern, die die Rechtmäßigkeit der Arbeit nichtstaatlicher Organisationen, die den Fonds des EWR und Norwegens für nichtstaatliche Organisationen verwalten bzw. Mittel aus diesem Fonds erhalten, infrage stellten, nachdem das ungarische Regierungsamt für die Kontrolle der Verwaltung entsprechende Audits durchgeführt hatte. Die ungarische Regierung hat eine Vereinbarung mit dem Fonds unterzeichnet, sodass die Zuschüsse weitergezahlt werden. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Lage von Menschenrechtsverteidigern reiste vom 8. bis 16. Februar 2016 nach Ungarn und erklärte in seinem anschließenden Bericht, dass der geltende Rechtsrahmen für die Wahrnehmung der Grundfreiheiten, darunter das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung sowie das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, erhebliche Herausforderungen mit sich bringt und dass sich auch Rechtsvorschriften in den Bereichen nationale Sicherheit und Migration einschränkend auf die Zivilgesellschaft auswirken können.

- (41) Im April 2017 wurde dem ungarischen Parlament ein Gesetzesentwurf über die Transparenz von Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, vorgelegt, dessen erklärtes Ziel es war, Anforderungen im Zusammenhang mit der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismus einzuführen. Die Venedig-Kommission hatte 2013 anerkannt, dass es für einen Staat verschiedene Gründe geben könne, ausländische Finanzierung einzuschränken, auch zum Zwecke der Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, jedoch sollten diese legitimen Ziele nicht als Vorwand dienen, um nichtstaatliche Organisationen zu kontrollieren oder ihre Fähigkeit zur Ausübung ihrer rechtmäßigen Tätigkeiten, insbesondere zur Verteidigung der Menschenrechte, einzuschränken. Der Menschenrechtskommissar des Europarats übermittelte dem Präsidenten der ungarischen Nationalversammlung am 26. April 2017 ein Schreiben, in dem er darauf hinwies, dass der Gesetzesvorschlag vor dem Hintergrund anhaltender feindlicher Äußerungen bestimmter Mitglieder der Regierungskoalition vorgelegt wurde, die einige nichtstaatliche Organisationen aufgrund ihrer Finanzierungsquellen öffentlich als „ausländische Agenten“ bezeichneten und ihre Rechtmäßigkeit in Frage stellten; der Begriff „ausländische Agenten“ wurde in dem Gesetzesentwurf jedoch nicht verwendet. Ähnliche Bedenken wurden in der am 7. März 2017 veröffentlichten Erklärung des Vorsitzes der Konferenz der internationalen nichtstaatlichen Organisationen des Europarats und des Vorsitzes des Sachverständigenrats für das Gesetz über nichtstaatliche Organisationen, in dem am 24. April 2017 veröffentlichten Gutachten des Sachverständigenrats für das Gesetz über nichtstaatliche Organisationen und in der Erklärung der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für die Lage von Menschenrechtsverteidigern und für die Förderung und den Schutz der Meinungsfreiheit und des Rechts der freien Meinungsäußerung vom 15. Mai 2017 vorgebracht.
- (42) Das ungarische Parlament nahm den Gesetzesvorschlag am 13. Juni 2017 mit einer Reihe von Änderungen an. In ihrer Stellungnahme vom 20. Juni 2017 räumte die Venedig-Kommission ein, dass der Begriff „Organisation, die Unterstützung aus dem Ausland erhält“ neutral und deskriptiv ist und dass einige dieser Änderungen eine deutliche Verbesserung darstellen, erklärte aber gleichzeitig, dass auf andere Bedenken nicht eingegangen wurde und die Änderungen nicht ausreichen, um die Bedenken zu zerstreuen, dass das Gesetz eine unverhältnismäßige und unnötige Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit, der freien Meinungsäußerung, des Rechts auf Privatsphäre und des Diskriminierungsverbots zur Folge haben würde. In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 wies der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen darauf hin, dass es keine ausreichende Begründung für diese Anforderungen gibt, die Teil des Versuchs zu sein scheinen, einige nichtstaatliche Organisationen, darunter nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Schutz der Menschenrechte in Ungarn einsetzen, zu diskreditieren.
- (43) Am 7. Dezember 2017 beschloss die Kommission, ein Gerichtsverfahren gegen Ungarn anzustrengen, da Ungarn aufgrund von Bestimmungen im Gesetz über nichtstaatliche Organisationen, mit denen nach Auffassung der Kommission zivilgesellschaftliche Organisationen indirekt diskriminiert und Spenden aus dem Ausland an solche

Organisationen unverhältnismäßig eingeschränkt würden, seinen Verpflichtungen gemäß den Vertragsbestimmungen über den freien Kapitalverkehr nicht nachkomme. Darüber hinaus machte die Kommission geltend, dass Ungarn gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Schutz des Privatlebens und der personenbezogenen Daten gemäß der Charta in Verbindung mit den Vertragsbestimmungen über den freien Kapitalverkehr gemäß Artikel 26 Absatz 2 sowie Artikel 56 und 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verstoßen hat.

- (44) Im Februar 2018 legte die ungarische Regierung ein Gesetzespaket vor, das aus drei Gesetzesvorschlägen (T/19776, T/19775 und T/19774) bestand. Der Vorsitz der Konferenz der internationalen nichtstaatlichen Organisationen des Europarats und der Vorsitz des Sachverständigenrats für das Gesetz über nichtstaatliche Organisationen veröffentlichten am 14. Februar 2018 eine Erklärung, in der sie darauf hinwiesen, dass das Paket nicht mit dem Recht auf Vereinigungsfreiheit vereinbar ist, vor allem für nichtstaatliche Organisationen, die sich für Migranten einsetzen. Am 15. Februar 2018 äußerte der Menschenrechtskommissar des Europarats ähnliche Bedenken. Am 8. März 2018 wiesen der Sonderberichterstatter über die Förderung und den Schutz des Rechts auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, der Sonderberichterstatter über die Lage von Menschenrechtsverteidigern, der Unabhängige Experte für Menschenrechte und internationale Solidarität, der Sonderberichterstatter über die Menschenrechte von Migranten und der Sonderberichterstatter für zeitgenössische Formen des Rassismus, der Rassendiskriminierung, der Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängender Intoleranz der Vereinten Nationen warnend darauf hin, dass der Gesetzesentwurf zu unzulässigen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit und der freien Meinungsäußerung in Ungarn führen würde. In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 brachte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen seine Sorge zum Ausdruck, dass nichtstaatliche Organisationen durch das Gesetzespaket stigmatisiert werden und ihre Fähigkeit, ihre wichtigen Aufgaben im Bereich der Förderung der Menschenrechte und vor allem der Rechte von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten wahrzunehmen, beeinträchtigt wird, da im Rahmen des Gesetzespakets auf das „Überleben der Nation“ und den Schutz der Bürger und der Kultur angespielt sowie die Arbeit der nichtstaatlichen Organisationen mit einer angeblichen internationalen Verschwörung in Verbindung gebracht wird. Der Menschenrechtsrat war außerdem besorgt, dass die auferlegten Beschränkungen für die Finanzierung von nichtstaatlichen Organisationen aus dem Ausland verwendet werden könnten, um diese unzulässig unter Druck zu setzen und ungerechtfertigten Einfluss auf ihre Tätigkeiten zu nehmen. Einer der Gesetzesentwürfe sah vor, aus dem Ausland stammende Mittel nichtstaatlicher Organisationen, einschließlich Finanzmitteln der Union, mit einem Satz von 25 % zu besteuern; durch das Gesetzespaket würden die nichtstaatlichen Organisationen außerdem der Rechtsbehelfe beraubt, mit denen willkürliche Entscheidungen angefochten werden könnten. Am 22. März 2018 forderte der Ausschuss für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des

Europarats bei der Venedig-Kommission ein Gutachten zu dem vorgeschlagenen Gesetzespaket an.

- (45) Am 29. Mai 2018 legte die ungarische Regierung einen Gesetzesentwurf zur Änderung bestimmter Gesetze mit Bezug zu Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vor (T/333). Der Entwurf ist eine überarbeitete Fassung des vorausgegangenen Legislativpakets und sieht strafrechtliche Sanktionen für die „Förderung der illegalen Einwanderung“ vor. Am selben Tag forderte das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, den Vorschlag zurückzuziehen, und äußerte seine Besorgnis, dass durch diese Vorschläge im Falle ihrer Annahme Menschen, die gezwungen sind, aus ihrer Heimat zu flüchten, dringend erforderlicher Hilfe und Unterstützungsleistungen beraubt und der bereits spannungsgeladene öffentliche Diskurs und die zunehmenden fremdenfeindlichen Haltungen befördert werden. Am 1. Juni 2018 äußerte die Menschenrechtskommissarin des Europarats ähnliche Bedenken. Am 31. Mai 2018 bestätigte die Vorsitzende des Ausschusses für Recht und Menschenrechte der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, dass man die Venedig-Kommission um ein Gutachten zu dem neuen Gesetzesentwurf ersucht hat. Der Entwurf wurde am 20. Juni 2018 angenommen, bevor die Venedig-Kommission das Gutachten vorlegte. Am 21. Juni 2018 verurteilte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte den Beschluss des ungarischen Parlaments. Am 22. Juni 2018 wiesen die Venedig-Kommission und das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte darauf hin, dass die Bestimmung über die strafrechtliche Haftung zu einer Beeinträchtigung der Tätigkeit von Organisationen und der Meinungsäußerung führen kann und gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf freie Meinungsäußerung verstößt und deshalb aufgehoben werden sollte. Am 19. Juli 2018 übermittelte die Kommission Ungarn ein aufforderungsschreiben bezüglich neuer Rechtsvorschriften, durch die Aktivitäten zur Unterstützung der Einreichung von Anträgen auf Asyl und auf Aufenthaltsgenehmigung unter Strafe gestellt werden und das Recht, Asyl zu beantragen, weiter eingeschränkt wird.

### ***Recht auf Gleichbehandlung***

- (46) Vom 17.–27. Mai 2016 unternahm die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zur Diskriminierung von Frauen qua Gesetz und in der Praxis eine Reise nach Ungarn. In ihrem Bericht wies die Arbeitsgruppe darauf hin, dass die konservative Familienform, die aufgrund ihrer wesentlichen Bedeutung für den Fortbestand der Nation geschützt wird, keine Unausgewogenheit im Hinblick auf die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte sowie die Stellung der Frau verursachen sollte. Die Arbeitsgruppe wies außerdem darauf hin, dass das Recht der Frauen auf Gleichstellung nicht nur als Schutz einer schutzbedürftigen Personengruppe – wie beispielsweise von Kindern, älteren Menschen und Menschen mit Behinderungen – betrachtet werden darf, da Frauen einen wesentlichen Teil all dieser Gruppen ausmachen. Neue Schulbücher enthielten nach wie vor Geschlechterstereotype, in deren Rahmen Frauen vorrangig als Mütter und Ehefrauen dargestellt und in einigen Fällen Mütter als weniger intelligent dargestellt

würden als Väter. Andererseits erkannte die Arbeitsgruppe die Anstrengungen der ungarischen Regierung an, die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben durch die Einführung großzügiger Maßnahmen im Familienförderungssystem sowie in Bezug auf die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung zu fördern. In ihrem Bericht vom 27. Juni 2018 erklärte die begrenzte Wahlbeobachtungsmission des Büros der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte für die Parlamentswahl 2018 in Ungarn, dass Frauen im politischen Leben unterrepräsentiert sind und es keine Rechtsvorschriften gibt, um die Gleichstellung der Geschlechter bei Wahlen zu fördern. Zwar habe eine große Partei eine Frau auf den Spitzenplatz der nationalen Liste gesetzt, und einige Parteien hätten sich in ihren Programmen mit geschlechterbezogenen Fragen befasst, jedoch habe die Stärkung der Position der Frau in der Gesellschaft als Wahlkampfthema – auch in den Medien – kaum Beachtung gefunden.

- (47) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 begrüßte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen die Unterzeichnung des Übereinkommens von Istanbul, bekundete jedoch sein Bedauern darüber, dass in Ungarn im Hinblick auf die Stellung der Frau in der Gesellschaft nach wie vor patriarchalische Stereotype vorherrschen, und stellte mit Besorgnis fest, dass von politischen Akteuren diskriminierende Aussagen gegenüber Frauen getätigt wurden. Außerdem wies er darauf hin, dass weibliche Opfer häuslicher Gewalt durch das ungarische Strafrecht nicht umfassend geschützt werden. Der Menschenrechtsrat bekräftigte seine Sorge darüber, dass Frauen in Führungspositionen im öffentlichen Dienst und insbesondere in Ministerien und im ungarischen Parlament nach wie vor unterrepräsentiert sind. Das Übereinkommen von Istanbul wurde noch nicht ratifiziert.
- (48) Das Grundgesetz Ungarns enthält zwingende Bestimmungen zum Schutz der Arbeitsplätze von Eltern und zur Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes; somit gibt es für Frauen sowie für Mütter und Väter, die Kinder erziehen, arbeitsrechtliche Sondervorschriften. Am 27. April 2017 veröffentlichte die Kommission eine begründete Stellungnahme, in der sie Ungarn aufforderte, die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>1</sup> ordnungsgemäß umzusetzen, da im ungarischen Recht eine Ausnahme von dem Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts vorgesehen sei, die viel weiter gefasst sei als die nach der Richtlinie zulässige Ausnahme. Am selben Tag veröffentlichte die Kommission eine an Ungarn gerichtete begründete Stellungnahme aufgrund der Nichteinhaltung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates<sup>2</sup>, die besagt, dass der Arbeitgeber verpflichtet ist, die Arbeitsbedingungen für Schwangere und Stillende so zu gestalten, dass sie vor

<sup>1</sup> Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (ABl. L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

<sup>2</sup> Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (zehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG) (ABl. L 348 vom 28.11.1992, S. 1).

Gefahren für ihre Gesundheit und Sicherheit geschützt sind. Die ungarische Regierung hat sich verpflichtet, die einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes Nr. CXXV/2003 über die Gleichbehandlung und die Förderung der Chancengleichheit sowie das Arbeitsgesetzbuch (Gesetz Nr. I/2012) zu ändern. Daraufhin wurde das Verfahren am 7. Juni 2018 abgeschlossen.

- (49) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken im Hinblick darauf, dass die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität in dem verfassungsmäßigen Diskriminierungsverbot nicht ausdrücklich als Diskriminierungsgründe genannt werden und dass die restriktive Definition des Begriffs „Familie“ zu Diskriminierung führen könnte, da bestimmte Familienformen, etwa gleichgeschlechtliche Partnerschaften, nicht darunter fallen. Der Menschenrechtsrat äußerte ferner Bedenken im Hinblick auf Gewalttaten, negative Stereotype und Vorurteile gegenüber lesbischen, schwulen, und bisexuellen Personen sowie Transgender-Personen, insbesondere in den Bereichen Beschäftigung und Bildung.
- (50) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 erwähnte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen auch die Zwangsunterbringung zahlreicher Personen mit geistigen, psychischen und psychosozialen Behinderungen in medizinischen Einrichtungen und deren Isolierung und zwangsweise Behandlung sowie Berichte über gewaltsame, grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung und Vorwürfe über eine hohe Zahl an nicht untersuchten Todesfällen in geschlossenen Einrichtungen.

***Rechte von Personen, die einer Minderheit angehören, einschließlich Roma und Juden, und Schutz vor hetzerischen Äußerungen, die gegen diese Minderheiten gerichtet sind***

- (51) In seinem im Anschluss an seine Reise nach Ungarn verfassten Bericht, der am 16. Dezember 2014 veröffentlicht wurde, wies der Menschenrechtskommissar des Europarats darauf hin, dass er angesichts der Verschlechterung der Lage im Hinblick auf Rassismus und Intoleranz in Ungarn besorgt ist, wobei Antiziganismus die offensichtlichste Form der Intoleranz sei, was sich an dem besonders rauen und auch gewaltamen Umgang mit Roma und an paramilitärischen Märschen und Patrouillen in von Roma bewohnten Dörfern zeige. Außerdem wies er darauf hin, dass die ungarischen Behörden antisemitische Äußerungen zwar verurteilt haben, Antisemitismus jedoch ein wiederkehrendes Problem ist, das sich durch Hetze und Gewalt gegen jüdische Mitbürger und ihr Eigentum äußert. Außerdem sei es zu einem Wiedererstarken der Fremdenfeindlichkeit gegenüber Migranten – darunter Asylbewerber und Flüchtlinge – sowie Intoleranz gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen wie LGBTI-Personen sowie armen und obdachlosen Personen gekommen. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) äußerte in ihrem am 9. Juni 2015 veröffentlichten Bericht über Ungarn ähnliche Bedenken.
- (52) In seiner vierten Stellungnahme zu Ungarn, die am 25. Februar 2016 angenommen wurde, wies der Beratende Ausschuss zum Rahmenübereinkommen zum Schutz

nationaler Minderheiten darauf hin, dass Roma nach wie vor unter systemischer Diskriminierung und Ungleichbehandlung in allen Lebensbereichen leiden, etwa in den Bereichen Wohnen, Beschäftigung, Bildung, Zugang zur Gesundheitsversorgung und Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben. In seiner Entschließung vom 5. Juli 2017 empfahl das Ministerkomitee des Europarats den ungarischen Behörden, nachhaltige und wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die Ungleichbehandlung und Diskriminierung von Roma zu verhindern, zu bekämpfen und zu bestrafen, die Lebensbedingungen, den Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und die Beschäftigung von Roma in enger Abstimmung mit Roma-Vertretern zu verbessern, wirksame Maßnahmen zur Beseitigung der zur anhaltenden schulischen Segregation von Roma-Kindern führenden Praktiken zu ergreifen, die Bemühungen um die Beseitigung der Probleme zu verstärken, vor denen Roma-Kinder im Bildungswesen stehen, dafür zu sorgen, dass Roma-Kinder gleiche Chancen im Hinblick auf den Zugang zu allen Bildungsebenen und hochwertigen Bildungsmöglichkeiten haben, und weiterhin Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass Kinder zu Unrecht Sonderschulen und -klassen zugewiesen werden. Die ungarische Regierung hat mehrere wesentliche Maßnahmen zur Förderung der Inklusion der Roma ergriffen. So hat sie am 4. Juli 2012 den Beschäftigungsschutz-Aktionsplan zum Schutz der Arbeitsplätze von benachteiligten Arbeitnehmern und zur Förderung der Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen verabschiedet. Außerdem hat sie die sektorspezifische Strategie für die Gesundheitsversorgung „Gesundes Ungarn 2014–2020“ zum Abbau von Ungleichheiten im Bereich Gesundheit beschlossen. 2014 hat sie eine Strategie für den Zeitraum 2014–2020 zur Behandlung slumartigen Wohnraums in segregierten Siedlungen verabschiedet. Dennoch ist laut dem Grundrechtsbericht 2018 der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte der Anteil der jungen Roma, deren Haupttätigkeit gegenwärtig nicht im Rahmen eines Arbeits-, Bildungs- oder Ausbildungsverhältnis stattfindet, von 38 % im Jahre 2011 auf 51 % im Jahre 2016 gestiegen.

- (53) In seinem Urteil vom 29. Januar 2013 in der Rechtssache Horváth und Kiss/Ungarn stellte der EGMR fest, dass bei der Anwendung der einschlägigen ungarischen Rechtsvorschriften in der Praxis keine angemessenen Vorkehrungen getroffen werden, weswegen übermäßig viele Roma-Kinder Sonderschulen zugewiesen werden, da systematisch fälschlicherweise geistige Behinderungen diagnostiziert werden, was einem Verstoß gegen das Recht auf diskriminierungsfreie Bildung gleichkommt. Die Durchführung des Urteils steht noch aus.
- (54) Am 26. Mai 2016 übermittelte die Kommission den ungarischen Behörden ein Aufforderungsschreiben in Bezug auf die ungarischen Rechtsvorschriften und Verwaltungsverfahren, die dazu führten, dass übermäßig viele Roma-Kinder Sonderschulen für Kinder mit geistigen Behinderungen zugewiesen und im Rahmen der regulären Schulen in erheblichem Maße getrennt unterrichtet würden, wodurch die soziale Inklusion behindert werde. Die ungarische Regierung führte einen aktiven Dialog mit der Kommission. Die Schwerpunkte der ungarischen Inklusionsstrategie liegen auf der Förderung der inklusiven Bildung, dem Abbau der Segregation, der

Bekämpfung der Weitergabe von Benachteiligungen von Generation zu Generation und der Schaffung eines inklusiven Schulumfelds. Darüber hinaus wurde das Gesetz über das staatliche öffentliche Bildungswesen im Januar 2017 durch zusätzliche Garantien ergänzt, und die ungarische Regierung führte im Zeitraum 2011 bis 2015 behördliche Prüfungen durch, gefolgt von Maßnahmen durch Regierungsstellen.

- (55) In seinem Urteil vom 20. Oktober 2015 in der Rechtssache Balázs/Ungarn stellte der EGMR fest, dass es im Zusammenhang mit der fehlenden Berücksichtigung des mutmaßlich romafeindlichen Charakters eines Angriffs zu einem Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot gekommen ist. In seinem Urteil vom 12. April 2016 in der Rechtssache R. B./Ungarn und seinem Urteil vom 17. Januar 2017 in der Rechtssache Király und Dömötör/Ungarn stellte der EGMR fest, dass es aufgrund unzulänglicher Untersuchungen vom mutmaßlichen Fällen rassistisch motivierter Beschimpfungen zu einem Verstoß gegen das Recht auf Achtung des Privatlebens gekommen ist. In seinem Urteil vom 31. Oktober 2017 in der Rechtssache M.F./Ungarn stellte der EGMR einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot in Verbindung mit dem Verbot unmenschlicher und erniedrigender Behandlung fest, da die Behörden nicht untersucht haben, ob der betreffende Vorfall möglicherweise rassistisch motiviert gewesen ist. Die Durchführung dieser Urteile steht noch aus. Nach den Urteilen in den Rechtssachen Balázs/Ungarn und R.B./Ungarn trat jedoch am 28. Oktober 2016 eine Änderung des Tatbestands des „Schürens von Gewalt oder Hass gegen die Gemeinschaft“ im Strafgesetzbuch in Kraft, um den Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates<sup>1</sup> umzusetzen. Das Strafgesetzbuch war 2011 geändert worden, um Kampagnen rechtsextremer paramilitärischer Gruppen zu unterbinden, indem die sogenannte „Straftat in Uniform“ eingeführt wurde, bei der provokantes unsoziales Verhalten, durch das ein Angehöriger einer nationalen, ethnischen oder religiösen Gemeinschaft in Angst versetzt wird, mit einer Freiheitsstrafe von drei Jahren bestraft wird.
- (56) Vom 29. Juni bis 1. Juli 2015 führte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE im Rahmen einer Reise nach Ungarn aufgrund von Berichten über die Maßnahmen der Stadtverwaltung von Miskolc im Zusammenhang mit der Zwangsräumung von Roma eine Bewertungsmission durch. Die lokalen Stellen hatten ein Modell romafeindlicher Maßnahmen zur Anwendung gebracht, noch bevor das Gemeindedekret über Sozialleistungen von 2014 geändert wurde, und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in der Stadt hatten gehäuft romafeindliche Erklärungen abgegeben. So wurde berichtet, dass der Bürgermeister von Miskolc im Februar 2013 gesagt habe, er wolle die Stadt von „asozialen, perversen Roma“, die angeblich widerrechtlich vom „Nestbauprogramm“ (Fészekrakó program) für Beihilfen zum Erwerb von Wohnraum profitiert hätten, und von Menschen, die in Sozialwohnungen wohnten und Miet- sowie Nebenkostenzahlungen schuldig geblieben seien, säubern. Diese Äußerung markierte den Beginn einer Reihe von

---

<sup>1</sup> Rahmenbeschluss 2008/913/JI des Rates vom 28. November 2008 zur strafrechtlichen Bekämpfung bestimmter Formen und Ausdrucksweisen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ABl. L 328 vom 6.12.2008, S. 55).

Zwangsräumungen, und noch im selben Monat wurden 50 von 273 Wohnungen der entsprechenden Kategorie geräumt, auch um Flächen für die Erneuerung eines Stadions freizumachen. Nachdem die zuständige Regierungsbehörde Rechtsmittel eingelegt hatte, erklärte der Oberste Gerichtshof die betreffenden Bestimmungen in seinem Beschluss vom 28. April 2015 für nichtig. Am 5. Juni 2015 veröffentlichten der Ombudsmann für Grundrechte und der stellvertretende Ombudsmann für die Rechte nationaler Minderheiten eine gemeinsame Stellungnahme zu den Grundrechtsverletzungen gegen Roma in Miskolc, die Empfehlungen enthielt, die die Stadtverwaltung nicht umsetzte. Auch die ungarische Behörde für Gleichbehandlung führte Ermittlungen durch und forderte die Stadtverwaltung im Juli 2015 im Rahmen eines Beschlusses auf, sämtliche Räumungen einzustellen und einen Maßnahmenplan für die Bereitstellung menschenwürdigen Wohnraums zu erarbeiten. Am 26. Januar 2016 übermittelte der Menschenrechtskommissar des Europarates den Regierungen von Albanien, Bulgarien, Frankreich, Italien, Schweden, Serbien und Ungarn Schreiben bezüglich Zwangsräumungen von Roma. In dem Schreiben an die ungarischen Stellen wurden Bedenken hinsichtlich der Behandlung von Roma in Miskolc geäußert. Der Maßnahmenplan wurde am 21. April 2016 angenommen, und inzwischen wurde außerdem eine Agentur für Sozialwohnungen eingerichtet. In ihrer Entscheidung vom 14. Oktober 2016 stellte die Behörde für Gleichbehandlung fest, dass die Gemeinde ihre Verpflichtungen erfüllt hat. Dennoch wies die ECRI in ihren Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlungen in Bezug auf Ungarn vom 15. Mai 2018 darauf hin, dass zwar einige positive Entwicklungen im Hinblick auf die Verbesserung der Wohnverhältnisse der Roma zu verzeichnen sind, die Empfehlung allerdings nicht umgesetzt wurde.

- (57) In seiner Entschließung vom 5. Juli 2017 empfahl das Ministerkomitee des Europarats den ungarischen Behörden, ihren Dialog mit der jüdischen Gemeinschaft weiterhin zu verbessern und nachhaltig zu gestalten, dem Vorgehen gegen Antisemitismus im öffentlichen Raum höchste Priorität einzuräumen, nachhaltige Maßnahmen zu ergreifen, um rassistisch und ethnisch motivierten sowie antisemitischen Taten, darunter Vandalismus und Hetze, vorzubeugen, festzustellen, ob es sich um einschlägig motivierte Taten handelt, entsprechend zu ermitteln, die Taten strafrechtlich zu verfolgen und wirksame Strafen zu verhängen sowie eine Änderung der Rechtsvorschriften in Betracht zu ziehen, um für einen möglichst umfassenden rechtlichen Schutz vor rassistischen Verbrechen zu sorgen.
- (58) Die ungarische Regierung verfügte, dass die Leibrente für Überlebende des Holocausts 2012 um 50 % angehoben wird, gründete 2013 den Ausschuss für das ungarische Holocaust-Gedenkjahr 2014, erklärte das Jahr 2014 zum Holocaust-Gedenkjahr, leitete Renovierungs- und Restaurierungsprogramme für mehrere ungarische Synagogen und jüdische Friedhöfe ein und bereitet derzeit die 2019 in Budapest stattfindende Europäische Makkabiade vor. In den ungarischen Rechtsvorschriften wird eine Reihe von Vergehen im Zusammenhang mit Hass oder der Aufstachelung zu Hass, einschließlich antisemitischer Taten sowie Holocaustleugnung und -verunglimpfung, benannt. Von 2015 bis 2016 hatte Ungarn den Vorsitz in der Internationalen Allianz für

das Gedenken an den Holocaust (Holocaust Remembrance Alliance – IHRA) inne. Dennoch richtete der ungarische Ministerpräsident in einer Rede am 15. März 2018 in Budapest polemische Angriffe gegen George Soros, auch unter Verwendung eindeutig antisemitischer Stereotypen, die als strafbar hätten eingestuft werden können.

- (59) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken im Hinblick auf Berichte, denen zufolge die Roma-Gemeinschaft nach wie vor von weit verbreiteter Diskriminierung und Ausgrenzung, Arbeitslosigkeit sowie Segregation in den Bereichen Wohnen und Bildung betroffen sei. Er ist insbesondere beunruhigt darüber, dass die schulische Segregation nach wie vor weitverbreitet ist, insbesondere in kirchlichen Schulen und Privatschulen, und dass die Anzahl der Roma-Kinder, die Schulen für Kinder mit leichten Behinderungen zugewiesen werden, weiterhin unverhältnismäßig hoch ist. Er äußerte außerdem Bedenken im Hinblick auf die Häufigkeit von Hassverbrechen sowie Hetze im politischen Diskurs, in den Medien und im Internet, die insbesondere gegen Roma, Muslime, Migranten und Flüchtlinge gerichtet seien, und zwar auch im Zusammenhang mit staatlich geförderten Kampagnen. Der Menschenrechtsrat äußerte Bedenken im Hinblick auf die Häufigkeit antisemitischer Stereotype. Er verzeichnete außerdem mit Besorgnis Vorwürfe, wonach die offiziell verzeichnete Zahl von Hassverbrechen deshalb äußerst gering ist, weil die Polizei in Fällen glaubwürdiger Behauptungen von Hassverbrechen und strafbarer Hetze oft keine Ermittlungen und keine Strafverfolgung einleite. Schließlich äußerte der Menschenrechtsrat Bedenken im Hinblick auf Berichte, wonach Roma von der Polizei kontinuierlich aufgrund ihres Aussehens kontrolliert würden („racial profiling“).
- (60) In einem Fall, der das Dorf Gyöngyöspata betraf, wo die örtliche Polizei Geldstrafen für geringfügige Verkehrsdelikte nur gegen Roma verhängte, wurde in erster Instanz entschieden, dass diese Praxis Schikane und eine direkte Diskriminierung von Roma dargestellte, auch wenn die einzelnen Maßnahmen rechtmäßig waren. Das Gericht der zweiten Instanz und der Oberste Gerichtshof urteilten jedoch, dass der in einer von der ungarischen Gesellschaft für Freiheitsrechte (Társaság a Szabadságjogokért – TASZ) eingereichten Popularklage erhobene Vorwurf der Diskriminierung nicht erhärtet werden konnte. Der Fall wurde vor den EGMR gebracht.
- (61) Gemäß der Vierten Änderung des Grundgesetzes darf die „Freiheit der Meinungsäußerung nicht mit dem Ziel ausgeübt werden, die Würde der ungarischen Nation oder einer anderen nationalen, ethnischen, Rassen- oder Religionsgemeinschaft zu verletzen“; Nach dem ungarischen Strafgesetzbuch steht das Schüren von Gewalt oder Hass gegen ein Mitglied einer Gemeinschaft unter Strafe. Die Regierung hat eine Arbeitsgruppe gegen Hassverbrechen eingerichtet, die Schulungsmaßnahmen für Polizeibedienstete durchführt und Opfer bei der Zusammenarbeit mit der Polizei und der Anzeige von Vorfällen unterstützt.

## ***Grundrechte von Migranten, Asylsuchenden und Flüchtlingen***

- (62) Am 3. Juli 2015 äußerte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Bedenken im Hinblick auf das beschleunigte Verfahren zur Änderung des Asylrechts. Am 17. September 2015 äußerte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge die Ansicht, dass Ungarn mit seiner Behandlung von Flüchtlingen und Migranten gegen das Völkerrecht verstößt. Am 27. November 2015 erklärte der Menschenrechtskommissar des Europarats, dass Ungarns Reaktion auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit Flüchtlingen in Hinblick auf die Wahrung der Menschenrechte zu wünschen übrig lässt. Am 21. Dezember 2015 forderten der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, der Europarat und das Büro der OSZE für demokratische Institutionen und Menschenrechte Ungarn nachdrücklich auf, von Strategien und Verfahren abzusehen, mit denen Intoleranz und Angst gefördert würden und Fremdenfeindlichkeit gegenüber Flüchtlingen und Migranten geschürt werde. Am 6. Juni 2016 äußerte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Bedenken im Hinblick auf die steigende Zahl an Vorwürfen der Misshandlung von Asylsuchenden und Migranten durch Grenzbeamte sowie im Hinblick auf die umfassenderen restriktiven Grenz- und Legislativmaßnahmen, unter anderem im Hinblick auf den Zugang zu Asylverfahren. Am 10. April 2017 forderte das Hohe Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen die sofortige Aussetzung von Dublin-Überstellungen nach Ungarn. Im Jahr 2017 wurden von den insgesamt 3 397 in Ungarn gestellten Anträgen auf internationalen Schutz 2 880 abgelehnt, womit die Ablehnungsquote bei 69,1 % liegt. Im Jahr 2015 wurden von 480 Einsprüchen vor Gericht im Zusammenhang mit Anträgen auf internationalen Schutz lediglich 40 positiv beschieden, d. h. 9 %. 2016 wurden von 775 Einsprüchen 5 positiv beschieden, d. h. 1 %. Im Jahr 2017 gab es keinerlei Einsprüche.
- (63) Der Grundrechtsbeauftragte der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache besuchte Ungarn im Oktober 2016 und im März 2017 aufgrund seiner Bedenken, dass die Agentur unter Bedingungen arbeite, die nicht darauf ausgerichtet seien, die Einhaltung, den Schutz und die Verwirklichung der Rechte von Personen, die die ungarisch-serbische Grenze überquerten, zu gewährleisten, wodurch die Agentur in Situationen versetzt werden könne, in denen de facto die EU-Grundrechtecharta verletzt werde. Der Grundrechtsbeauftragte stellte im März 2017 fest, dass das Risiko der geteilten Verantwortung der Agentur für die Verletzung von Grundrechten gemäß Artikel 34 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sehr hoch bleibt.
- (64) Am 3. Juli 2014 erklärte die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen für willkürliche Inhaftierungen, dass die Lage der Asylbewerber und Migranten ohne geregelten Status deutlich verbessert sowie beobachtet werden muss, um zu verhindern, dass es zu Fällen willkürlichen Freiheitsentzugs kommt. In seinem im Anschluss an seine Reise nach Ungarn verfassten Bericht, der am 16. Dezember 2014 veröffentlicht wurde, äußerte der Menschenrechtskommissar des Europarats ähnliche Bedenken im Hinblick auf Inhaftierungen, insbesondere von unbegleiteten Minderjährigen. Vom 21.–27. Oktober

2015 fand eine Reise des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe nach Ungarn statt, und der Ausschuss erklärte in seinem Bericht, dass zahlreiche Ausländer (darunter unbegleitete Minderjährige) vorgebracht haben, dass sie von Polizisten und bewaffnetem Wachpersonal in Hafteinrichtungen für Migranten und Asylbewerber körperlich misshandelt wurden. Am 7. März 2017 äußerte der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge Bedenken im Hinblick auf ein neues Gesetz, das im ungarischen Parlament angenommen worden war, in dem die obligatorische Inhaftierung aller Asylsuchenden – auch von Kindern – für die gesamte Dauer des Asylverfahrens vorgesehen ist. Am 8. März 2017 äußerte auch der Menschenrechtskommissar des Europarats seine Bedenken im Hinblick auf dieses neue Gesetz. Am 31. März 2017 forderte der Unterausschuss der Vereinten Nationen zur Verhinderung von Folter Ungarn auf, sofort gegen den übermäßigen Rückgriff auf die Inhaftierung vorzugehen und Alternativen zu prüfen.

- (65) In seinem Urteil vom 5. Juli 2016 in der Rechtssache O.M./Ungarn stellte der EGMR fest, dass es in diesem Fall im Zuge einer an Willkür grenzenden Inhaftierung zu einer Verletzung des Rechts auf Freiheit und Sicherheit gekommen ist. Insbesondere ließen die Behörden keine Sorgfalt walten, als sie die Inhaftierung des Klägers anordneten, ohne dabei zu berücksichtigen, wie es um die Sicherheit bzw. Gefährdung schutzbedürftiger Personen – zum Beispiel LGBT-Personen wie der Kläger – unter anderen inhaftierten Personen bestellt ist, von denen viele aus Ländern stammen, in denen kulturelle oder religiöse Vorurteile gegen solche Personen weit verbreitet sind. Die Durchführung des Urteils steht noch aus.
- (66) Vom 12.–16. Juni 2017 besuchte der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs des Europarats für Migration und Flüchtlinge Serbien sowie zwei Transitonen in Ungarn. In seinem Bericht stellte der Sonderbeauftragte fest, dass das mit Gewalt verbundene Zurückdrängen von Migranten und Flüchtlingen von Ungarn nach Serbien Bedenken im Hinblick auf Artikel 2 (Recht auf Leben) und 3 (Folterverbot) der Europäischen Menschenrechtskonvention aufwirft. Der Sonderbeauftragte stellte außerdem fest, dass die restriktiven Praktiken beim Einlass von Asylsuchenden in die Transitonen Röszke und Tompa häufig dazu führen, dass Asylsuchende nach illegalen Möglichkeiten zur Überquerung der Grenze suchen und dabei auf Schmuggler und Schleuser zurückgreifen müssen, mit allen damit verbundenen Gefahren. Er führte an, dass es den Asylverfahren, die in den Transitonen durchgeführt werden, an angemessenen Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Asylsuchenden gegen die Zurückweisung in Länder ermangelt, in denen sie Gefahr laufen, nicht im Einklang mit Artikel 2 und 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention behandelt zu werden. Der Sonderbeauftragte kam zu dem Schluss, dass die Gesetzgebung und die Praktiken Ungarns mit den Bedingungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in Einklang gebracht werden müssen. Der Sonderbeauftragte sprach mehrere Empfehlungen aus; so forderte er die ungarischen Behörden beispielsweise auf, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, unter anderem durch die Überprüfung des einschlägigen Rechtsrahmens und die Änderung der einschlägigen Verfahren, um dafür Sorge zu tragen, dass keine

Ausländer, die an den Grenzen ankommen oder sich auf dem Hoheitsgebiet Ungarns aufhalten, davon abgeschreckt werden, internationalen Schutz zu beantragen. Vom 5.–7. Juli 2017 besuchte auch eine Delegation des Lanzarote-Ausschusses des Europarats (Ausschuss der Vertragsstaaten des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch) zwei Transitonen und sprach mehrere Empfehlungen aus, etwa die Forderung, dass alle Personen unter 18 Jahren als Kinder behandelt und nicht aufgrund ihres Alters diskriminiert werden sollten, um dafür zu sorgen, dass alle Kinder in der Zuständigkeit Ungarns vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch geschützt werden, und die Forderung, dass sie systematisch in regulären Jugendschutzeinrichtungen untergebracht werden sollten, damit die sexuelle Ausbeutung und der sexuelle Missbrauch von Kindern durch Erwachsene und Jugendliche in den Transitonen verhindert werden. Vom 18.–20. Dezember 2017 besuchte eine Delegation der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) Ungarn, und dort unter anderem zwei Transitonen, und stellte fest, dass eine Transitzone, die tatsächlich ein Ort der Freiheitsberaubung sei, nicht als angemessene und sichere Unterbringung für Opfer des Menschenhandels angesehen werden könne. Sie forderte die ungarischen Stellen auf, einen Rechtsrahmen für die Identifizierung der Opfer von Menschenhandel unter Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Wohnsitz zu erlassen und die Verfahren zur Identifizierung der Opfer von Menschenhandel unter Asylbewerbern und irregulären Migranten zu stärken. Zum 1. Januar 2018 wurden zusätzliche Regelungen eingeführt, die Minderjährige im Allgemeinen und unbegleitete Minderjährige im Besonderen begünstigen; unter anderem wurde ein spezieller Lehrplan für minderjährige Asylsuchende erarbeitet. Die ECRI erwähnte in ihren am 15. Mai 2018 veröffentlichten Schlussfolgerungen zur Umsetzung der Empfehlungen in Bezug auf Ungarn, dass sie zwar anerkenne, dass Ungarn nach dem massiven Zustrom von Migranten und Flüchtlingen immense Herausforderungen bewältigen musste, jedoch angesichts der daraufhin ergriffenen Maßnahmen und der gravierenden Verschlechterung der Lage seit ihrem fünften Bericht entsetzt sei. Die Behörden sollten der Inhaftierung, vor allem von Familien mit Kindern und von sämtlichen unbegleiteten Minderjährigen, in Transitonen unverzüglich ein Ende setzen.

- (67) Mitte August 2018 begannen die Einwanderungsbehörden, die Lebensmittelausgabe an erwachsene Asylsuchende, die die Ablehnung ihrer Asylanträge wegen Unzulässigkeit vor Gericht anfochten, einzustellen. Mehrere Asylsuchende mussten um einstweilige Verfügungen des EGMR ersuchen, um wieder Lebensmittel zu erhalten. Der EGMR erließ solche Verfügungen in zwei Fällen am 10. August 2018 und in einem dritten Fall am 16. August 2018 und ordnete an, dass an die Antragsteller Lebensmittel auszugeben sind. Die ungarischen Stellen handelten im Einklang mit diesen Verfügungen.
- (68) In seinem Urteil vom 14. März 2017 in der Rechtssache Ilias und Ahmed/Ungarn stellte der EGMR fest, dass gegen das Recht der Beschwerdeführer auf Freiheit und Sicherheit verstößen wurde. Der EGMR stellte außerdem fest, dass im Hinblick auf die Ausweisung der Kläger nach Serbien gegen das Verbot der unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung sowie im Hinblick auf die Haftbedingungen in der

Transitzone Röszke gegen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf verstoßen wurde. Der Fall ist gegenwärtig bei der Großen Kammer des EGMR anhängig.

- (69) Am 14. März 2018 wurde Ahmed H., ein auf Zypern lebender Syrer, der im September 2015 versucht hatte, seiner Familie bei der Flucht aus Syrien und dem Überqueren der serbisch-ungarischen Grenze zu helfen, von einem ungarischen Gericht aufgrund einer Anklage wegen „terroristischer Handlungen“ zu sieben Jahren Haft und zehn Jahren Aufenthaltsverbot in Ungarn verurteilt, wodurch die Frage der korrekten Anwendung der Antiterrorgesetze in Ungarn wie auch des Rechts auf ein faires Verfahrens aufgeworfen wurde.
- (70) In seinem Urteil vom 6. September 2017 in den Rechtssachen C-643/15 und C-647/15 wies der Gerichtshof der Europäischen Union die Klagen der Slowakei und Ungarns gegen die vorläufige obligatorische Regelung zur Umsiedlung von Asylbewerbern gemäß dem Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vollständig ab. Ungarn ist diesem Urteil jedoch bislang nicht nachgekommen. Am 7. Dezember 2017 beschloss die Kommission, die Tschechische Republik, Ungarn und Polen wegen Nichteinhaltung ihrer rechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Umsiedlung vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu klagen.
- (71) Am 7. Dezember 2017 beschloss die Kommission, im Hinblick auf die Asylgesetzgebung Ungarns durch Übermittlung einer begründeten Stellungnahme ein Vertragsverletzungsverfahren gegen das Land einzuleiten. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die ungarischen Rechtsvorschriften nicht mit dem Unionsrecht, insbesondere mit den Richtlinien 2013/32/EU<sup>1</sup>, 2008/115/EG<sup>2</sup> und 2013/33/EU<sup>3</sup> des Europäischen Parlaments und des Rates sowie mit mehreren Bestimmungen der Charta, im Einklang stehen. Am 19. Juli 2018 beschloss die Kommission, Ungarn vor dem Gerichtshof der Europäischen Union zu verklagen, weil die Asyl- und Rückführungsvorschriften des Landes nicht mit dem Unionsrecht vereinbar sind.
- (72) In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken, dass das im März 2017 verabschiedete ungarische Gesetz, das vorsieht, dass alle Asylbewerber – mit Ausnahme von unbegleiteten Kindern, bei denen festgestellt wurde, dass sie jünger als 14 Jahre sind – für die Dauer ihres Asylverfahrens automatisch in Transitzonen abgeschoben werden können, aufgrund der Möglichkeit einer längeren, auf unbestimmte Zeit ausgelegten Zwangsunterbringung, des Fehlens jeglicher rechtlicher Auflagen, die spezifischen Umstände jedes einzelnen Betroffenen umgehend zu prüfen,

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60).

<sup>2</sup> Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

<sup>3</sup> Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 96).

und des Fehlens von Verfahrensgarantien, um wirksam gegen die Abschiebung in die Transitzonen vorgehen zu können, die einschlägigen rechtlichen Vorgaben nicht erfüllt. Der Menschenrechtsrat äußerte insbesondere Bedenken im Hinblick auf Berichte, denen zufolge die automatische Abschiebehaft in Unterbringungszentren in Ungarn ausgiebig zur Anwendung gebracht werde, und zeigte sich besorgt über den Einsatz der Einschränkung der persönlichen Freiheit als allgemeines Mittel zur Abschreckung vom illegalen Grenzübertritt, und nicht als Reaktion auf das im Einzelfall zu bestimmende Risiko. Außerdem äußerte der Menschenrechtsrat Bedenken im Hinblick auf Vorwürfe über schlechte Bedingungen in manchen Unterbringungszentren. Er zeigte sich besorgt über das Zurückweisungsgesetz, das im Juni 2016 erstmals eingeführt wurde und die beschleunigte Ausweisung aller Personen, die die Grenze irregulär überqueren und innerhalb einer Entfernung von acht Kilometern von der Grenze auf ungarischem Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, durch die Polizei ermöglicht, und das in weiterer Folge auf das gesamte ungarische Hoheitsgebiet ausgeweitet wurde, sowie über das Dekret 191/2015, mit dem Serbien zu einem „sicheren Drittstaat“ erklärt wurde, womit Zurückweisungen an der Grenze zwischen Ungarn und Serbien möglich wurden. Der Menschenrechtsrat stellte mit Besorgnis fest, dass die Maßnahme der Zurückweisung Berichten zufolge willkürlich angewandt wird und dass die dieser Maßnahme ausgesetzten Personen nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben, Asylanträge zu stellen oder von Rechtsbehelfen Gebrauch zu machen. Er stellte außerdem mit Besorgnis fest, dass es Berichten zufolge zu kollektiven und gewaltsauslösenden Ausweisungen sowie zu mutmaßlichen Fällen von körperlicher Gewalt, Angriffen durch Polizeihunde und dem Einsatz von Gummigeschossen gekommen sei, was zu schweren Verletzungen und in mindestens einem Fall zu dem Tod eines Asylsuchenden geführt habe. Der Menschenrechtsrat zeigte sich zudem besorgt angesichts von Berichten, wonach die in den Transitzonen durchgeführte Bestimmung des Alters von minderjährigen Asylsuchenden und unbegleiteten Minderjährigen unzulänglich sei, in großem Maße auf der äußerlichen Begutachtung durch Sachverständige beruhe und nicht zutreffend sei, und wonach diese Asylsuchenden keinen angemessenen Zugang zu Bildung, sozialen und psychologischen Diensten sowie Rechtsberatung hätten. Gemäß dem neuen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU werden medizinische Untersuchungen zur Altersbestimmung nur noch als letztes Mittel zulässig sein.

### ***Wirtschaftliche und soziale Rechte***

- (73) Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen für extreme Armut und Menschenrechte und die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für das Recht auf angemessene Unterkunft forderten Ungarn am 15. Februar 2012 und am 11. Dezember 2012 auf, Rechtsvorschriften zu überdenken, durch die den lokalen Behörden die Möglichkeit eröffnet wird, Obdachlosigkeit zu bestrafen, und dem Urteil des Verfassungsgerichts, das Obdachlosigkeit entkriminalisiert hat, nachzukommen. In seinem im Anschluss an seine Reise nach Ungarn verfassten Bericht, der am 16. Dezember 2014 veröffentlicht wurde, äußerte der Menschenrechtskommissar des

Europarats seine Bedenken im Hinblick auf Maßnahmen, mit denen das Übernachten im Freien und der Bau von Hütten und Verschlägen unterbunden werde, und die von vielen Seiten als faktische Kriminalisierung der Obdachlosigkeit beschrieben würden. Der Kommissar hielt die ungarischen Behörden dazu an, Berichte über Fälle von Zwangsräumungen, bei denen keine Alternativlösungen angeboten worden seien, und über Fälle, in denen Kinder ihren Familien aufgrund schlechter sozioökonomischer Bedingungen weggenommen worden seien, zu untersuchen. In seinen abschließenden Bemerkungen vom 5. April 2018 äußerte der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen Bedenken im Hinblick auf die nationalen und kommunalen Rechtsvorschriften, die auf der vierten Änderung des Grundgesetzes beruhten, und mit denen festgelegt worden sei, dass das Übernachten im Freien auf vielen öffentlichen Flächen nicht zulässig ist, und die im Grunde einer Bestrafung der Obdachlosigkeit gleichkämen. Am 20. Juni 2018 nahm das ungarische Parlament die siebte Änderung des Grundgesetzes an, mit der verboten wurde, den öffentlichen Raum für den gewöhnlichen Aufenthalt zu nutzen. Am selben Tag bezeichnete die Sonderberichterstatterin der Vereinten Nationen für das Recht auf angemessenen Wohnraum den Schritt Ungarns, Obdachlosigkeit unter Strafe zu stellen, als grausam und als einen Verstoß gegen die internationalen Menschenrechtsnormen.

- (74) In seinen Schlussfolgerungen für 2017 erklärte der Europäische Ausschuss für soziale Rechte, dass Ungarn die Europäische Sozialcharta nicht einhält, da es für Selbständige und Hausangestellte sowie andere Arten von Arbeitnehmern keine Vorschriften im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz gibt, da keine ausreichenden Maßnahmen ergriffen werden, um die Müttersterblichkeit zu verringern, da die Mindesthöhe der Altersrente und der Beihilfe für Arbeitsuchende unzureichend ist, da die Höchstdauer der Auszahlung der Beihilfe für Arbeitsuchende zu kurz ist und da die Mindesthöhe der Rehabilitationsleistungen und der Leistungen bei Invalidität in bestimmten Fällen unzureichend ist. Der Ausschuss kam außerdem zu dem Schluss, dass Ungarn die Europäische Sozialcharta nicht einhält, da die Höhe der an mittellose Einzelpersonen – also etwa an ältere Personen – ausgezahlten Sozialleistungen unzureichend ist, da für rechtmäßig aufhältige Staatsangehörige aller Vertragsstaaten kein gleichberechtigter Zugang zu Sozialleistungen sichergestellt ist und da nicht festgestellt werden kann, dass es für schutzbedürftige Familien ein ausreichendes Wohnraumangebot gibt. In Bezug auf die Gewerkschaftsrechte erklärte der Ausschuss, dass das Recht der Arbeitnehmer auf bezahlten Urlaub nicht hinreichend garantiert ist, dass keine Maßnahmen zur Förderung tarifvertraglicher Vereinbarungen ergriffen wurden, während der Schutz von Arbeitnehmern durch solche Vereinbarungen in Ungarn erkennbar gering ist, und dass im öffentlichen Dienst das Streikrecht denjenigen Gewerkschaften vorbehalten ist, die Vertragspartei der mit der Regierung geschlossenen Vereinbarung sind; die Kriterien für die Bestimmung der Beamten, denen das Streikrecht verwehrt werde, seien nicht Gegenstand der Charta; die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes könnten erst bei Zustimmung einer Mehrheit des betroffenen Personals zum Streik aufrufen.

- (75) Seit die Regierung von Viktor Orbán im Dezember 2010 eine Änderung des sogenannten „Streikgesetzes“ verabschiedet hat, sind Streiks in Ungarn praktisch verboten. Die Änderungen bewirken, dass Streiks grundsätzlich in Unternehmen zulässig sind, die durch öffentliche Dienstleistungsverträge mit der staatlichen Verwaltung verbunden sind. Die Änderung gilt nicht für Berufsgruppen, die dieses Recht gar nicht haben, wie Zugführer, Polizeibeamte, ärztliches Personal und Fluglotsen. Das eigentliche Problem ist jedoch der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die an der Urabstimmung teilnehmen müssen, damit sie gültig ist, nämlich bis zu 70 %. Die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Streiks wird dann von einem Arbeitsgericht getroffen, das dem Staat vollständig untergeordnet ist. 2011 wurden neun Anträge auf Streikgenehmigung eingereicht. In sieben Fällen wurden sie ohne Angabe von Gründen zurückgewiesen; zwei Anträge wurden bearbeitet, doch erwies es sich als unmöglich, eine Entscheidung zu erlassen.
- (76) Der Ausschuss für die Rechte des Kindes der Vereinten Nationen äußerte sich in seinem am 14. Oktober 2014 veröffentlichten Bericht „Concluding observations on the combined third, fourth and fifth periodic reports of Hungary“ (Abschließende Bemerkungen zum kombinierten dritten, vierten und fünften periodischen Bericht Ungarns) besorgt über die steigende Anzahl von Fällen, in denen Kinder aufgrund schlechter sozioökonomischer Bedingungen von ihren Eltern getrennt würden. Eltern können ihre Kinder aufgrund von Arbeitslosigkeit, mangelndem sozialem Wohnraum oder fehlenden Plätzen in vorübergehenden Wohneinrichtungen verlieren. Laut einer Studie des Europäischen Zentrums für die Rechte der Roma sind Roma-Familien und -Kinder von diesem Vorgehen unverhältnismäßig stark betroffen.
- (77) In ihrer Empfehlung vom 23. Mai 2018 für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2018 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2018 wies die Kommission darauf hin, dass der Anteil der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen 2016 auf 26,3 % gesunken ist, jedoch weiterhin über dem Unionsdurchschnitt liegt, und dass Kinder der Gefahr der Armut im Allgemeinen stärker ausgesetzt sind als andere Altersgruppen. Die Mindestunterstützung für Einpersonenhaushalte liegt unter 50 % der Armutsgrenze und gehört damit zu den niedrigsten in der EU. Die Angemessenheit der Leistungen bei Arbeitslosigkeit ist sehr gering: Ihr auf maximal drei Monate begrenzter Anspruchszeitraum ist der kürzeste in der Union und deckt nur etwa ein Viertel der durchschnittlichen Dauer der Arbeitssuche ab. Zudem gehören die ausgezahlten Beträge unionsweit zu den niedrigsten. Die Kommission empfahl, die Angemessenheit und Reichweite der Sozialleistungen und der Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu verbessern.
- (78) Am [...] 2018 hat der Rat Ungarn nach Artikel 7 Absatz 1 EUV angehört.
- (79) Aus den angeführten Gründen sollte nach Artikel 7 Absatz 1 EUV festgestellt werden, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV genannten Werte durch Ungarn besteht –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

*Artikel 1*

Es besteht die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn.

*Artikel 2*

Der Rat empfiehlt Ungarn, innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe dieses Beschlusses folgende Maßnahmen zu ergreifen: [...]

*Artikel 3*

Dieser Beschluss tritt am [...] Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

*Artikel 4*

Dieser Beschluss ist an Ungarn gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates*

*Der Präsident*