



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 26. Juli 2021
(OR. en)

10341/21
ADD 14

JAI 812
FREMP 202
AG 61
POLGEN 127

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 22. Juli 2021

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

Nr. Komm.dok.: SWD(2021) 714 final

Betr.: ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn Begleitunterlage zur MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2021) 714 final.

Anl.: SWD(2021) 714 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2021
SWD(2021) 714 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Begleitunterlage zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 Die Lage der Rechtsstaatlichkeit in der Europäischen Union

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

DE

DE

ZUSAMMENFASSUNG

Im Hinblick auf Effizienz und Qualität schneidet das ungarische Justizsystem bei der Verfahrensdauer gut ab und zeigt ein hohes Niveau an Digitalisierung. Die schrittweise Erhöhung der Gehälter von Richtern und Staatsanwälten wird fortgesetzt. Im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Justiz gab es jedoch neue Entwicklungen, die zu den bestehenden Bedenken hinzukamen und die ferner im Zusammenhang mit dem vom Europäischen Parlament eingeleiteten Verfahren nach Artikel 7 Absatz 1 EUV geäußert wurden. Die neuen Vorschriften, die die Ernennung von Mitgliedern des Verfassungsgerichts zum Obersten Gerichtshof (Kúria) außerhalb der üblichen Vorgehensweise ermöglichen, wurden in die Praxis umgesetzt und ermöglichten die Wahl des neuen Präsidenten der Kúria, dessen Amt zudem mit zusätzlichen Befugnissen ausgestattet wurde. Dieser Präsident der Kúria wurde trotz einer ablehnenden Stellungnahme des Landesrichterrats gewählt. Die im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochene Empfehlung, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, bleibt unberücksichtigt. Dazu gehört die Notwendigkeit, die Befugnisse des unabhängigen Landesrichterrats formell zu stärken, damit er ein Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesgerichtsamts bilden kann.

Die Umsetzung der Strategie zur Korruptionsbekämpfung wird fortgesetzt, ihr Anwendungsbereich bleibt jedoch begrenzt. Unzulänglichkeiten bestehen weiterhin in Bezug auf die Finanzierung politischer Parteien, Lobbyismus und den „Drehtüreffekt“. Risiken von Klientelismus, Günstlings- und Vetternwirtschaft auf der oberen Ebene der öffentlichen Verwaltung sowie Risiken, die sich aus der Verbindung zwischen Wirtschaft und Politik ergeben, wurden bislang nicht berücksichtigt. Die unabhängigen Kontrollmechanismen reichen weiterhin nicht aus, um Korruptionsfälle aufzudecken. Es bestehen noch immer Bedenken hinsichtlich der fehlenden systematischen Kontrolle und der unzureichenden Überwachung von Vermögens- und Interessenerklärungen. Es gibt neue strafrechtliche Vorschriften, mit denen gegen Auslandsbestechung und inoffizielle Zahlungen im Gesundheitswesen vorgegangen werden soll. Obgleich die Anklagequote bei Korruptionsfällen hoch ist und seit 2020 einige neue Korruptionsverfahren auf hoher Ebene eingeleitet wurden, bleibt die Erfolgsbilanz bei der Ermittlung von Vorwürfen, die hochrangige Beamte und deren unmittelbares Umfeld betreffen, begrenzt.

Der Medienpluralismus ist weiterhin gefährdet. Es bestehen nach wie vor Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und Wirksamkeit der Medienbehörde, auch angesichts der Entscheidungen des Medienrats, die dazu führten, dass der unabhängige Radiosender Klubrádió abgeschaltet wurde. Es wurden zwar keine Programme zur Medienförderung eingerichtet, um den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Nachrichtenmedien entgegenzuwirken, aber erhebliche Mengen an staatlicher Werbung haben es der Regierung weiterhin ermöglicht, indirekten politischen Einfluss auf die Medien auszuüben. Der Zugang zu öffentlichen Informationen wurde durch Sofortmaßnahmen, die während der Pandemie eingeführt worden waren, verschärft, wodurch der zeitnahe Zugang zu solchen Informationen für unabhängige Medien erschwert wurde. Unabhängige Medien und Journalisten sind weiterhin Behinderungen und Einschüchterungen ausgesetzt.

Was das System von Kontrolle und Gegenkontrolle betrifft, so geben die Transparenz und die Qualität des Gesetzgebungsverfahrens weiterhin Anlass zur Sorge. Eine Änderung der Verfassung wird die Befugnisse der Regierung in Bezug auf die Regelung der „Gefahrenlage“ ab Juli 2023 einschränken. Der Beauftragte für Grundrechte hat mehr

Befugnisse erhalten, seine Unabhängigkeit wird jedoch von Interessenträgern infrage gestellt. Die Kommission leitete ein Vertragsverletzungsverfahren ein, um die Umsetzung des Urteils des Gerichtshofs zum Gesetz über die Transparenz von mit ausländischen Mitteln finanzierten zivilgesellschaftlichen Organisationen zu gewährleisten. In der Folge hob das Parlament das Gesetz auf und führte neue Vorschriften zur Überprüfung der Rechtsgültigkeit für die Zivilgesellschaft ein. Der Druck auf regierungskritische zivilgesellschaftliche Organisationen bleibt bestehen, während Bedenken über neu gegründete private Trusts geäußert wurden, die beträchtliche öffentliche Mittel erhalten und von Vorstandsmitgliedern verwaltet werden, die der derzeitigen Regierung nahestehen.

I. JUSTIZSYSTEM

Ungarn hat ein vierinstanzliches ordentliches Gerichtssystem. 113 Amtsgerichte bilden die erste Instanz, während sich 20 Landgerichte mit Rechtsmitteln befassen, die gegen Entscheidungen der Amtsgerichte eingelegt werden, sowie auch über bestimmte Rechtssachen in erster Instanz entscheiden. Fünf Tafelgerichte entscheiden über Rechtsmittel, die gegen die Entscheidungen der Landgerichte eingelegt wurden. Die wichtigste Rolle des Obersten Gerichtshofs (Kúria) besteht darin, die einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. Das ungarische Grundgesetz betraut den Präsidenten des Landesgerichtsamts (im Folgenden „LGA“), der vom Parlament gewählt wird, mit der zentralen Verwaltung der Gerichte. Der Landesrichterrat ist ein unabhängiges Organ, das nach dem ungarischen Grundgesetz den Präsidenten des Landesgerichtsamts überwacht und an der Verwaltung der Gerichte beteiligt ist. Richter werden vom Präsidenten der Republik auf Empfehlung des Präsidenten des Landesgerichtsamts ernannt, und zwar auf der Grundlage einer Beurteilung der Kandidaten durch die örtlichen Richterräte (zusammengesetzt aus von ihregleichen gewählten Richtern). Der Präsident des Landesgerichtsamts darf von dieser Beurteilung nur mit der vorherigen Zustimmung des Landesrichterrats abweichen. Das Verfassungsgericht gehört nicht zum ordentlichen Gerichtssystem; es prüft die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und Gerichtsentscheidungen. Die Staatsanwaltschaft ist eine unabhängige Einrichtung mit Befugnissen, Straftaten zu untersuchen und strafrechtlich zu verfolgen. Die Ungarische Anwaltskammer und die regionalen Rechtsanwaltskammern sind autonome, selbstverwaltete öffentliche Körperschaften.¹

Unabhängigkeit

Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz ist in der Öffentlichkeit weiterhin durchschnittlich und bei Unternehmen niedrig. Die wahrgenommene Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern ist in der Öffentlichkeit weiterhin durchschnittlich und ist von 48 % im Jahr 2020 auf 40 % im Jahr 2021 gesunken. 32 % der Unternehmen nehmen die Unabhängigkeit der Justiz als „eher gut oder sehr gut“² wahr, ein Anstieg im Vergleich zu

¹ Die Ungarische Anwaltskammer hat die Aufgabe, die Anwaltschaft gegenüber der Regierung zu vertreten, eine allgemeine Aufsicht über die regionalen Rechtsanwaltskammern auszuüben, durch den Erlass von Satzungen bestimmte, die Anwaltschaft betreffende Regeln zu bestimmen und die Entscheidungen der regionalen Rechtsanwaltskammern in Bezug auf Disziplinarverfahren zu überprüfen. (Beitrag des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 22)

² Schaubilder 47 und 49, EU-Justizbarometer 2021. Der Grad der wahrgenommenen richterlichen Unabhängigkeit wird wie folgt aufgliedert: sehr niedrig (weniger als 30 % der Befragten halten die richterliche Unabhängigkeit für eher gut und sehr gut); niedrig (zwischen 30 und 39 %), durchschnittlich (zwischen 40 und 59 %), hoch (zwischen 60 und 75 %), sehr hoch (über 75 %).

den 26 % im Jahr 2020. In Bezug auf die Öffentlichkeit ist in den letzten fünf Jahren eine negative Entwicklung der Wahrnehmungen festzustellen (unterbrochen im Jahr 2020)³; was die Unternehmen betrifft, so hat sich die Wahrnehmung nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 2019 weiter verbessert⁴.

Der Landesrichterrat steht weiterhin vor Herausforderungen, wenn es darum geht, ein Gegengewicht zu den Befugnissen des Präsidenten des Landesgerichtsamts in Bezug auf die Verwaltung der Gerichte zu schaffen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020⁵ angegeben, steht der Landesrichterrat vor einer Reihe struktureller Einschränkungen, die ihn daran hindern, eine wirksame Aufsicht über die Tätigkeiten des Präsidenten des Landesgerichtsamts auszuüben. Der Landesrichterrat hat keine Rechtspersönlichkeit⁶ und ist weder berechtigt, Gesetze vorzuschlagen noch zu Gesetzesvorschlägen, die die Justiz betreffen, angehört zu werden⁷. Es wurden neue Mitglieder und Stellvertreter in den Landesrichterrat gewählt⁸; er verfügt über ein vereinbartes Budget, und der LGA-Präsident hat ihm einen zusätzlichen Mitarbeiter zur Verfügung gestellt⁹. Der derzeitige Präsident des LGA arbeitet besser mit dem Rat zusammen als sein Vorgänger, aber diese Zusammenarbeit ist auf das gesetzlich vorgeschriebene Mindestmaß¹⁰ beschränkt, und es wurden keine gesetzgeberischen Schritte unternommen, um strukturelle Probleme zu lösen. Die Empfehlungen des Rates¹¹ im Rahmen des Europäischen Semesters, die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken, bleiben weiterhin unbeachtet. Der Präsident des LGA hat wiederholt freie Stellen an höheren Gerichten ohne Ausschreibung mit Richtern besetzt, die Verwaltungsaufgaben im LGA wahrnehmen¹².

Der Präsident der Kúria, des obersten Gerichtshofs, hat zusätzliche Befugnisse bei der Organisation der Funktionsweise dieses Gerichts erhalten. Zum 1. Januar 2021 sind neue

³ Schaubild 44, EU-Justizbarometer 2020; Schaubild 47, EU-Justizbarometer 2021.

⁴ Schaubilder 46 und 48, EU-Justizbarometer 2020; Schaubild 49, EU-Justizbarometer 2021.

⁵ Der Präsident des Landesgerichtsamts wird vom Präsidenten der Republik aus den Reihen der Richter mit mindestens fünf Jahren Berufserfahrung als Richter vorgeschlagen und vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit für einen Zeitraum von neun Jahren ohne die Möglichkeit einer Wiederwahl gewählt. Der Landesrichterrat besteht von Amts wegen aus dem Präsidenten der Kúria sowie aus 14 Mitgliedern, die Richter sind (und 14 Ersatzmitgliedern), die von ihresgleichen für einen Zeitraum von sechs Jahren gewählt werden, ohne die Möglichkeit der Wiederwahl. Der Präsident des Landesgerichtsamts ist unter der Aufsicht des Landesrichterrats tätig. Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 2–3.

⁶ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

⁷ Informationen des Landesrichterrats, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden. Dem Rat ist es nicht gestattet, über die Website der Gerichte zu kommunizieren (Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9), abgesehen von der Veröffentlichung der gesetzlich vorgeschriebenen Informationen. Als der Landesrichterrat alle Richter per E-Mail erreichen wollte (z. B. um sie zum Entwurf des neuen Ethikkodexes zu konsultieren), wurde eine spezielle E-Mail-Adresse für den Landesrichterrat im offiziellen E-Mail-System registriert, um direkt mit der gesamten Richterschaft zu kommunizieren.

⁸ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁹ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

¹⁰ Informationen des Landesrichterrats, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

¹¹ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 3.

¹² Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 7. § 58 Absatz 3 des Gesetzes CLXII von 2011 über die Rechtsstellung und die Vergütung der Richter. Siehe z. B. die Entscheidungen 83.E/2020. (II. 21.) OBHE und 62.E/2021. (III. 12.) OBHE.

Vorschriften¹³ in Kraft getreten, die es dem Präsidenten der Kúria erlauben, nach einer unverbindlichen Stellungnahme der betroffenen Abteilung und des Justizrats der Kúria für bestimmte Fallgruppen gerichtliche Kammern zu bilden, die aus einem Kammerpräsidenten¹⁴ und vier Richtern¹⁵ bestehen. Damit wurden die administrativen Befugnisse des Präsidenten der Kúria erweitert, die u. a. die Ernennung von Kammerpräsidenten¹⁶, die Zuweisung von Richtern und Kammerpräsidenten zu Kammern¹⁷, die Ernennung von Abteilungsleitern¹⁸ und die Festlegung des Fallzuteilungsplans zwischen den Kammern¹⁹ umfassen. Der Präsident der Kúria hat ferner wichtige Befugnisse im Hinblick auf die Rolle der Kúria bei der Gewährleistung der einheitlichen Rechtsanwendung durch die Gerichte inne.²⁰ Dazu erlässt

¹³ Durch das Gesetz CLXV von 2020 wurde § 10 Absatz 2 des Gesetzes CLXI von 2011 mit Wirkung vom 1. Januar 2021 geändert. Die Einführung von Gremien mit fünf Richtern muss im Fallzuteilungsplan angegeben werden (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4); die Abteilung, die sich aus Richtern (kollégium) zusammensetzt, gibt eine unverbindliche Stellungnahme zur Einführung von Gremien mit fünf Richtern ab (§ 10 Absatz 2 des Gesetzes CLXI von 2011); der Richterrat der Kúria gibt eine unverbindliche Stellungnahme zum Fallzuteilungsplan ab (siehe § 151 Absatz 1 Buchstabe d des Gesetzes CLXI von 2011). Ferner wurden mit dem Gesetz CLXV von 2020 § 118 Absatz 6 und § 127 Absatz 2a des Gesetzes CLXI von 2011 eingeführt, die es dem Präsidenten der Kúria erlauben, einen Vizepräsidenten zu ernennen, der als Generalsekretär ad interim fungiert, und die Amtszeit des (stellvertretenden) Generalsekretärs an die des Präsidenten der Kúria binden.

¹⁴ Die Kammerpräsidenten werden vom Präsidenten der Kúria (§ 128 Absatz 3 des Gesetzes CLXI von 2011) nach einer nicht bindenden Stellungnahme der zuständigen Abteilung (§ 131 Buchstabe c und § 132 Absatz 4 des Gesetzes CLXI von 2011) ernannt. Der Kammerpräsident entscheidet über die Zusammensetzung des Gremiums, das eine bestimmte Rechtssache verhandelt, und ernennt den Berichterstatler.

¹⁵ Die mit den Fällen befassten gerichtlichen Kammern (eljáró tanács) bestehen in der Regel aus einem Kammerpräsidenten (tanácselnök) und zwei weiteren Richtern, die derselben Kammer angehören (ítélkező tanács). Die Anzahl der Richterposten in der Kúria ist nicht gesetzlich festgelegt, sondern wird vom Präsidenten des Landesgerichtsamts festgelegt (siehe § 76 Absatz 4 Buchstabe a des Gesetzes CLXI von 2011). Derzeit gibt es 114 Posten (siehe Entscheidung 14.SZ/2021. (II. 24.) OBHE), von denen 24 unbesetzt sind. Es ist anzumerken, dass der Präsident der Kúria über die Ernennung der Richter der Kúria entscheidet; der Präsident der Republik spielt nur eine formale Rolle (Schaubild 54, EU-Justizbarometer 2021).

¹⁶ § 128 Absatz 3 des Gesetzes CLXI von 2011.

¹⁷ In der jeweiligen Kammer kann es mehr als einen Kammerpräsidenten geben. In diesem Fall beauftragt der Präsident der Kúria einen von ihnen mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben. Die Kammern sind in Zivil-, Straf- und Verwaltungsabteilungen gegliedert. Der Abteilungsleiter verteilt die Rechtssachen nach dem Fallzuteilungsplan auf die Kammern. Die Gemeindekammer prüft die Rechtmäßigkeit der Gemeindebeschlüsse; ihre Mitglieder werden vom Präsidenten der Kúria ernannt.

¹⁸ Der Gerichtshof in voller Besetzung und die zuständige Abteilung geben eine unverbindliche Stellungnahme zu den Bewerbern ab (§ 131 Buchstaben a und c und § 132 Absatz 4 des Gesetzes CLXI von 2011).

¹⁹ Der Richterrat der Kúria und die Abteilungen geben eine unverbindliche Stellungnahme zum Fallzuteilungsplan ab (siehe § 9 Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011). Seit dem 1. Januar 2021 hat der Präsident der Kúria den Fallzuteilungsplan neun Mal geändert.

²⁰ Seit dem 1. April 2020 sind Gerichte niedrigerer Instanzen gesetzlich verpflichtet, zu begründen, warum sie der von der Kúria in ihren veröffentlichten Entscheidungen vorgegebenen Auslegung von Rechtsvorschriften nicht gefolgt sind. Solche Abweichungen sind ein Grund für einen außerordentlichen Rechtsbehelf vor der Kúria. Siehe z. B. § 561 Absatz 3 Buchstabe g, § 648 Absatz d, § 649 Absatz 6, § 652 Absatz 1 des Gesetzes XC von 2017 zur Strafprozessordnung; § 346 Absatz 5, § 406 Absatz 1, § 409 Absatz 3 und § 424 Absatz 3 des Gesetzes CXXX von 2016 zur Zivilprozessordnung. Der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union weist darauf hin, dass diese Regeln ohne Konsultation der Justiz eingeführt wurden, dass die Verfügbarkeit und Durchsuchbarkeit der von der Kúria veröffentlichten Präzedenzfälle nicht auf dem neuesten Stand ist, da Einzelentscheidungen in verschiedenen Publikationen veröffentlicht werden, und dass nicht eindeutig ist, ob nur das ratio decidendi der Entscheidungen oder auch die obiter dicta befolgt werden sollen. Seiner Ansicht nach wird die neue Vorschrift die Autonomie der Richter in Bezug auf die Auslegung des Gesetzes im Lichte der Umstände des konkreten Falles einschränken. (Beitrag des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24)

die Kúria Beschlüsse zur Wahrung der Einheitlichkeit, die für die Gerichte verbindlich sind.²¹ Wenn eine Kammer von der veröffentlichten Rechtsprechung der Kúria abweichen will, muss sie das Verfahren aussetzen und einen Beschluss zur Wahrung der Einheitlichkeit beantragen²². Den Vorsitz des Gremiums zur Wahrung der Einheitlichkeit führt der Präsident der Kúria bzw. der Vizepräsident²³; seine sechs Mitglieder werden vom Vorsitzenden ad hoc aus dem Kreis der Richter der jeweiligen Abteilung ausgewählt. Darüber hinaus können die Parteien eine Beschwerde zur Wahrung der Einheitlichkeit gegen eine rechtskräftige Entscheidung der Kúria einreichen, wenn diese von der veröffentlichten Rechtsprechung der Kúria abweicht.²⁴ Den Vorsitz des Gremiums für Beschwerden zur Wahrung der Einheitlichkeit führt der Präsident der Kúria bzw. der Vizepräsident; seine acht Mitglieder werden vom Vorsitzenden auf der Grundlage eines Algorithmus ausgewählt²⁵. Das Gremium für Beschwerden zur Wahrung der Einheitlichkeit kann die rechtskräftigen Entscheidungen der Kammern in Einzelfällen aufheben.²⁶ Die Justizorgane der Kúria (z. B. der Landesrichterrat oder die Abteilungen), die lediglich eine beratende Funktion²⁷ haben, können die umfangreichen Befugnisse des Präsidenten der Kúria nicht aufwiegen.²⁸

Zum 1. Januar 2021 wurde ein neuer Präsident der Kúria nach den neuen Sondervorschriften über die Ernennung von Richtern gewählt. Es sei daran erinnert, dass der Präsident der Republik im Juni 2020 acht Mitglieder des Verfassungsgerichts auf deren

²¹ Artikel 25 Absatz 3 des Grundgesetzes. Das Verfahren zur Wahrung der Einheitlichkeit – das von einer der Kammern oder dem Präsidenten bzw. (stellvertretenden) Abteilungsleiter der Kúria, dem Präsidenten eines Oberlandesgerichts oder dem Generalstaatsanwalt eingeleitet wird – unterscheidet sich von dem Verfahren zur Beschwerde zur Wahrung der Einheitlichkeit, das von einer der Parteien einer Rechtssache eingeleitet wird.

²² § 32 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 des Gesetzes CLXI von 2011. Jede Abteilung hat ihr eigenes Gremium zur Wahrung der Einheitlichkeit.

²³ Die Vizepräsidenten der Kúria werden vom Präsidenten der Republik auf Vorschlag des Präsidenten der Kúria ernannt (§ 128 Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011).

²⁴ § 41/B des Gesetzes CLXI von 2011. Zum 1. Januar 2021 wurden durch eine Gesetzesänderung die Fälle festgelegt, in denen die Beschwerde zur Wahrung der Einheitlichkeit abgelehnt werden muss, der Geltungsbereich der Gerichtsentscheidungen, die durch eine Beschwerde zur Wahrung der Einheitlichkeit angefochten werden können, erweitert (und gleichzeitig auf die nach dem 1. Juli 2020 ergangenen Entscheidungen beschränkt), das Dispositionsrecht der Parteien im Verfahren gestärkt (es berechtigt sie, ihre Beschwerde zu widerrufen) und die Aussetzung des Verfahrens des Gerichts sowie die Einreichung eines Vorabentscheidungsersuchens an den EuGH ermöglicht. Das Gremium zur Wahrung der Einheitlichkeit kann laut Gesetz mit mehr als neun Mitgliedern gebildet werden (was ferner die Mindestanzahl ist). (Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9–10)

²⁵ § 41/A Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011. Der Präsident der Kúria hat den Fallzuteilungsplan ab dem 1. Mai 2021 geändert, um einen Algorithmus für die Zusammensetzung der Gremien für Beschwerden zur Wahrung der Einheitlichkeit einzuführen.

²⁶ § 41/D Absatz 1 Buchstabe c des Gesetzes CLXI von 2011. Der Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union weist darauf hin, dass das neue System der Beschwerden zur Wahrung der Einheitlichkeit zu Verwirrung und einer verminderten Unabhängigkeit der Richter führen kann, während der Kúria zu viel Entscheidungsgewalt eingeräumt wird (Beitrag des Rates der Anwaltschaften der Europäischen Union zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 24).

²⁷ Was die Ernennung von Gerichtsleitern in der Kúria betrifft, so muss der Präsident der Kúria, wenn er einen Kandidaten ohne die Zustimmung des betreffenden Justizorgans (ausgedrückt durch Stimmenmehrheit) ernennen möchte, um die Zustimmung des Landesrichterrats ersuchen (§ 132 Absatz 6 des Gesetzes CLXI von 2011).

²⁸ Informationen des ungarischen Helsinki-Komitees, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden. Zum Beispiel geben der Richterrat und die Abteilung eine Stellungnahme zum Fallzuteilungsplan ab (siehe § 9 Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011).

Antrag mit Wirkung zum 1. Juli 2020 zu Richtern der Kúria ernannt hat²⁹, sechs davon ohne Erfahrung als Richter an einem ordentlichen Gericht. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 erläutert wurde, können die Mitglieder des Verfassungsgerichts, die den Status eines Richters erlangt haben, nach Ende ihrer Tätigkeit im Verfassungsgericht beantragen, zur Kúria ernannt zu werden.³⁰ Am 5. Oktober 2020 hat der Präsident der Republik empfohlen³¹, dass das Parlament einen von ihnen zum Präsidenten der Kúria wählt. Der Landesrichterrat lehnte nach Anhörung des Kandidaten gemäß den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen³² seine Ernennung nahezu einstimmig³³ ab. Nach der Beendigung seiner Mitgliedschaft am Verfassungsgericht wurde der Kandidat am 19. Oktober 2020 von der Nationalversammlung zum 1. Januar 2021 für einen Zeitraum von neun Jahren zum Präsidenten der Kúria gewählt.³⁴ Ferner wurde er am 19. Oktober vom damaligen Präsidenten der Kúria in die Kúria berufen, wo er bis zu seinem Amtsantritt als Präsident der Kúria als Kammerpräsident tätig war. Diese Entwicklungen bestätigen die Bedenken, die bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020³⁵ geäußert wurden, da über die Ernennung zum obersten Richterposten ohne Beteiligung eines Justizorgans entschieden wurde, was nicht den europäischen Standards entspricht³⁶. Der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten bezeichnete die Wahl als Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz und als Versuch, die Justiz dem Willen der Legislative zu unterwerfen, was einen Verstoß gegen den

²⁹ Üblicherweise werden Richter durch den Präsidenten der Kúria nach einer Aufforderung zur Bewerbung zur Kúria ernannt, und zwar auf Grundlage einer Stellungnahme der zuständigen Abteilung der Kúria (kollégium) sowie einer Bewertung und eines Rankings der Kandidaten durch den Richterrat der Kúria, der sich aus Richtern zusammensetzt, die von ihresgleichen gewählt wurden. § 3 Absatz 4a des Gesetzes CLXII von 2011, wonach die richterliche Ernennung von Mitgliedern des Verfassungsgerichts, die vom Parlament gewählt werden, ohne Aufforderung zur Bewerbung möglich ist, wurde durch das Gesetz CXXVII von 2019 über die Änderung bestimmter Gesetze in Verbindung mit dem einzelninstanzlichen Verwaltungsverfahren der Bezirksämter (im Folgenden „Omnibus-Gesetz“) eingeführt (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 5). Am 21. September 2020 forderte der Landesrichterrat den Präsidenten des LGA auf, einen Gesetzesvorschlag zur Aufhebung von § 3 Absatz 4a des Gesetzes CLXII von 2011 vorzulegen (Entscheidung 107/2020. (IX.21.) OBT). In der Tagung des Rates vom 9. September 2020 vertraten der Präsident des LGA und der Vertreter des Justizministeriums die Auffassung, dass der Landesrichterrat in dieser Angelegenheit nicht zuständig sei.

³⁰ § 88 Absatz 3 des Gesetzes CLXII von 2011.

³¹ <https://www.parlament.hu/irom41/13175/13175.pdf>

³² § 103 Absatz 3 Buchstabe a des Gesetzes CLXI von 2011.

³³ Dreizehn Mitglieder stimmten dagegen. Die einzige Zustimmung kam vom damaligen Präsidenten der Kúria (Mitglied des Landesrichterrats von Amts wegen) (Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4). Der Rat erkannte die persönlichen Eigenschaften und die Bereitschaft des Kandidaten, seine akademischen Verdienste und die Erfahrung, die er im Bereich der Justiz im weiteren Sinne als Mitglied des Verfassungsgerichts und als Stellvertreter des Generalstaatsanwalts gesammelt hatte, an, begründete die Ablehnung jedoch mit der fehlenden Gerichtserfahrung und der Tatsache, dass seine Kandidatur durch Gesetzesänderungen ermöglicht wurde, die nach Auffassung des Rates im Widerspruch zur verfassungsrechtlichen Vorschrift der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der obersten Ebene des Justizwesens stehen (Entscheidung 120/2020. (X. 9.) OBT). Die Stellungnahme des Landesrichterrats ist nicht bindend. Die Regierung ist der Auffassung, dass diese Rechtsvereinbarung die Einbeziehung der Justizorgane gewährleistet (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2). Es wird daran erinnert, dass ab dem 1. Januar 2020 durch § 1 des Gesetzes XXIV von 2019 § 114 Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011 dahin gehend geändert wurde, dass bei der Berechnung der für das Amt des Präsidenten der Kúria erforderlichen fünfjährigen „Berufserfahrung als Richter“ eine Amtszeit als Justizoberrat beim Verfassungsgericht oder bei einem internationalen Gericht berücksichtigt werden kann.

³⁴ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12.

³⁵ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 5–6.

³⁶ Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 47. Siehe auch Gerichtshof, Rechtssache C-585/18, C-624/18 und C-625/18, A.K., Rn. 134.

Grundsatz der Gewaltenteilung darstelle.³⁷ Angesichts der Verwaltungsbefugnisse des Präsidenten der Kúria und der Schlüsselrolle der Kúria im Justizsystem³⁸ geben diese Entwicklungen Anlass zu ernststen Bedenken hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit³⁹.

Die Vorgehensweise des Präsidenten des Landesgerichtsamts, die Verfahren zur Auswahl von Gerichtspräsidenten aufzuheben und Gerichtspräsidenten ad interim ohne Zustimmung des Landesrichterrats zu ernennen, wurde fortgesetzt. Der Präsident des LGA hat die Vorgehensweise fortgesetzt⁴⁰, in einer wachsenden Zahl von Fällen und oft ohne ausreichende Erläuterungen⁴¹ die Auswahlverfahren für Gerichtspräsidenten und andere Gerichtsleiter⁴² aufzuheben, selbst wenn es geeignete Bewerber gab, die von ihren Kollegen unterstützt wurden⁴³. Diese Vorgehensweise wurde bereits unter dem vorherigen Präsidenten des LGA vom Landesrichterrat kritisiert.⁴⁴ Im letzten Jahr wurde die Auswahl der

³⁷ Schreiben des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten vom 15. April 2021. Darüber hinaus wurde, wie vom Europäischen Netz der Räte für das Justizwesen betont, die Wahl zum Präsidenten der Kúria durch eine auf Einzelbeispielen beruhende Gesetzgebung ermöglicht (Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (2020)). Ferner sei angemerkt, dass das Ministerkomitee des Europarats mit Besorgnis auf das anhaltende Fehlen von Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit auf Einzelbeispielen beruhenden verfassungsrechtlichen Maßnahmen zur Beendigung eines richterlichen Mandats sowie auf die im Jahr 2012 nach dem Tatbestand des Urteils Baka/Ungarn (Beschwerde Nr. 20261/12) des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte festgestellte Zuständigkeit des Parlaments zur Amtsenthebung des Präsidenten der Kúria ohne gerichtliche Überprüfung hingewiesen hat (1383. Sitzung, 29. September bis 1. Oktober 2020).

³⁸ Nach Angaben der Regierung wird die Schlüsselrolle der Kúria im ungarischen Justizsystem umfassend durch das Verfassungsgericht kontrolliert.

³⁹ Dem Gerichtshof zufolge sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, im Lichte des Stellenwerts der Rechtsstaatlichkeit dafür zu sorgen, dass Rückschritte in Bezug auf die Gesetze zur Organisation der Justiz verhindert werden, indem sie davon absehen, Vorschriften anzunehmen, die die Unabhängigkeit der Justiz untergraben würden (siehe Rechtssache C-896/19, Repubblica, Rn. 63 und 64).

⁴⁰ Eine Aufforderung zur Bewerbung wird für ergebnislos erklärt, wenn keine der Bewerbungen von der Anstellungsbehörde angenommen wird. In diesem Fall wird ein neues Bewerbungsverfahren ausgeschrieben. Wird auch diese Aufforderung für ergebnislos erklärt, kann der Posten des Gerichtspräsidenten (Gerichtsleiters) mit einer Person besetzt werden, die von der Ernennungsbehörde für maximal ein Jahr ausgewählt wird. (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2). In Bezug auf die Entscheidung des Präsidenten des LGA, Auswahlverfahren für Gerichtspräsidenten und andere Gerichtsleiter abzubrechen, ist keine gerichtliche Überprüfung möglich, und es erfolgt keine Beteiligung des Landesrichterrats.

⁴¹ Im Jahr 2020 hat der Präsident des LGA fünf Auswahlverfahren für Gerichtsleiter (Gerichtspräsidenten, Vizepräsidenten, Abteilungsleiter und stellvertretende Abteilungsleiter) abgebrochen, bei denen es einen Bewerber gab, der von der Mehrheit der Justizbehörden, die eine Stellungnahme abgaben, unterstützt wurde (Entscheidungen 373.E/2020. (X. 1.) OBHE, 388.E/2020. (X. 19.) OBHE, 415.E/2020. (XI. 12.) OBHE, 443.E/2020. (XI. 30.) OBHE, 444.E/2020. (XI. 30.) OBHE. Nach Angaben der Regierung basierten diese Entscheidungen des Präsidenten des LGA auf § 133 Absatz 1 des Gesetzes CLXI von 2011, waren ausführlich begründet und wurden im Amtsblatt und auf der offiziellen Website des Gerichts veröffentlicht. Infolgedessen wurden drei Gerichtspräsidenten ad interim ernannt. In seiner Tagung vom 5. Mai 2021 äußerte der Landesrichterrat Bedenken aufgrund des Fehlens einheitlicher Kriterien für die Einstellung eines Auswahlverfahrens durch den Präsidenten des LGA.

⁴² Präsidenten und bestimmte andere Leiter von Landgerichten und Tafelgerichten werden vom Präsidenten des Landesgerichtsamts nach einer geheimen Abstimmung im Plenum durch das betroffene Gericht ernannt. Der Präsident des LGA kann jeden Bewerber ernennen, der die Mehrheit der Stimmen erhalten hat (ein Richter kann bei der Wahl mehrere Bewerber unterstützen), für die Ernennung eines Kandidaten, der nicht die Mehrheit der Stimmen im Plenum erhalten hat, ist jedoch die vorherige Zustimmung des Landesrichterrats erforderlich. Die Amtsgerichtspräsidenten werden von den Landgerichtspräsidenten ernannt (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2).

⁴³ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁴⁴ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 3.

Gerichtspräsidenten aufgrund der COVID-19-Pandemie wiederholt verzögert; infolgedessen blieben freie Planstellen entweder unbesetzt, wurden durch den Präsidenten des LGA kommissarisch besetzt⁴⁵, oder das Mandat der Gerichtsleiter wurde per Gesetz verlängert. Die Gerichtspräsidenten üben Befugnisse aus, die maßgeblich für die Karriereaussichten der Richter sind. Da die erste Ernennung von Richtern auf drei Jahre begrenzt ist⁴⁶, hängt die Fortsetzung ihrer richterlichen Laufbahn von einer Beurteilung ihrer Eignung für eine richterliche Amtszeit ab, für die der Gerichtspräsident ihre richterliche Tätigkeit bewertet⁴⁷. Wenn die Richter für geeignet befunden werden, bittet der Gerichtspräsident den Präsidenten des LGA, dem Präsidenten der Republik zu empfehlen, sie für einen unbegrenzten Zeitraum zu ernennen.⁴⁸ Wenn sie für ungeeignet befunden werden, müssen sie nach Ablauf der ersten Amtszeit den Richterstand verlassen.⁴⁹ Die Ergebnisse der Beurteilung können vor dem Dienstgericht angefochten werden⁵⁰; das Dienstgericht kann keine einstweilige Verfügung erlassen, um eine Unterbrechung der richterlichen Laufbahn während der Überprüfung der Beurteilung zu verhindern. Ferner können der Gerichtspräsident und der Präsident des LGA Richter im Abstand von drei Jahren – ohne deren Zustimmung – für bis zu einem Jahr einem anderen Gericht zuweisen, obgleich sie von dieser Möglichkeit in der Praxis seit 2012 keinen Gebrauch mehr gemacht haben.⁵¹ Es wurden Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen dieser Befugnis auf die Unabsetzbarkeit von Richtern geäußert.⁵²

Die schrittweise Erhöhung der Gehälter von Richtern und Staatsanwälten wird fortgesetzt. Die im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 aufgeführte Erhöhung der Gehälter von Richtern wurde wie im Omnibus-Gesetz von 2019⁵³ vorgesehen fortgesetzt und wird voraussichtlich zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz beitragen. In der ersten Phase ab Januar 2020 wurden die Gehälter im Durchschnitt um 32 %⁵⁴ und in der zweiten

⁴⁵ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5–6.

⁴⁶ § 23 Absatz 1 des Gesetzes CLXII von 2011. Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, S. 1.

⁴⁷ § 24 Absatz 2 und Kapitel V des Gesetzes CLXII von 2011. Die Bewertung durch den Gerichtspräsidenten beruht auf einer Beurteilung durch den Abteilungsleiter oder durch einen vom Abteilungsleiter ernannten Richter (§ 71 Absatz 2 des Gesetzes CLXII von 2011).

⁴⁸ § 3 Absatz 3 Buchstabe c und § 24 Absatz 3 des Gesetzes CLXII von 2011.

⁴⁹ § 25 Absatz 1 des Gesetzes CLXII von 2011.

⁵⁰ § 80 und § 101 des Gesetzes CLXII von 2011. Die Mitglieder der Dienstgerichte werden vom Landesrichterrat ernannt (§ 102 Absatz 1 und § 145 Absatz 2 des Gesetzes CLXII von 2011, § 103 Absatz 3 Buchstabe g des Gesetzes CLXI von 2011).

⁵¹ § 31 Absatz 3 des Gesetzes CLXII von 2011. Nach Angaben der Regierung zur Vorbereitung des Berichts über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

⁵² Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität, Empfehlung XI, Rn. 27. Europäischen Standards zufolge sollte ein Richter nicht ohne seine Zustimmung in ein anderes richterliches Amt versetzt werden, es sei denn, es handelt sich um Disziplinarstrafen oder eine Reform der Organisation des Justizwesens (siehe Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 52).

⁵³ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 6.

⁵⁴ Interessenträger berichteten, dass in der ersten Phase des Programms die Gehälter von Gerichtspräsidenten und anderen Gerichtsleitern überproportional erhöht worden seien (Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12, bestätigt durch Informationen des Landesrichterrats im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn). Ab dem 1. Januar 2020 wurden die Gehaltszulagen für die Gerichtsinstanzen von 10 auf 20 % für Richter der Amtsgerichte, von 20 auf 40 % für Richter der Landgerichte, von 40 auf 70 % für Richter der Tafelgerichte und von 60 auf 120 % für Richter der Kúria erhöht. Hinsichtlich der Gehaltszulagen für Gerichtsleiter erfolgte eine stärkere Erhöhung. So wurden z. B. ab dem 1. Januar 2020 die Gehaltszulagen für die Abteilungsleiter und den Generalsekretär der Kúria von 60 auf 200 %, für die Präsidenten der Tafelgerichte und den Präsidenten des Landgerichts Budapest von 60 auf 150 %, für die Vizepräsidenten der Tafelgerichte und die Präsidenten der Landgerichte von 50 auf 120 % und für die Kammerpräsidenten der Kúria von 45 auf 120 % erhöht. Nach Angaben der

Phase ab Januar 2021 um 12 % erhöht. Eine weitere Erhöhung um 13 % ist für 2022 geplant.⁵⁵ Es bestehen jedoch weiterhin Bedenken⁵⁶ hinsichtlich des Bonussystems und der Befugnis der Behörden, die die Gerichte verwalten, Richtern nach Ermessen, ohne objektive und transparente Kriterien, Boni zu gewähren.⁵⁷

Es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich einiger Aspekte der Organisation der Staatsanwaltschaft. Wie bereits im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angemerkt, ist die Staatsanwaltschaft streng hierarchisch aufgebaut. Während die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft gesetzlich verankert ist⁵⁸, veranlassten bestimmte Elemente des Rechtsrahmens die GRECO dazu, Empfehlungen zur Prüfung der Vorschriften für die Ernennung des Generalstaatsanwalts zum Schutz des Amts vor politischer Einflussnahme auszusprechen. Während die meisten Empfehlungen der GRECO, die sich auf die Staatsanwaltschaft beziehen, umgesetzt wurden, bleiben einige unberücksichtigt. Dies ist der Fall bei der Empfehlung, die Möglichkeit zu streichen, dass der Generalstaatsanwalt nach Ablauf seines Mandats im Amt bleibt.⁵⁹ Dies gilt ferner für die Empfehlung der GRECO, dass Situationen, in denen ein übergeordneter Staatsanwalt einen Fall von einem untergeordneten Staatsanwalt übernimmt, von strengen Kriterien gesteuert und dass solche Entscheidungen schriftlich begründet werden sollten.⁶⁰ Des Weiteren empfahl die GRECO,

Regierung lag der Durchschnitt auf der Ebene der Amtsgerichte bei 30 %, 29 % bei den Richtern und 34 % bei den Gerichtsleitern; auf der Ebene der Landgerichte lag der Durchschnitt ebenfalls bei 33 %, 33 % bei den Richtern und 33 % bei den Gerichtsleitern.

⁵⁵ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 5.

⁵⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 7. Gemäß den Informationen des ungarischen Helsinki-Komitees, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden, sind die Rechtsvorschriften über Boni (§ 189 des Gesetzes CLXII von 2011) sehr vage und lassen viel Raum für Willkür; es gibt weder eine gesetzliche Liste oder Begriffsbestimmung der Arten und Formen von Boni, die der Präsident des LGA und andere Leiter der Justiz den Richtern zuteilen können, noch gibt es klare Kriterien dafür, was als Grundlage für solche Entscheidungen dienen kann. Der Präsident des LGA weigerte sich, dem Landesrichterrat detaillierte Informationen über die Zahlung von Boni zu geben, da dieses Gebiet nach seiner Rechtsauffassung nicht zu den Aufsichtsbefugnissen des Landesrichterrats gehört (Informationen des Landesrichterrats, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden).

⁵⁷ Das durchschnittliche Verhältnis der normativen Boni, die an alle Richter und Gerichtsmitarbeiter zu zahlen sind, wird vom Präsidenten des LGA ermittelt; die Gerichtsleiter können beschließen, von diesem durchschnittlichen Verhältnis abzuweichen, siehe § 11 Absatz 4 der Entscheidung 5/2013. (VI. 25.) OBH des Präsidenten des LGA (die Entscheidung obliegt den Präsidenten der Landgerichte und der Tafelgerichte in Bezug auf die Richter und das Gerichtspersonal, dem Präsidenten des LGA in Bezug auf die vorgenannten Gerichtspräsidenten und die dem LGA zugewiesenen Richter, und dem Präsidenten der Kúria in Bezug auf die Richter der Kúria). Entscheidung 5/2013. (VI. 25.) OBH enthält keine Kriterien für die Abweichung vom durchschnittlichen Verhältniswert im Einzelfall. Darüber hinaus können die Leiter weitere (nicht-normative) Boni vergeben. Nach Auffassung des Europarats sollten Systeme, bei denen die Grundvergütung von Richtern leistungsabhängig gezahlt wird, vermieden werden, da dies die Unabhängigkeit der Richter beeinträchtigen könnte (Ministerkomitee des Europarats, Empfehlung CM/Rec(2010)12, Rn. 55).

⁵⁸ Beitrag von Alapjogokért Központ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3. Es wird darauf hingewiesen, dass es keine wirksamen Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Staatsanwaltschaft gibt, mutmaßliche kriminelle Handlungen zum Nachteil des öffentlichen Interesses, einschließlich Korruption, Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU und Veruntreuung öffentlicher Gelder, nicht zu verfolgen (ein Ersatzprivatklageverfahren ist nicht möglich, wenn das Opfer der Staat oder ein mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattetes Organ ist (§ 787 Absatz 3 Buchstabe d des Gesetzes XC von 2017 zur Strafprozessordnung).

⁵⁹ Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität, Empfehlung XIV, Rn. 37.

⁶⁰ Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität, Empfehlung XV, Rn. 42. In § 60/A der Richtlinie 12/2012 (VI. 8.) des Generalstaatsanwalts wird gefordert, dass der Grund

die Rechenschaftspflicht und Transparenz von Disziplinarverfahren gegen Staatsanwälte zu verbessern; die GRECO ist nach wie vor besorgt darüber, dass noch immer der direkte übergeordnete Staatsanwalt über den Sachverhalt entscheidet und nicht eine unparteiische Stelle⁶¹. Die vollständige Umsetzung dieser Empfehlungen würde sich positiv auf den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung auswirken.

Qualität

Die Digitalisierung des Justizsystems zeigt im Allgemeinen ein hohes Niveau. Ungarn steht weiterhin ganz weit vorne, wenn es um digitale Lösungen zur Einleitung und Verfolgung von Verfahren in Zivil-/Handels- und Verwaltungssachen⁶², digitale Lösungen zur Durchführung und Verfolgung von Gerichtsverfahren in Strafsachen⁶³ und den Online-Zugang zu veröffentlichten Urteilen für die Öffentlichkeit⁶⁴ geht. Zudem zeigt Ungarn sehr gute Ergebnisse bei der Förderung der und Anreizen für die Verwendung alternativer Streitbeilegungsmethoden.⁶⁵ Es gibt jedoch Bedenken, was die Inklusivität der Prozesskostenhilfe angeht⁶⁶; die Gerichtsgebühren in Handelssachen sind nach wie vor hoch⁶⁷. Die Aus- und Fortbildung von Richtern im Bereich Kommunikation könnte verbessert werden.⁶⁸

Die Arbeitsweise der Gerichte wurde während der COVID-19-Pandemie angepasst. Digitale Lösungen (z. B. ein System zur Fernanhörung) waren bereits bei Ausbruch der Pandemie vorhanden. Der Einsatz von Fernanhörungen (Videokonferenzen) hat sich während der Pandemie ausgeweitet⁶⁹, wodurch bestimmte Gerichtsverfahren effizienter gestaltet wurden.⁷⁰ Bestimmte Gerichtsverfahren wurden vereinfacht.⁷¹ Am 8. März 2021 führte die

für die Übernahme in die Akte aufgenommen wird. Der Regierung zufolge wurde im Bericht von GRECO aus dem Jahr 2015 das Wort „potenziell“ verwendet, um auszudrücken, dass er sich nur auf hypothetische und nicht auf faktische Situationen bezog, und es wurden lediglich weitere Schritte empfohlen, um solche potenziellen Szenarien zu verhindern; nichtsdestotrotz ist es für das ordnungsgemäße Funktionieren der Staatsanwaltschaft unerlässlich, dass die Position des Generalstaatsanwalts auch während der Übergangszeit bis zur Bildung der erforderlichen Mehrheit besetzt ist; diese Mehrheit garantiert die Unabhängigkeit des Generalstaatsanwalts und gewährleistet die Gewaltenteilung. Nach Angaben der Regierung wird die grundlegende Garantie gegen willkürliche Entscheidungen, auf die im Zwischenbericht der GRECO Bezug genommen wird, durch das Grundgesetz selbst gegeben, das in Artikel 29 Absatz 1 festlegt, dass der Generalstaatsanwalt und die Staatsanwaltschaft unabhängig sind. Die Regierung weist darauf hin, dass diese Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft durch § 3 Absatz 3 des Gesetzes CLXIII von 2011 über die Staatsanwaltschaft erweitert wird.

⁶¹ Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität, Empfehlung XVII, Rn. 52. Die GRECO begrüßte das Inkrafttreten der Änderung von § 88 Absatz 1 des Gesetzes CLXIV von 2011 mit Wirkung zum 1. Januar 2019, die die obligatorische Einbeziehung eines Disziplinarkommissars zur Durchführung der Untersuchung vorsieht.

⁶² Schaubild 44, EU-Justizbarometer 2021.

⁶³ Schaubild 45, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁴ Schaubild 46, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁵ Schaubild 27, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁶ Schaubild 23, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁷ Schaubild 25, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁸ Schaubild 36, EU-Justizbarometer 2021.

⁶⁹ Im Jahr 2019 haben die Gerichte 6426 Anhörungen per Videokonferenz durchgeführt, während diese Zahl im Jahr 2020 bei 20 569 lag. (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 11). Das System der Aus- und Fortbildung mit digitalen Werkzeugen startete langsam, ist nun aber einsatzbereit. (Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18 und 20).

⁷⁰ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9.

Regierung Änderungen des Verfahrensrechts ein mit dem Ziel, den Betrieb des Justizsystems in einer „Gefahrenlage“ zu ermöglichen.⁷²

Effizienz

Die Effizienz bei Zivil- und Verwaltungssachen ist weiterhin hoch. Nach dem EU-Justizbarometer 2021 schneidet Ungarn hinsichtlich der geschätzten Zeit zur Beilegung von Verwaltungssachen sowohl in erster Instanz⁷³ als auch in allen anderen Gerichtsinstanzen sehr gut ab⁷⁴; ebenso hinsichtlich der Anzahl der anhängigen Verwaltungssachen in erster Instanz bei den Gerichten⁷⁵; und der Anzahl der anhängigen Zivil-, Handels- und Verwaltungssachen sowie sonstiger Rechtsstreitigkeiten⁷⁶. Ungarn schneidet auch bei der geschätzten Zeit zur Beilegung von gerichtlichen zivilrechtlichen und handelsrechtlichen Streitigkeiten in erster Instanz⁷⁷ und bei der Quote zur Beilegung von zivilrechtlichen, handelsrechtlichen, verwaltungsrechtlichen und sonstigen Streitigkeiten gut ab⁷⁸. Neue Verfahrensvorschriften ermöglichen ab dem 9. Juli 2020 beschleunigte Verfahren in Fällen, in denen es um zivilrechtliche Ansprüche von Opfern von Kriminalität geht.⁷⁹

Es werden wirksame Rechtsbehelfe bei übermäßig langen Verfahren entwickelt. Der Vollzug des Urteils des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache Gázsó/Ungarn ist noch nicht abgeschlossen, und Ungarn steht in dieser Angelegenheit weiterhin unter verstärkter Aufsicht des Ministerkomitees des Europarats.⁸⁰ Am 15. Juni 2021 nahm das Parlament ein neues Gesetz an⁸¹, mit dem ab 2021 ein auf übermäßig lange Zivilverfahren beschränkter Entschädigungsanspruch eingeführt wird.

II. RAHMEN FÜR DIE KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Der Nationale Schutzdienst (Nemzeti Védelmi Szolgálat – NVSZ) unter der Aufsicht des Innenministeriums koordiniert die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in Ungarn und ist ferner für die Prävention von Kriminalität innerhalb der Polizei, der Strafverfolgungsbehörden und anderer staatlicher Stellen zuständig. Die Ermittlung und

⁷¹ Ebenda. So erlaubt ein spezielles Gesetz die Behandlung von Fällen im schriftlichen Verfahren auch in Rechtsstreitigkeiten, in denen ein solches Verfahren bisher nicht vorgesehen war.

⁷² Regierungserlass 112/2021 vom 6. März 2021. Dieser Erlass wurde mit Wirkung zum 23. Mai 2021 unwirksam. Mit Wirkung zum 17. April 2021 änderte der Regierungserlass 182/2021 vom 16. April 2021 den Regierungserlass 112/2021; er ermöglichte den Gerichten, ab dem 20. April 2021 Anhörungen durchzuführen.

⁷³ Schaubild 9, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁴ Schaubild 10, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁵ Schaubild 16, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁶ Schaubild 14, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁷ Schaubild 7, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁸ Schaubild 11, EU-Justizbarometer 2021.

⁷⁹ Gesetz LXX von 2020. Die Gerichte handeln mit Dringlichkeit, wobei die allgemeine Frist für die Einlegung eines Rechtsbehelfs maximal acht Arbeitstage beträgt. Wenn das Gericht eine Anhörung abhalten muss, wird diese in erster Linie über ein elektronisches Kommunikationsnetz oder andere Mittel, die elektronische Bild- und Tonübertragungen ermöglichen, abgehalten. In Berufungs- und Revisionsverfahren können die Parteien keine Durchführung einer Anhörung beantragen. (Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 9).

⁸⁰ Im Oktober 2018 legte die Regierung dem Parlament den Gesetzesentwurf T/2923 vor. Im Juni 2021 wies das Ministerkomitee des Europarats mit großer Besorgnis auf das Fehlen hinreichend konkreter Fortschritte hin, insbesondere darauf, dass kein konkreter Plan für die Einrichtung von Entschädigungsverfahren für Verwaltungs- und Strafsachen vorgelegt wurde.

⁸¹ Gesetz XCIV von 2021.

Strafverfolgung von Korruption im öffentlichen Sektor fallen unter die ausschließliche Zuständigkeit der Ermittlungsabteilung der Ermittlungsstelle der Generalstaatsanwaltschaft und ihrer fünf regionalen Staatsanwaltschaften. Die Staatsanwaltschaft wird von den Ermittlern der Polizei und des Nationalen Schutzdiensts unterstützt. Der staatliche Rechnungshof ist zuständig für die Kontrolle der finanziellen Verwaltung öffentlicher Mittel und die Prüfung politischer Parteien.

Unter Sachverständigen und Führungskräften aus der Wirtschaft wird das Ausmaß der Korruption im öffentlichen Sektor nach wie vor als hoch eingeschätzt. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2020 von Transparency International erreicht Ungarn mit 44/100 Punkten den 19. Platz in der EU und weltweit Platz 69.⁸² Diese Wahrnehmung ist in den letzten fünf Jahren⁸³ deutlich zurückgegangen⁸⁴.

Es wurden einige Revisionen der strafrechtlichen Gesetzgebung eingeführt, um Auslandsbestechung und inoffizielle Zahlungen im Gesundheitswesen anzugehen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 ausgeführt, sind die entsprechenden Korruptionsdelikte unter Strafe gestellt.⁸⁵ Als Reaktion auf eine Empfehlung der OECD⁸⁶ ist am 1. Januar 2021 eine Änderung des Strafgesetzbuches in Kraft getreten. Mit dieser Änderung wird die Begriffsbestimmung des Begriffs „ausländischer Amtsträger“ geändert, um klarzustellen, dass er auch Amtsträger ausländischer öffentlicher Unternehmen umfasst. Ferner werden strengere Strafen für Schmiergelder eingeführt. Des Weiteren wurden die Bestimmungen bezüglich Bestechung dahin gehend geändert, dass sie ungerechtfertigte Vorteile für Angehörige der Gesundheitsberufe einschließen, wodurch die Möglichkeit inoffizieller („Dankes-“) Zahlungen im Gesundheitswesen eingeschränkt wird und das Versprechen oder die Gewährung ungerechtfertigter Vorteile für die Erbringung von Gesundheitsdienstleistungen zu einer subsidiären Straftat wird⁸⁷.

Die Umsetzung der nationalen Strategie zur Korruptionsbekämpfung für 2020–2022 und des dazugehörigen Aktionsplans ist noch nicht abgeschlossen. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angegeben, beschränkt sich der Umfang des strategischen Rahmens zur Korruptionsbekämpfung auf die Förderung der Integrität in der öffentlichen Verwaltung. Die im Juni 2020 angenommene Strategie⁸⁸ sieht u. a. folgende Maßnahmen

⁸² Transparency International, Korruptionswahrnehmungsindex 2020 (2021), S. 2–3. Der Grad der wahrgenommenen Korruption wird wie folgt aufgegliedert: niedrig (die Wahrnehmung der Korruption im öffentlichen Sektor durch Sachverständige und Führungskräfte aus der Wirtschaft erreicht Werte über 79) relativ niedrig (Punktzahlen zwischen 79 und 60), relativ hoch (Punktzahlen zwischen 59 und 50), hoch (Punktzahlen unter 50).

⁸³ Die Eurobarometer-Daten zur Korruptionswahrnehmung und -erfahrung in der Bevölkerung und in Unternehmen, wie sie im letzten Jahr gemeldet wurden, werden alle zwei Jahre aktualisiert. Die neuesten Datensätze sind das Eurobarometer Spezial 502 (2020) und die Flash-Eurobarometer-Umfrage 482 (2019).

⁸⁴ Im Jahr 2015 lag der Wert bei 51, wohingegen er im Jahr 2020 bei 44 liegt. Die Punktzahl erhöht/verringert sich signifikant, wenn sie sich um mehr als fünf Punkte ändert; verbessert/verschlechtert sich (Veränderungen zwischen 4 und 5 Punkten); ist in den letzten fünf Jahren relativ stabil (Veränderungen zwischen 1 und 3 Punkten).

⁸⁵ Das Strafgesetzbuch beinhaltet die einschlägigen Definitionen von Korruption und damit verbundener Straftaten und stellt verschiedene Formen der Bestechung, unerlaubter Einflussnahme, Veruntreuung, Unterschlagung öffentlicher Mittel und Amtsmissbrauch unter Strafe.

⁸⁶ OECD (2019), Umsetzung der OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger – Phase-4-Bericht Ungarn. Siehe Gesetz XLIII von 2020.

⁸⁷ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 19.

⁸⁸ Regierungsbeschluss 1328/2020 vom 19. Juni 2020 über die mittelfristige Strategie zur Korruptionsbekämpfung für 2020–2022 und der dazugehörige Aktionsplan.

vor: die Einführung und Entwicklung elektronischer Lösungen zur Erhöhung der Transparenz (z. B. automatisiertes System zur Entscheidungsfindung), die Überwachung von Integritätsrisiken, Integritätsschulungen für Beamte sowie spezielle Aus- und Fortbildungen zur Korruptionsbekämpfung für Strafverfolgungsbehörden, Richter und Staatsanwälte. Andere relevante Bereiche wie die Finanzierung politischer Parteien, die Offenlegung von Vermögenswerten, Lobbying und Bestimmungen zum „Drehtüreffekt“ werden in spezifischen Instrumenten behandelt. Da sie jedoch nicht von der Strategie erfasst werden, werden Mängel nicht koordiniert angegangen.⁸⁹ Risiken im Zusammenhang mit Klientelismus, Günstlingswirtschaft und Vetternwirtschaft auf der oberen Ebene der öffentlichen Verwaltung oder Risiken, die an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Politik entstehen, bleiben ebenfalls unberücksichtigt.⁹⁰

Es gibt weiterhin Herausforderungen bei der Ermittlung und Strafverfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene. Durch den Rechtsrahmen sind die Voraussetzungen für effiziente Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen gegeben, und die Polizei und die Staatsanwaltschaft verfügen nach eigenen Angaben über angemessene Ressourcen und Spezialisierung, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Staatsanwälte weisen jedoch auf Herausforderungen bei der Aufdeckung von Korruption und der Beschaffung von Beweismitteln hin.⁹¹ Strafverfahren wegen Korruptionsdelikten werden hauptsächlich aufgrund der kriminalpolizeilichen Tätigkeit der Ermittlungsbehörden eingeleitet. Der Großteil der ermittelten Fälle wird vom Nationalen Schutzdienst aufgedeckt. Mitteilungen von Verwaltungsbehörden und mögliche Unregelmäßigkeiten, die durch präventive Instrumente (z. B. Vermögenserklärungen, Meldekanäle für Hinweisgeber, Informationen aus verschiedenen Registern) aufgezeigt werden, spielen bei strafrechtlichen Ermittlungen eine relativ geringere Rolle⁹², und die unabhängigen Kontrollmechanismen reichen nach wie vor nicht aus, um Korruptionsfälle aufzudecken. Wie bereits im letzten Jahr berichtet, begünstigen mangelhafte unabhängige Kontrollmechanismen und enge Verbindungen zwischen Politik und bestimmten Unternehmen im Inland die Korruption. Nach Angaben der Staatsanwaltschaft ist die Anklagequote bei Korruptionsfällen, in denen die Staatsanwaltschaft ermittelt, insgesamt sehr hoch (86,5 %)⁹³. Zwar wurden seit 2020 einige neue Verfahren eingeleitet, in die hochrangige Politiker verwickelt waren⁹⁴, doch die Erfolgsbilanz der Ermittlungen in Bezug auf Anschuldigungen, die hochrangige Beamte und ihr unmittelbares Umfeld betreffen, bleibt begrenzt⁹⁵, wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angemerkt⁹⁶. Die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der

⁸⁹ Siehe ferner Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 11.

⁹⁰ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 11.

⁹¹ Informationen der Staatsanwaltschaft, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

⁹² Informationen der Staatsanwaltschaft, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

⁹³ Informationen der Staatsanwaltschaft, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

⁹⁴ Zwei Fälle betreffen einen stellvertretenden Staatssekretär, dem passive Bestechung vorgeworfen wird, und einen hohen Beamten der Steuerverwaltung. Drei weitere Fälle betreffen hochrangige Personen mit hochrangigen Positionen in der Privatwirtschaft oder in internationalen Organisationen (Informationen der Staatsanwaltschaft, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden).

⁹⁵ Die Generalstaatsanwaltschaft wies darauf hin, dass keine gesonderte Statistik über Fälle von „Korruption auf hoher Ebene“ geführt werde, da dies keine im Strafrecht definierte Kategorie darstelle.

⁹⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 10.

GRECO in Bezug auf die wirksame Funktionsweise der Staatsanwaltschaft würde den Rahmen für die Korruptionsbekämpfung weiter stärken.⁹⁷

Überprüfungen der Integrität werden von den Behörden weiterhin als wirksame Abschreckung gegen korruptes Verhalten angesehen und haben im Berichtszeitraum zur Einleitung mehrerer Strafverfahren wegen Kleinkorruption geführt⁹⁸. Am 1. Januar 2021 ist eine neue Änderung des Polizeigesetzes in Kraft getreten, die den Kreis der Mitarbeiter, die Integritätsprüfungen unterzogen werden können, über die Polizei hinaus erweitert⁹⁹. Demnach können nun alle Mitarbeiter von Haushaltsorganisationen unter der Aufsicht der Regierung und Mitglieder der Regierung einer Integritätsprüfung unterzogen werden.

Ungarn verfügt über ein umfassendes System zur Offenlegung von Vermögenswerten, es bestehen jedoch nach wie vor Bedenken hinsichtlich der fehlenden systematischen Kontrolle und unzureichenden Überwachung von Vermögens- und Interessenerklärungen. Danach müssen Parlamentsmitglieder, Regierungsbeamte und Beamte ihre Vermögenswerte und Interessen offenlegen. Es bleiben jedoch Bedenken hinsichtlich der fehlenden systematischen Überwachung. Die Überprüfung von Vermögenserklärungen¹⁰⁰ erfolgt nur bei Verdachtsmeldungen und wird dem Dienstherrn des Amtsträgers bzw. für die Erklärungen von Parlamentsmitgliedern und hochrangigen Regierungsbeamten dem parlamentarischen Ausschuss für Immunitätsfragen überlassen. Der Ausschuss berichtete, dass in den letzten fünf Jahren von 16 Meldungen, die zur Überprüfung vorgelegt wurden, 15 als unbegründet zurückgewiesen wurden. In dem verbleibenden Fall korrigierte der Betroffene seine Vermögenserklärung und das Verfahren wurde nicht eingeleitet.¹⁰¹ Wie bereits im letzten Jahr berichtet¹⁰², kann der Verdacht auf unbegründeten gesteigerten Wohlstand zu einem Prüfverfahren durch die nationale Steuer- und Zollbehörde führen. Die Steuerbehörde kann jedoch ein solches Verfahren nur einleiten, wenn die Ermittlungsbehörden auch strafrechtliche Untersuchungen eingeleitet haben, was die Möglichkeit einer unabhängigen Überprüfung einschränkt. Nach einer Änderung der einschlägigen Vorschriften¹⁰³ müssen die Mitglieder des Parlaments dem Parlamentspräsidenten jeden Interessenkonflikt und jede Unvereinbarkeit des Amtes melden, woraufhin sie bis zur Klärung des Sachverhalts bestimmten Einschränkungen unterworfen sind. Interessenerklärungen und Informationen über etwaige Folgemaßnahmen sind jedoch nicht öffentlich zugänglich. Die Frage der wirksamen Überwachung, Überprüfung und

⁹⁷ Siehe Seite 8. Vierte Evaluierungsrunde der GRECO – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität, Empfehlung XIV, Rn. 37 und 42.

⁹⁸ Im Jahr 2020 wurden 245 solcher Überprüfungen durch den Nationalen Schutzdienst durchgeführt, die zu Strafverfahren gegen neun Personen führten. Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 13.

⁹⁹ Siehe § 7 des Gesetzes XXXIV von 1994 über die Polizei.

¹⁰⁰ Vermögenserklärungen – die veröffentlicht werden und einer Überprüfung unterliegen – umfassen keine treuhänderischen Rechtsvereinbarungen zur Vermögensverwaltung (bizalmi vagyonkezelői jogviszony), Trusts (vagyonkezelő alapítvány), Private-Equity-Fonds (magántőkealap) und Lebensversicherungsverträge. Interessenerklärungen – die nicht veröffentlicht werden und keiner Überprüfung unterliegen – umfassen den Status als Treuhänder, Treuhänder oder Begünstigter im Rahmen eines Treuhandverhältnisses sowie die Mitgliedschaft in einer Stiftung, im Vorstand einer Stiftung und in anderen Schlüsselpositionen (Informationen der Nationalversammlung, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden).

¹⁰¹ Informationen der Nationalversammlung, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

¹⁰² Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 11.

¹⁰³ Gesetz XXXVI von 2012 über die Nationalversammlung, geändert im Dezember 2019.

Durchsetzung von Verhaltensregeln, Offenlegungen von Vermögenswerten und Interessenkonflikten durch Parlamentsmitglieder war Gegenstand von Empfehlungen der Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats (GRECO), die teilweise umgesetzt wurden.¹⁰⁴

Die Regulierung des Lobbyismus bleibt weiterhin unvollständig und es fehlt an einer systematischen Durchsetzung.¹⁰⁵ Weder die Registrierung von Lobbyisten noch die Offenlegung von Kontaktberichten ist verpflichtend. Laut einem Regierungserlass¹⁰⁶ aus dem Jahr 2013 dürfen sich Mitarbeiter staatlicher Verwaltungsorgane nur im Rahmen ihrer beruflichen Funktion und nachdem sie ihre Vorgesetzten informiert haben, die das Treffen untersagen können, mit Interessenvertretern treffen. Treffen mit Interessenvertretern müssen dokumentiert werden, aber es besteht keine Verpflichtung, die Begegnungen öffentlich zu machen. Die GRECO hat ein klares Regelwerk im Umgang mit Lobbyisten in Bezug auf die Mitglieder des Parlaments empfohlen.¹⁰⁷

Es fehlen weiterhin klare Regeln in Bezug auf den Drehtüreffekt und Karenzzeiten. Zwar enthalten sowohl das Arbeitsgesetzbuch¹⁰⁸ als auch die spezifischen Rechtsvorschriften des Dienstrechts¹⁰⁹ Vertraulichkeitsklauseln. In der Praxis werden diese Regeln jedoch nicht durchgesetzt, da die Sektoren und Positionen, in denen eine klare zeitliche Beschränkung für Beamte gilt, um eine geschäftliche Karriere in dem Bereich, in dem sie tätig waren, zu verfolgen, noch von der Regierung festgelegt werden müssen.¹¹⁰

Die Finanzierung von Parteien gibt in Ungarn nach wie vor Anlass zur Besorgnis.¹¹¹ Der staatliche Rechnungshof ist damit beauftragt, die Rechenschaftspflicht der Verwendung öffentlicher Mittel zu überwachen und kontrolliert die Rechtmäßigkeit der Finanzverwaltung der politischen Parteien. Wie von der GRECO bereits erwähnt, wurden zwar einige Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Finanzregister der politischen Parteien transparent und auf dem neuesten Stand sind, um die Einnahmequellen der Parteien und die Wahlkampfzeiträume zu klären sowie um eine gründlichere Überwachung zu gewährleisten, aber insgesamt bleiben Bedenken hinsichtlich der Transparenz der Finanzierung der Parteien bestehen.¹¹²

Es gibt einen Rechtsrahmen für den Schutz von Hinweisgebern, wobei weitere Schritte erforderlich sind, um den Schutz in der Praxis zu verbessern. Das Gesetz zum Schutz von

¹⁰⁴ GRECO (2020), Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität in Ungarn – Korruptionsprävention in Bezug auf Mitglieder des Parlaments, Richter und Staatsanwälte, S. 5.

¹⁰⁵ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 11–12.

¹⁰⁶ Regierungserlass 50/2013 vom 25. Februar 2013 über das System des Integritätsmanagements bei Organen der öffentlichen Verwaltung und die Verfahrensregeln für den Empfang von Lobbyisten.

¹⁰⁷ GRECO (2020), Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität in Ungarn – Korruptionsprävention in Bezug auf Mitglieder des Parlaments, Richter und Staatsanwälte.

¹⁰⁸ § 8 Absatz 4 des Gesetzes I von 2012.

¹⁰⁹ § 93 Absatz 1 Buchstabe g des Gesetzes CXXV von 2018.

¹¹⁰ Die gesetzlich festgelegte Dauer der Beschränkung entspricht der Zeit, die auf der der Beschränkung unterliegenden Stelle verbracht wurde, höchstens jedoch zwei Jahre (§ 117 Absatz 2 des Gesetzes CXXV von 2018). § 117 Absatz 1 des Gesetzes CXXV von 2018 sieht vor, dass die Regierung die Bereiche und Positionen festlegen muss, in denen ein Beamter nach Beendigung seines öffentlichen Dienstes nicht beschäftigt werden darf. Diese Bestimmung muss noch umgesetzt werden.

¹¹¹ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 12.

¹¹² GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrunde – Zweite Ergänzung zum zweiten Bericht zur Konformität, Rn. 24.

Hinweisgebern¹¹³ sieht die Anonymität von Hinweisgebern vor und ermöglicht die elektronische Einreichung von Beschwerden. Die Offenlegungen im öffentlichen Interesse werden von den betroffenen Einrichtungen untersucht, und ihre Stellungnahme mit dem Ergebnis der Untersuchung muss in einem elektronischen Register gespeichert werden. Hinweisgeber können für ihre Anzeigen nicht haftbar gemacht werden, es sei denn, es wird festgestellt, dass sie vorsätzlich eine Falschmeldung abgegeben haben¹¹⁴. Der Beauftragte für Grundrechte fungiert als Meldekanal¹¹⁵ und betreibt die elektronische Plattform, hat jedoch nur eine begrenzte formale Befugnis in Bezug auf Beschwerden von Hinweisgebern¹¹⁶. Die OECD erkannte die positiven Aspekte des Rechtsrahmens an, äußerte jedoch Bedenken hinsichtlich der Wirksamkeit des Schutzes von Hinweisgebern.¹¹⁷

Die Eingrenzung des Geltungsbereichs der Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen hat das Korruptionsrisiko erhöht. Ein neues Gesetz¹¹⁸, das am 27. April 2021 angenommen wurde, hob eine spezifische Anforderung des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen auf¹¹⁹ und schloss somit vom Staat gegründete Trusts sowie von ihnen verwaltete juristische Personen aus dem ausdrücklichen Geltungsbereich der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, die mit Mitteln der Europäischen Union finanziert werden¹²⁰, aus. Mit demselben Gesetz wurden ferner die Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten aufgehoben, wodurch Träger öffentlicher Ämter in den Kuratorien solcher Trusts sitzen dürfen.

¹¹³ Gesetz CLXV von 2013 über Beschwerden und Hinweisgeber.

¹¹⁴ Das Gesetz CLXV von 2013 sieht vor, dass öffentliche Einrichtungen und kommunale Behörden berechtigt sind, in Angelegenheiten im Zusammenhang mit Berichten von Hinweisgebern zu handeln (§ 1 Absätze 1 und 4). Stellt sich heraus, dass der Hinweisgeber bösgläubig falsche Informationen von entscheidender Bedeutung gemeldet hat und sich daraus Anhaltspunkte für die Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit ergeben, sind die personenbezogenen Daten des Hinweisgebers an die verfahrensberechtigte Stelle oder Person zu übermitteln. Ist es wahrscheinlich, dass der Hinweisgeber einen rechtswidrigen Schaden oder eine sonstige Beeinträchtigung der Rechte anderer verursacht hat, so sind seine personenbezogenen Daten auf Verlangen an die zur Einleitung oder Durchführung eines Verfahrens berechtigte Stelle oder Person herauszugeben (§ 3 Absatz 4).

¹¹⁵ Weitere Meldewege stellen der Arbeitgeber und das interne Kontrollsystem der öffentlichen Einrichtungen dar.

¹¹⁶ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 12. In der Praxis besteht die Hauptaufgabe des Bürgerbeauftragten darin, die Meldungen an die zuständigen Behörden weiterzuleiten. Diese Meldungen werden nicht automatisch an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet, und es wird stattdessen zuerst eine Verwaltungsuntersuchung durch den Integritätsbeauftragten der betroffenen Einrichtung durchgeführt. Integritätsbeauftragte unterstehen direkt dem Leiter ihrer Einrichtung. Der Bürgerbeauftragte kann jedoch auf Ersuchen oder von Amts wegen prüfen, ob diese Behörden die Meldungen ordnungsgemäß bearbeitet haben. Die Offenlegungen im öffentlichen Interesse werden von den betroffenen Einrichtungen untersucht und ihre Stellungnahme mit dem Ergebnis der Untersuchung in einem elektronischen Register gespeichert.

¹¹⁷ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Hungary-Phase-4-Report-ENG.pdf>.

¹¹⁸ Gesetz VIII von 2021 zur Änderung des Hochschulwesens und einiger damit zusammenhängender Gesetze.

¹¹⁹ § 5 Absatz 3 des Gesetzes CXLIII von 2015 über das öffentliche Auftragswesen, in dem definiert wird, welche Einrichtungen verpflichtet sind, die Vorschriften für das öffentliche Auftragswesen anzuwenden: In Bezug auf Aufträge, die mit Mitteln der Europäischen Union finanziert werden, müssen vom Staat errichtete Trusts die Bestimmungen dieses Gesetzes anwenden, ebenso wie juristische Personen, die von solchen Trusts unterhalten werden.

¹²⁰ Trusts von öffentlichem Interesse, die öffentliche Aufgaben erfüllen, und juristische Personen, die von ihnen unterhalten werden, fallen nicht ausdrücklich unter § 5 Absatz 1 des Gesetzes CXLIII von 2015 über das öffentliche Auftragswesen. Sie können unter § 5 Absatz 2 fallen, aber in Bezug auf öffentliche Aufträge, die aus Mitteln der Europäischen Union finanziert werden, deckt diese Bestimmung nicht alle Situationen ab, die unter den früheren § 5 Absatz 3 fielen, der durch das Gesetz VIII von 2021 aufgehoben wurde.

Eine Reihe von Untersuchungen des OLAF wurde mit Unterstützung der ungarischen Koordinierungsstelle für Betrugsbekämpfung abgeschlossen. In den letzten Jahren war die Zahl der Anklageerhebungen aufgrund der gerichtlichen Empfehlungen des OLAF in Ungarn höher als im EU-Durchschnitt. Allerdings haben die ungarischen Behörden trotz wiederholter Aufforderungen noch keine zuständige Behörde benannt, die das OLAF bei seinen Vor-Ort-Kontrollen unterstützt, wenn sich ein kontrollpflichtiger Wirtschaftsakteur weigert, zu kooperieren. Im Bereich der geteilten Verwaltung wird ferner darauf hingewiesen, dass die ungarischen Behörden häufig Projekte aus der EU-Förderung herausnehmen, wenn das OLAF eine finanzielle Empfehlung gibt, oder manchmal, wenn den Behörden bekannt wird, dass eine Untersuchung durch das OLAF eingeleitet wurde. Außerdem werden fällige Beträge offenbar nicht systematisch von dem Wirtschaftsakteur eingezogen, der die Unregelmäßigkeit oder den Betrug begangen hat.¹²¹ In solchen Fällen wird der EU-Zuschuss einfach durch nationale Mittel ersetzt, was sich negativ auf die abschreckende Wirkung von Untersuchungen durch das OLAF auswirkt und höhere Risiken für den nationalen Haushalt birgt. Im Zeitraum 2016–2020 wurden in Ungarn 32 Untersuchungen des OLAF mit einer finanziellen Empfehlung in den beiden Hauptbereichen der geteilten Verwaltung abgeschlossen.¹²²

Die Behörden räumten ein, dass die COVID-19 Pandemie die Korruptionsrisiken erhöhen könnte, aber es wurden keine spezifischen Maßnahmen für notwendig erachtet.¹²³ Interessenträger wiesen auf Bedenken im Bereich des öffentlichen Auftragswesens hin, wo Ausnahmen von den Vergabevorschriften und Direktvergaben in Verbindung mit Mängeln beim Zugang zu Informationen das Korruptionsrisiko erhöhen würden und warfen Fragen im Hinblick auf den Kauf von überpreuerten medizinischen Geräten über zwischengeschaltete Unternehmen auf.¹²⁴

III. MEDIENPLURALISMUS UND MEDIENFREIHEIT

Das ungarische Grundgesetz¹²⁵ und die sektoralen Gesetze – insbesondere das Mediengesetz¹²⁶ und das Gesetz über die Pressefreiheit¹²⁷ – bilden den rechtlichen Rahmen für den Schutz der Medienfreiheit und des Pluralismus. Das Gesetz über die Pressefreiheit schreibt vor, dass die Freiheit der Presse Unabhängigkeit vom Staat und von jeglichen Organisationen und Interessengruppen verkörpert. Das Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen wird vom Grundgesetz anerkannt und findet seinen Niederschlag im Gesetz über die Informationsfreiheit¹²⁸. Das Mediengesetz sieht die Errichtung der nationalen Medien- und Kommunikationsbehörde (im Folgenden „Medienbehörde“) vor, deren

¹²¹ Informationen des OLAF zur Vorbereitung des vorliegenden Berichts über die Rechtsstaatlichkeit.

¹²² OLAF-Bericht 2020. OLAF-Empfehlungen für finanzielle Maßnahmen richten sich in der Regel an die EU-Einrichtungen oder nationalen Behörden, die EU-Mittel bereitstellen bzw. verwalten; finanzielle Empfehlungen zielen darauf ab, die betrügerisch erlangten EU-Mittel wieder einzuziehen und wieder dem EU-Haushalt zuzuführen.

¹²³ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 17.

¹²⁴ Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden. Siehe ferner Beiträge von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12–13.

¹²⁵ Artikel IX Absatz 2 besagt: „Ungarn erkennt die Pressefreiheit und -vielfalt an und schützt sie und gewährleistet die Voraussetzungen für die zu einer demokratischen Meinungsbildung notwendigen freien Verbreitung von Informationen“.

¹²⁶ Gesetz CLXXXV von 2010 über Mediendienste und Massenmedien, geändert durch Gesetz LXIII von 2019.

¹²⁷ Gesetz CIV von 2010 über die Pressefreiheit.

¹²⁸ Gesetz CXII von 2011 über das Recht auf informationelle Selbstbestimmtheit und über die Informationsfreiheit.

Entscheidungsgremium der Medienrat ist¹²⁹. Das Gesetz wurde im Jahr 2019 angenommen, um die ungarischen Rechtsvorschriften an die AVMD-Richtlinie anzupassen.¹³⁰

Es bestehen weiterhin Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit und Wirksamkeit des Medienrats und der Medienbehörde. Das Gesetz LXIII von 2019, mit dem die überarbeitete Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste umgesetzt wurde, stärkte einige Bestimmungen in Bezug auf die Ressourcen und die operative Transparenz der Behörde.¹³¹ Die Behörde verfügt über finanzielle Autonomie und berichtet jährlich an das Parlament. Sie hat einen Mitarbeiterstab von 650 Personen.¹³² Das beschlussfassende Organ der Medienbehörde, der Medienrat, besteht aus einem Präsidenten¹³³ und vier vom Parlament gewählten Mitgliedern. Während die Regeln zur Nominierung – die seit dem letztjährigen Bericht unverändert geblieben sind – einen politischen Konsens bei der Ernennung der Mitglieder des Medienrats begünstigen¹³⁴, haben sie in der Praxis jedoch dazu geführt, dass die Regierungspartei alle Mitglieder nominiert hat. Bestimmte Entscheidungen des Medienrats haben die Bedenken hinsichtlich seiner tatsächlichen Unabhängigkeit noch verstärkt.¹³⁵ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 bestätigt seine frühere Einschätzung, dass das Mediengesetz zwar formell die Unabhängigkeit der Medienbehörde garantiert, die Ernennungsverfahren jedoch keine angemessenen rechtlichen Garantien für die Unabhängigkeit bieten, und stuft die Unabhängigkeit und Effektivität der Medienbehörde in Ungarn erneut mit einem mittleren Risiko ein.¹³⁶

Der Medienpluralismus in Ungarn hat sich weiter verschlechtert. Nach der Gründung des Medienkonzerns „KESMA“¹³⁷ im November 2018 gab es bisher keinen Versuch der

¹²⁹ In den Jahren 2020 und 2021 verlor Ungarn drei weitere Plätze auf der Rangliste der Pressefreiheit von Reporter ohne Grenzen und belegt nun den 92. Platz weltweit und den 26. Platz innerhalb der EU.

¹³⁰ Richtlinie (EU) 2018/1808 des Rates vom 14. November 2018.

¹³¹ Das Mediengesetz legt die Ziele der Behörde fest, und schreibt gleichzeitig vor, dass sie „eine autonome Aufsichtsbehörde, die ausschließlich dem Gesetz untersteht“, ist (§ 109), und dass der Medienrat „eine unabhängige Stelle der Behörde [ist], die an das Parlament Bericht erstattet und nur dem ungarischen Recht untersteht“ (§ 123).

¹³² Informationen der nationalen Medien- und Kommunikationsbehörde, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.

¹³³ Der Präsident der Medienbehörde ist automatisch für das Amt des Präsidenten des Medienrats nominiert.

¹³⁴ Nach den Empfehlungen der Venedig-Kommission (Stellungnahme CDL-AD(2015)015) wurden die Bestimmungen des Mediengesetzes bezüglich der Ernennung und Entlassung des Vorsitzenden und der Mitglieder des Medienrats entsprechend geändert. § 124 des Mediengesetzes sieht eine einstimmige Entscheidung des parlamentarischen Ad-hoc-Ausschusses vor, der für die Benennung von Kandidaten zuständig ist. (Der Präsident der Medienbehörde ist von Amts wegen Kandidat.) Der Nominierungsausschuss setzt sich zusammen aus einem Mitglied jeder Fraktion; ihre Stimmberechtigung steht im Verhältnis zur Größe der von ihnen vertretenen Fraktion. Ist der Nominierungsausschuss nicht in der Lage, innerhalb der vorgeschriebenen Frist vier Kandidaten zu bestimmen, kann er Kandidaten mit mindestens zwei Drittel der gewonnenen Stimmen benennen.

¹³⁵ Interessenträger beobachteten, dass die Medienbehörde in intransparenten Verfahren Radiofrequenzen an regierungsnahen Sendern vergab (Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 35) und bei der Genehmigung von Fusionen auf dem Medienmarkt Voreingenommenheit zeigte (Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institut, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 34). Die Entscheidungen der Medienbehörde können einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.

¹³⁶ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021, Bericht über Ungarn, S. 11–12.

¹³⁷ Mitteleuropäische Presse- und Medienstiftung. Ein Ad-hoc-Bericht des Zentrums für Medienpluralismus und Medienfreiheit kam 2019 zu dem Schluss, dass die Einrichtung von KESMA die Gesamtrisiken für den

Medienbehörde, dessen Auswirkungen auf die Pluralität und Vielfalt des ungarischen Medienmarktes zu untersuchen. Laut Interessenträgern gibt es in Ungarn zwar weiterhin ein breites Spektrum an Medien, die Vielfalt des Medienmarktes werde jedoch durch die Eigentumskonzentration in den Händen einiger weniger regierungsnaher Geschäftsleute und den daraus resultierenden Mangel an redaktioneller Unabhängigkeit negativ beeinflusst.¹³⁸ Ungarische und europäische Organisationen für Medienfreiheit sowie die Zivilgesellschaft haben sich besorgt über die Weigerung des Medienrats geäußert¹³⁹, die Sendelizenz des unabhängigen Radiosenders Klubrádió zu erneuern, weil der Sender angeblich bestimmte administrative Verpflichtungen nicht erfüllt hat. Dies hat dazu geführt, dass der Sender abgeschaltet wurde. Am 17. Juni 2021 bestätigte die Kúria die Entscheidung des Medienrats. Am 9. Juni 2021 leitete die Kommission diesbezüglich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn ein.¹⁴⁰ Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 bestätigt den hohen Risikowert des Vorjahres in Bezug auf die Konzentration der Nachrichtenmedien angesichts der Gründung und des Betriebs des KESMA und aufgrund der wirtschaftlichen Übernahme der unabhängigen Nachrichtenmedienseite Index.hu durch regierungsnahen Interessen.¹⁴¹

Medienpluralismus in Ungarn verschärfen würde (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 14). Am 25. Juni 2020 bestätigte das Verfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit des Regierungserlasses, der die Absicht, die Mitteleuropäische Presse- und Medienstiftung zu erweitern, als von nationaler strategischer Bedeutung einstuft (Entscheidung 16/2020. (VII. 8.) AB).

¹³⁸ Laut dem Internationalen Presseinstitut hat die inhaltliche Koordination der regierungsnahen Medien, insbesondere über die KESMA-Stiftung, zu einer Dominanz der staatlichen Berichterstattung insbesondere in ländlichen Gebieten geführt (Beitrag des Internationalen Presseinstituts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3). Die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholten Informationen untermauern diese Einschätzung.

¹³⁹ Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 37–38; Beitrag des Internationalen Presseinstituts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2; Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 35; Stellungnahme des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit vom 15. März 2021.

¹⁴⁰ Die Kommission ist der Auffassung, dass die Entscheidungen des Medienrats, den Antrag von Klubrádió abzulehnen, auf fragwürdigen Gründen beruhen, unverhältnismäßig und nicht transparent sind und gegen die EU-Vorschriften für Telekommunikation verstoßen, die im Europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation (Richtlinie (EU) 2018/1972) festgelegt sind.

¹⁴¹ Bericht des Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 über Ungarn, S. 17, und Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 14. Im März 2020 erlangte ein regierungsnaher Investor die Kontrolle über das Unternehmen, das die Einnahmen von Index.hu generiert; im August 2020 wurde der Chefredakteur abgesetzt, was zum geschlossenen Rücktritt von 90 Journalisten führte, die die Entlassung ihres Chefredakteurs als einen offenen Versuch, Druck auszuüben, bezeichneten (Beitrag des Internationalen Presseinstituts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 3; siehe ferner Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 39). Anschließend startete die ehemalige Belegschaft von Index.hu ein unabhängiges Nachrichtenportal, Telex, das privat durch Crowdfunding finanziert wurde. Nach Ansicht der Regierung ist die Entlassung des Chefredakteurs von Index.hu eine Frage, die zum Bereich des Arbeitsrechts gehört; der Arbeitgeber (eine Wirtschaftsorganisation, ein Marktteilnehmer) hat das Recht, das Arbeitsverhältnis mit dem Arbeitnehmer aufgrund der gesetzlich festgelegten Bedingungen und Gründe zu beenden; im Zusammenhang mit der konkreten Entscheidung eines Arbeitgebers sei die Regierung nicht zuständig.

Die Transparenz von Medieneigentum ist noch immer nicht vollständig garantiert. Der derzeitige Rechtsrahmen enthält nur in bestimmten Fällen¹⁴² Regeln zur Transparenz von Medieneigentum, und es ist derzeit nicht geplant, ihn zu ändern. Während einige Eigentumsdaten in nationalen Registern verfügbar sind¹⁴³, sind nur grundlegende Informationen über das Unternehmenseigentum im Unternehmensregister frei zugänglich¹⁴⁴. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 stuft die Transparenz des Medieneigentums weiterhin mit einem hohen Risiko ein.¹⁴⁵

Die Zuweisung von staatlicher Werbung ermöglicht es der Regierung, indirekt politischen Einfluss auf die Medien zu nehmen. Wie bereits im letzten Jahr berichtet wurde, gibt es keine Gesetzgebung, die die Verteilung von staatlicher Werbung regelt. Der Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 hebt hervor, dass der Staat der größte Werbetreibende in Ungarn ist, der etwa ein Drittel der gesamten Werbeeinnahmen des Marktes aufwendet.¹⁴⁶ Die Daten belegen, dass der ungarische Staat seine Ausgaben für Werbung im Jahr 2020 um 13,8 % gegenüber 2019 erhöht hat, wobei 85 % dieser Einnahmen an regierungsnahen Medienunternehmen geflossen sind.¹⁴⁷ Dieser Umstand ermöglicht die Kontrolle sowohl über regierungsnahen als auch über bestimmte unabhängige Medien, was den Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 dazu veranlasst, der redaktionellen Unabhängigkeit das höchste Risiko (92 %) im Land zuzuschreiben.¹⁴⁸ Obwohl keine Medienförderprogramme eingerichtet wurden, um den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Nachrichtenmedien entgegenzuwirken, hat die Medienbehörde kommerzielle lineare Diensteanbieter von der Zahlung der vierteljährlichen Gebühr für die Erbringung von Mediendiensten für die erste Hälfte des Jahres 2021 befreit.

Der Zugang zu öffentlichen Informationen wurde durch Sofortmaßnahmen verschärft, die während der COVID-19-Pandemie eingeführt wurden. Die Vorschriften des Gesetzes über die Informationsfreiheit wurden nicht geändert; sie sehen vor, dass jedes „Organ, das öffentliche Aufgaben erfüllt“, Zugang zu Daten von allgemeinem Interesse, die sich in seinem Besitz befinden, gewähren muss, vorbehaltlich der im Gesetz genannten Ausnahmefälle.¹⁴⁹ Die gesetzliche Frist für die Bearbeitung solcher Anfragen beträgt 15 Tage, die um weitere 15 Tage verlängert werden kann.¹⁵⁰ Während der Pandemie hat die Regierung jedoch einen Erlass¹⁵¹ verabschiedet, der es den Behörden erlaubt, den Zugang zu

¹⁴² Anbieter von linearen Mediendiensten müssen die Medienbehörde über ihr direktes oder indirektes Eigentum (oder das ihrer Muttergesellschaft) an Mediendiensteanbietern informieren. Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 14.

¹⁴³ Informationen der Regierung, die im Rahmen des Länderbesuchs in der Ungarn eingeholt wurden.

¹⁴⁴ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 14.

¹⁴⁵ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021, Bericht über Ungarn, S. 13.

¹⁴⁶ Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021, Bericht über Ungarn, S. 18.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 18.

¹⁴⁸ Ebenda, S. 17.

¹⁴⁹ Die proaktive Offenlegung von Informationen ist nach wie vor eine Herausforderung, da 70 % der Gemeinden nicht einmal die erforderlichen Mindestangaben auf ihrer Website veröffentlichen (Budapest Institute, Corruption Research Center Budapest (Korruptionsforschungszentrum Budapest) (2019)). Spezifische Gesetze, die den Zugang zu Dokumenten und öffentlichen Informationen einschränken, bleiben in Kraft (z. B. § 5 des Gesetzes VII von 2015 in Bezug auf die Entwicklung des Kernkraftwerks Paks und § 2 Absatz 3 des Gesetzes XXIX von 2020 in Bezug auf die Umsetzung des Projekts der Eisenbahnverbindung Budapest-Belgrad).

¹⁵⁰ § 29 Absätze 1 und 2 des Gesetzes CXII von 2011.

¹⁵¹ Regierungserlass 521/2020 vom 25. November 2020. Diesen Vorschriften zufolge konnte die Behörde den Antrag innerhalb von 45 Tagen (entgegen der allgemeinen Regel von 15 Tagen) nach dessen Eingang

öffentlichen Dokumenten um bis zu 90 Tage zu verzögern, wenn eine solche Bereitstellung von Informationen als Gefährdung der Erfüllung der Pflicht der öffentlichen Institution im Zusammenhang mit dem Ausnahmezustand angesehen wird. Am 13. April 2021 entschied das Verfassungsgericht, dass die neuen Bestimmungen zwar im Einklang mit dem Grundgesetz stehen, dass aber Ausnahmen von den üblichen Fristen auf die Fälle beschränkt werden müssen, in denen die Bearbeitung des Antrags den Inhaber der öffentlichen Informationen daran hindern würde, Aufgaben im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Pandemie zu erfüllen, und dass diese schriftlich zu begründen sind.¹⁵² Interessenträger wiesen darauf hin, dass diese Ausnahmeregelung in der Praxis häufig von den Behörden missbraucht worden sei, was sich insbesondere auf unabhängige Journalisten ausgewirkt habe, die Berichten zufolge keinen zeitnahen Zugang zu Daten über öffentliche Ausgaben oder Impfungen erhalten konnten.¹⁵³ Dies verschlimmerte die Situation unabhängiger Medien, die Schwierigkeiten hätten, zeitnah an Informationen zu gelangen.¹⁵⁴ Die im letzten Jahr beanstandeten Mängel beim Zugang zu öffentlichen Informationen¹⁵⁵, auch im Hinblick auf die Erhebung von Gebühren¹⁵⁶, stellen auch weiterhin ein Problem bei der Korruptionsprävention dar. Da die neunte Änderung des Grundgesetzes eine restriktive

beantworten, wenn es wahrscheinlich war, dass die Beantwortung des Antrags innerhalb der Frist von 15 Tagen die Erfüllung der mit der Gefahrenlage verbundenen öffentlichen Aufgaben der datenverarbeitenden Behörde gefährden würde. Die bereits verlängerte Frist konnte ferner höchstens um weitere 45 Tage verlängert werden, wenn diese Bedingungen weiterhin bestanden.

¹⁵² Entscheidung 15/2021. (V. 13) AB.

¹⁵³ Nach Angaben der Europäischen Journalisten-Föderation hat die Regierung die COVID-19-Pandemie genutzt, um weitere Kontrolle über den Zugang zu Informationen auszuüben, indem sie den Zugang zu Pressekonferenzen einschränkte, nur auf regierungsnahe Medienanfragen reagierte, lokalen Vertretern des Gesundheitssektors verbot, mit den Medien zu sprechen, und stattdessen alle Fragen im Zusammenhang mit der Pandemie über eine zentrale „operative Einheit“ leitete (Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 39). Diese Einschätzung wurde durch Informationen, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden, untermauert.

¹⁵⁴ Nach Angaben der Europäischen Journalisten-Föderation werden unabhängigen Medien keine Interviews seitens der Behörden gewährt und sie werden häufig von öffentlichen Veranstaltungen ausgeschlossen (Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 38). Recherchen der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung haben eine systematische Behinderung der Arbeit unabhängiger Medien durch die Regierung in Form von ignorierten Presseanfragen, offener Ablehnung, physischen Einschränkungen für Journalisten, Diskreditierung, Stigmatisierung und Einschüchterung ihrer Quellen aufgedeckt (Beiträge von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18; Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 43; Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 40).

¹⁵⁵ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 15.

¹⁵⁶ Der Regierungserlass 301/2016 vom 30. September 2016 erlaubt es Behörden, die Erstattung der durch die Anträge auf Zugang zu öffentlichen Informationen entstandenen Kosten zu beantragen, wenn die Beantwortung des Antrags einen zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Behörde bedeuten würde (z. B. Zeit – mehr als vier Stunden –, die für das Auffinden, die Organisation, das Kopieren und die Entfernung persönlicher Daten aus den angeforderten Dokumenten erforderlich ist). Von den 300 Beschwerden, die im Jahr 2018 bei der Nationalen Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit eingegangen sind, betrafen etwa 10 % die unbegründete Erhebung von Gebühren (Nationale Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit (2019)). Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 15. Die Regierung weist darauf hin, dass die Erhebung einer Gebühr für die zusätzliche Arbeit seitens der Behörde nicht obligatorisch ist. Ein weiteres Problem betrifft die Länge der Gerichtsverfahren in Bezug auf den Zugang zu öffentlichen Informationen; Interessenträger berichten, dass sich diese im Durchschnitt bis zu anderthalb Jahre ausdehnen können (Beitrag von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6).

Definition des Begriffs „öffentliche Gelder“¹⁵⁷ enthielt, wurden von Interessenträgern Fragen hinsichtlich möglicher Folgen für die Einschränkung des Zugangs zu öffentlichen Informationen in Bezug auf öffentliche Unternehmen und Trusts von öffentlichem Interesse aufgeworfen.¹⁵⁸

Journalisten und Medienanstalten waren in Ungarn weiterhin vielfältigen Bedrohungen ausgesetzt. Laut Interessenträgern sind Journalisten, die für unabhängige Medien arbeiten, negativen Darstellungen durch regierungsnahe Medien¹⁵⁹ und durch Regierungsvertreter¹⁶⁰ ausgesetzt. Interessenträger berichten, dass sich Journalistinnen in einer schwierigeren Situation befinden; einige berichten zudem von geschlechtsspezifischer Online-Belästigung¹⁶¹. Gerichte ordneten weiterhin einstweilige Verfügungen zum Verbot der Verbreitung von Zeitschriften an.¹⁶² Seit Oktober 2020 hat die Plattform des Europarats zur

¹⁵⁷ Laut der Stellungnahme der Venedig-Kommission vom 2. Juli 2021 kann eine Auswirkung der Änderung darin bestehen, dass die inneren Abläufe der neu gegründeten Stiftungen und ihre Einnahmen und Ausgaben als „privat“ angesehen werden könnten und daher vor der Kontrolle durch die Zivilgesellschaft und die Medien abgeschirmt sind, da sie nicht Gegenstand von Anfragen zur Informationsfreiheit durch die Bevölkerung und die Medien sind, wodurch die Transparenz und Informationsfreiheit des Staates untergraben wird (Stellungnahme zu den vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Verfassungsänderungen (CDL(2021)028), Rn. 70). Die Venedig-Kommission stellte klar, dass die neue Begriffsbestimmung private Einrichtungen, die öffentliche Gelder verwalten, nicht von ihren Pflichten zur Rechenschaftspflicht entbindet, die in Artikel 39 Absatz 2 des Grundgesetzes klar dargelegt sind. Nichtsdestotrotz können die Publizität dieser Gelder und die entsprechenden Garantien für Transparenz nach einer zweiten Übertragung solcher „öffentlichen Gelder“ an eine andere Einrichtung unsicherer werden.

¹⁵⁸ Siehe z. B. Beiträge von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 18; Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 43; Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 4. Artikel 39 Absatz 3 des Grundgesetzes definiert „öffentliche Gelder“ als Einnahmen, Ausgaben und Forderungen des Staates. Die Auswirkungen dieser Änderung auf den Zugang zu öffentlichen Informationen, insbesondere in Bezug auf öffentliche Unternehmen und Trusts von öffentlichem Interesse, sind noch nicht abzusehen. Das Grundgesetz schreibt vor, dass Daten, die sich auf öffentliche Gelder und nationales Vermögen beziehen, als Daten von öffentlichem Interesse gelten (Artikel 39 Absatz 2). Die umfassende Rechtsdefinition von „öffentlichen Informationen“ (§ 3 Ziffer 5 des Gesetzes CXII von 2011 über das Recht auf informationelle Selbstbestimmtheit und über die Informationsfreiheit) wurde nicht geändert. Nach Angaben der Regierung hat die Verfassungsänderung keine Auswirkungen auf den Zugang zu öffentlichen Informationen, die von Einrichtungen kontrolliert werden, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, z. B. durch Trusts von öffentlichem Interesse. Allerdings sind die Gerichte bei der Anwendung des Gesetzes verpflichtet, den Gesetzestext im Einklang mit dem Grundgesetz auszulegen (Artikel 28 des ungarischen Grundgesetzes). Diese Änderung hat bereits Auswirkungen auf die Rechtsprechung zur gerichtlichen Durchsetzung der Informationsfreiheit: Das Landgericht Székesfehérvár hat am 11. Januar 2021 (Urteil 26.P.20.281/2020/9), bestätigt durch das Oberlandesgericht Győr am 29. April 2021 (Urteil Pf.III.20.050/2021/3), festgestellt, dass die von der beklagten Gesellschaft durchgeführten und mit EU-Geldern finanzierten Investitions- und Bauarbeiten im Sinne der Begriffsbestimmung des Artikels 39 Absatz 3 des ungarischen Grundgesetzes nicht unter die Begriffe „Einnahmen, Ausgaben und Forderungen des Staates“ fallen, daher nicht als „öffentliche Gelder“ gelten und folglich die damit verbundenen Daten nicht unter die Begriffsbestimmung „öffentliche Informationen“ fallen.

¹⁵⁹ Beiträge der Europäischen Journalisten-Föderation und des Internationalen Presseinstituts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 37 bzw. S. 7.

¹⁶⁰ Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 37.

¹⁶¹ Ebenda.

¹⁶² Das Komitee zum Schutz von Journalisten berichtete, dass ein Gericht in Budapest unter Berufung auf Datenschutzbestimmungen eine einstweilige Verfügung gegen die Ausgaben von Magyar Narancs vom 29. September und 15. Oktober 2020 erlassen hat, wodurch ein Teil eines Artikels des Investigativjournalisten Ákos Keller-Alánt nicht veröffentlicht wurde (Beitrag des Komitees zum Schutz von Journalisten zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6). Wie bereits im vergangenen Jahr berichtet,

Förderung des Schutzes journalistischer Tätigkeiten und der Sicherheit von Journalisten fünf weitere Warnungen zu Ungarn veröffentlicht. Diese betrafen unter anderem: die Entlassung des ehemaligen Redakteurs des Online-Nachrichtenportals Index.hu vor dessen Übernahme; vom Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Handel erlassene Verfügungen für Botschaften in EU-Mitgliedstaaten bezüglich der Bereitstellung von Informationen über Dienstreisen ungarischer Journalisten; eine von einem Zivilgericht erlassene einstweilige Verfügung, die eine Wochenzeitung aus Datenschutzgründen daran hinderte, einen Artikel über ein Unternehmen und seine Eigentümer zu veröffentlichen; das polizeiliche Verhör zweier Journalisten, die Artikel über eine Person des öffentlichen Lebens veröffentlicht hatten, und die vorstehend erwähnte Ablehnung der Verlängerung der Radiolizenz von Klubrádió durch den ungarischen Medienrat.¹⁶³ Im Jahr 2021 veröffentlichte die Plattform eine Warnung über eine, wie die Plattform es nannte, „Tirade von Beleidigungen“, die vom ungarischen öffentlichen Rundfunk gegen einen österreichischen Journalisten gerichtet wurde.

IV. ANDERE INSTITUTIONELLE FRAGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER GEGENSEITIGEN KONTROLLE

Ungarn ist eine parlamentarische Republik mit einem Einkammerparlament (Nationalversammlung). Das Parlament verabschiedet und ändert¹⁶⁴ unter anderem das ungarische Grundgesetz, erlässt Gesetze¹⁶⁵, wählt den Premierminister und wählt – mit einer Zweidrittelmehrheit – die höchsten Beamten¹⁶⁶ des Landes. Der Präsident der Republik wird vom Parlament gewählt. Eine Reihe von Einrichtungen hat die Aufgabe, die Befugnisse der Legislative und der Exekutive auszugleichen und die Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung zu garantieren, dazu gehören das Verfassungsgericht, der staatliche Rechnungshof und die Ombudsstelle („Beauftragter für Grundrechte“). Neben der Regierung, dem

wurde im Januar 2020 von einem Gericht eine einstweilige Anordnung erlassen, wodurch die Veröffentlichung des Wirtschaftsmagazins Forbes Ungarn aus Gründen des Datenschutzes verboten wurde (Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Fußnote 116).

¹⁶³ Ungarn hat auf die erste und letzte der aufgelisteten Beschwerden geantwortet und erklärt, dass der Fall Index.hu eine Frage des Arbeitsrechts und dass die Entscheidung über Klubrádió vom unabhängigen Medienrat getroffen worden sei.

¹⁶⁴ Eine Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder ist für die Verabschiedung oder Änderung des Grundgesetzes erforderlich (Artikel S Absatz 2 des Grundgesetzes).

¹⁶⁵ Das Grundgesetz sieht die Verabschiedung von 33 Kardinalgesetzen vor, mit denen einige der Bestimmungen des Grundgesetzes umgesetzt werden und die detaillierte Vorschriften zur Arbeitsweise der wichtigsten Einrichtungen oder der Ausübung bestimmter Grundrechte enthalten. Kardinalgesetze können mit einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsmitglieder verabschiedet oder geändert werden (Artikel T Absatz 4 des Grundgesetzes). Die Venedig-Kommission hat Ungarn kritisiert, weil es Kardinalgesetze über das unbedingt Erforderliche hinaus verwendet hat, und sogar hinsichtlich detaillierter Gesetze, was aus demokratischer Sicht als fragwürdig eingestuft wurde, weil es die zukünftige Einführung von Reformen erschwert (Stellungnahme CDL-AD(2012)009, Rn. 47). Die Regierung bringt vor, dass ein hohes Maß an politischem Konsens für die Regulierung der wichtigsten Aspekte der Grundrechte und der Organisation des Staates erforderlich ist.

¹⁶⁶ Der Präsident der Republik, die Mitglieder und der Präsident des Verfassungsgerichts, der Präsident der Kúria, der Generalstaatsanwalt, der Präsident des Landesgerichtsamts, der Beauftragte und die stellvertretenden Beauftragten für Grundrechte, der Präsident des staatlichen Rechnungshofs, der Präsident der ungarischen Nationalbank.

Präsidenten der Republik und jedem Parlamentsausschuss kann jedes Mitglied des Parlaments einen Gesetzentwurf einreichen.¹⁶⁷

Häufige und plötzliche Änderungen der Gesetzgebung untergraben weiterhin die Berechenbarkeit des Regelungsumfelds.¹⁶⁸ Interessenträger haben berichtet, dass sich das Tempo der Gesetzgebung im Vergleich zu den Vorjahren noch weiter beschleunigt hat. Nach Angaben der Interessenträger finden Konsultationen, wenn überhaupt, lediglich der Form halber statt.¹⁶⁹ Dies wirft Fragen hinsichtlich der Rechtssicherheit und der Qualität der Gesetzgebung auf. Die kurzen Zeiträume zwischen der Annahme und dem Inkrafttreten der sich häufig ändernden Vorschriften ermöglichen nicht immer eine angemessene Vorbereitung ihrer Anwendung.

Während des Berichtszeitraums rief die Regierung als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eine erneute „Gefahrenlage“ aus. Am 18. Juni 2020 beendete die Regierung die erste „Gefahrenlage“.¹⁷⁰ Gemäß den geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften ist die Dauer der am 4. November 2020 eingeführten erneuten „Gefahrenlage“ nicht im Voraus festgelegt, und es liegt im Ermessen der Regierung, sie aufrechtzuerhalten oder zu beenden.¹⁷¹ Die im Rahmen dieser Regelung angenommenen Sofortmaßnahmen (Regierungserlasse) können jedes Gesetz außer Kraft setzen und bleiben für 15 Tage in Kraft, sofern ihre Verlängerung nicht vom Parlament genehmigt wird. Am 10. November 2020 ermächtigte das Parlament¹⁷² die Regierung, die Anwendbarkeit der Sofortmaßnahmen um 90 Tage¹⁷³ zu verlängern. Am 8. Februar 2021 erklärte die Regierung die „Gefahrenlage“ für

¹⁶⁷ Artikel 6 Absatz 1 des Grundgesetzes. Im Jahr 2020 wurden 15 Gesetzentwürfe von Abgeordneten (14 von der Mehrheit, einer von der Opposition) angenommen (Informationen der Nationalversammlung, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden).

¹⁶⁸ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 17.

¹⁶⁹ Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 23; Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 46. Die Regierung ist der Ansicht, dass sich die verfassungsrechtliche Überprüfung der Gesetze auch auf die Beurteilung formaler Kriterien der Rechtssicherheit erstreckt: Wenn das Erfordernis einer angemessenen Vorbereitung der Anwendung nicht erfüllt wäre, würde das Verfassungsgericht die Norm für verfassungswidrig erklären.

¹⁷⁰ Am 11. März 2020 rief die Regierung eine „Gefahrenlage“ im Sinne von Artikel 53 Absatz 2 des Grundgesetzes aus. Am 30. März 2020 verabschiedete das Parlament ein neues Gesetz, das es der Regierung erlaubte, Gesetze per Erlass außer Kraft zu setzen. Die gewährten Notstandsbefugnisse schienen angesichts der Kombination aus weitgefassten Befugnissen und dem Fehlen einer eindeutigen zeitlichen Begrenzung weitreichend zu sein. Mit Wirkung zum 18. Juni 2020 beendete die Regierung die „Gefahrenlage“ und erklärte den „Gesundheitsnotstand“ bis zum 18. Dezember 2020 (siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 17–18). Anschließend verlängerte die Regierung den „Gesundheitsnotstand“ bis zum 18. Juni 2021. Die geltenden Vorschriften sind in Kapitel XIV des Gesetzes CLIV von 1997 über das Gesundheitswesen festgelegt. Es wird darauf hingewiesen, dass die Regierung gemäß Kapitel IX/A des Gesetzes LXXX von 2007 über das Asylrecht seit dem 10. März 2016 einen Krisenzustand aufgrund der Masseneinwanderung aufrechterhält. (Informationen der Nationalversammlung, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.)

¹⁷¹ Artikel 54 Absatz 3 des Grundgesetzes. Die detaillierten Vorschriften, die für die Sofortmaßnahmen gelten, sind in der geänderten Fassung des Gesetzes CXXVIII von 2011 über den Katastrophenschutz festgelegt. Der § 51/A dieses Gesetzes entspricht im Wesentlichen dem § 2 des Gesetzes XII vom März 2020 (siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 17).

¹⁷² Gesetz CIX von 2020 über die Eindämmung der zweiten Welle der COVID-19-Pandemie.

¹⁷³ Nach Ablauf dieser 90 Tage trat das Gesetz CIX von 2020 am 8. Februar 2021 außer Kraft, womit eigentlich auch die Genehmigung des Parlaments zur Verlängerung der Sofortmaßnahmen endete.

beendet¹⁷⁴ und erklärte sie am selben Tag erneut¹⁷⁵. Auf diese Weise konnten Sofortmaßnahmen ohne Zustimmung des Parlaments für einen Zeitraum von 15 Tagen in Kraft bleiben.¹⁷⁶ Am 22. Februar 2021 ermächtigte das Parlament die Regierung, die Anwendbarkeit der Sofortmaßnahmen um 90 Tage zu verlängern.¹⁷⁷ Am 18. Mai 2021 verlängerte das Parlament die Ermächtigung weiter bis zum 15. Tag nach dem Eröffnungstag der Herbstsitzung 2021.¹⁷⁸ Bedenken¹⁷⁹ hinsichtlich der aktuellen Regelungen zur „Gefahrenlage“ und zu Sofortmaßnahmen bleiben bestehen. Trotz einer länderspezifischen Empfehlung im Rahmen des Europäischen Semesters 2020¹⁸⁰ kam es weiterhin zu Eingriffen in die Geschäftstätigkeiten und die Stabilität des Regelungsumfelds, und einige Sofortmaßnahmen werfen Fragen hinsichtlich ihrer Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit auf.¹⁸¹ Das Verfassungsgericht prüfte weiterhin die Verfassungsmäßigkeit bestimmter Sofortmaßnahmen.¹⁸²

Eine Änderung der Verfassung wird die Befugnisse der Regierung in Bezug auf die Regelung der „Gefahrenlage“ einschränken. Am 15. Dezember 2020 wurde die neunte Änderung des ungarischen Grundgesetzes vom Parlament angenommen. Es erfolgte keine

¹⁷⁴ Regierungserlass 26/2021 vom 29. Januar 2021.

¹⁷⁵ Regierungserlass 27/2021 vom 29. Januar 2021. Mit diesem Erlass wurden – ohne Veröffentlichung – bestimmte Sofortmaßnahmen (Regierungserlasse) wieder eingeführt, die unter der vorherigen „Gefahrenlage“ begeben worden waren (sie waren mit der Beendigung der „Gefahrenlage“ gemäß Artikel 53 Absatz 4 des ungarischen Grundgesetzes unanwendbar geworden).

¹⁷⁶ Die Nationalversammlung ist der Auffassung, dass diese Technik nicht in ihre Befugnisse eingreift und dass diese Erlasse sowohl mit den Bestimmungen des Grundgesetzes als auch mit den einschlägigen Gesetzen in Einklang stehen (Informationen der Nationalversammlung, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden).

¹⁷⁷ Gesetz I von 2021 über die Eindämmung der COVID-19-Pandemie.

¹⁷⁸ Gesetz XL von 2021 zur Änderung des Gesetzes I über die Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Es ist anzumerken, dass die Herbsttagung des Parlaments zwischen dem 1. September und dem 15. Dezember stattfindet; das Eröffnungsdatum ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt.

¹⁷⁹ Die gewährten Notstandsbefugnisse schienen angesichts der Kombination aus weitgefassten Befugnissen und dem Fehlen einer eindeutigen zeitlichen Begrenzung weitreichend zu sein (siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 17).

¹⁸⁰ Empfehlung des Rates vom 20. Juli 2020 zum nationalen Reformprogramm Ungarns 2020 mit einer Stellungnahme des Rates zum Konvergenzprogramm Ungarns 2020.

¹⁸¹ So gab eine österreichische Versicherungsgesellschaft am 7. April 2021 bekannt, dass sie einen Bescheid des ungarischen Innenministeriums erhalten habe, mit dem der beabsichtigte Erwerb der ungarischen Tochtergesellschaften einer niederländischen Versicherungsgesellschaft unter Berufung auf den Regierungserlass 532/2020 vom 28. November 2020 – eine im Rahmen der Regelung der „Gefahrenlage“ begebene Sofortmaßnahme – blockiert worden sei, der insofern von den Bestimmungen des Gesetzes LVII von 2018 abweicht, als er vorsieht, dass solche Transaktionen zwischen EWR-Investoren bei dem von der Regierung ernannten Minister angemeldet werden müssen, der die Erklärung zur Kenntnis nehmen muss.

¹⁸² Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 18. Die meisten Fälle wurden ohne eine Entscheidung in der Sache eingestellt (Entscheidungen IV/74/2021, IV/200/2021, IV/02069/2020, IV/00295/2021, 3237/2021. (VI. 4.), 3238/2021. (VI. 4.), 3206/2021. (V. 19.), 3178/2021. (IV. 30.), 3159/2021. (IV. 22.), 3413/2020. (XI. 26.), 3388/2020. (X. 22.), 3326/2020. (VIII. 5.)). Das Verfassungsgericht befand die Sofortmaßnahmen in Bezug auf das allgemeine Versammlungsverbot während der Gefahrenlage (Rechtssache IV/288/2021) und die Ausweisung einer Sonderwirtschaftszone in der Stadt Göd (Entscheidung 8/2021. (III. 2.) AB) für verfassungsgemäß, stellte aber verfassungsrechtliche Vorschriften für ihre Anwendung auf. Hinsichtlich der Sofortmaßnahme, die es den Gemeinden unmöglich macht, während der Gefahrenlage Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer zu erzielen, wies das Verfassungsgericht den von einem Viertel der Abgeordneten gestellten Antrag ab (Entscheidung 3234/2020. (VII. 1.) AB). Das Verfassungsgericht überprüfte ferner den Regierungserlass 521/2020 vom 25. November 2020, mit dem die für den Zugang zu öffentlichen Dokumenten geltende Frist verlängert wurde (siehe vorstehend, S. 18).

vorherige Konsultation der Interessenträger.¹⁸³ Dadurch werden die Vorschriften über die besonderen Rechtsvorschriften (einschließlich der „Gefahrenlage“) ab dem 1. Juli 2023 erheblich geändert. Die Arten von besonderen Rechtsvorschriften werden von sechs auf drei reduziert: Kriegszustand, Ausnahmezustand und Gefahrenlage.¹⁸⁴ Die Änderung berührt nicht die derzeitige Regelung, die die Aussetzung des Grundgesetzes und die Einschränkung der Tätigkeit des Verfassungsgerichts im Rahmen besonderer Rechtsvorschriften untersagt.¹⁸⁵ Im Falle der Gefahrenlage wird das Parlament in erster Linie die Kontrolle über die Aufrechterhaltung der besonderen Rechtsvorschriften haben.¹⁸⁶ Die Regierung wird die Möglichkeit haben, eine „Gefahrenlage“ für einen Zeitraum von 30 Tagen zu erklären, und wird diese nur nach einer Bewilligung des Parlaments verlängern können. Diese neuen Vorschriften werden die Kontrolle durch das Parlament verstärken.¹⁸⁷

Die Befugnisse des Beauftragten für Grundrechte wurden erweitert, während Fragen zu seiner Unabhängigkeit aufgeworfen wurden. Am 20. November 2020 äußerte der Menschenrechtskommissar des Europarats Bedenken über die Zusammenlegung der Gleichbehandlungsstelle und des Büros des Beauftragten für Grundrechte und erinnerte daran, dass weiterhin Zweifel am Ernennungsverfahren des Amtsinhabers und an der Angemessenheit der Bemühungen des Organs bestehen, sich mit allen Menschenrechtsfragen zu befassen und in einer Art und Weise Stellung zu beziehen, die alle Menschenrechte fördert und schützt.¹⁸⁸ Die nationale Menschenrechtsinstitution wurde im Oktober 2014 mit „A-

¹⁸³ Die Venedig-Kommission wies mit Besorgnis darauf hin, dass die Änderungen während eines Ausnahmezustands ohne jegliche öffentliche Konsultation angenommen worden seien und die Begründung nur drei Seiten umfasse; die Venedig-Kommission betonte, dass diese Geschwindigkeit und das Fehlen sinnvoller öffentlicher Konsultationen besonders besorgniserregend seien, wenn es sich um Verfassungsänderungen handele, und sie erinnert an ihre frühere Warnung vor einer „instrumentellen Haltung“ der regierenden Mehrheit Ungarns gegenüber dem Grundgesetz, das nicht als politisches Instrument betrachtet werden dürfe (Stellungnahme zu den vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Verfassungsänderungen (CDL(2021)028), Rn. 83 und 84).

¹⁸⁴ Die Umstände für die Ausrufung des Kriegszustands (gegenwärtig Zustand der nationalen Krise) und des Ausnahmezustands werden unter Berücksichtigung der Erfordernisse des sich verändernden Sicherheitsumfelds erweitert (z. B. ein Cyberangriff, der keine Gewalttat darstellt, oder ein Angriff in Form von Umweltverschmutzung), und das Parlament wird das einzige Organ sein, das zu deren Ausrufung berechtigt ist. (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 27). Die Venedig-Kommission hob hervor, dass die Auswirkungen mehrerer Bestimmungen schwer zu beurteilen seien, ohne die Gesetzesänderungen zu kennen, die nach solchen Bestimmungen angenommen werden könnten. Sie kam zu dem Schluss, dass die neunte Änderung die Spezifizierung der meisten Details hauptsächlich den Kardinalgesetzen überlasse, was schließlich einige ernsthafte Fragen bezüglich des Umfangs der Befugnisse des Staates in Ausnahmezuständen aufwerfen könnte (Stellungnahme zu den vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Verfassungsänderungen (CDL(2021)028), Empfehlung f).

¹⁸⁵ Artikel 54 des Grundgesetzes. Gemäß dem neuen § 48/A des Gesetzes CLI von 2011 über das Verfassungsgericht können die Sitzungen des Verfassungsgerichts aufgrund der Entscheidung seines Präsidenten auch auf elektronischem Wege abgehalten werden. Der neue § 68/A desselben Gesetzes legt fest, dass in Zeiten besonderer Rechtsvorschriften a) der Präsident und der Generalsekretär das kontinuierliche Funktionieren des Verfassungsgerichts sicherstellen und die erforderlichen organisatorischen, operativen, administrativen und entscheidungsvorbereitenden Maßnahmen ergreifen, und b) der Präsident eine Abweichung von der Geschäftsordnung des Verfassungsgerichts genehmigen kann. (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 26–27)

¹⁸⁶ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 27.

¹⁸⁷ Mit dem neuen Artikel 56 Absatz 1 des Grundgesetzes kann der Präsident der Republik die Regierung ermächtigen, die „Gefahrenlage“ zu verlängern, wenn das Parlament diese Entscheidungen nicht treffen kann.

¹⁸⁸ Stellungnahme der Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, vom 20. November 2020. Der Fusion ging keine öffentliche Konsultation voraus (Beitrag der ungarischen Stiftung für Umweltpartnerschaften (Ökotárs Alapítvány) zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 17).

Status“ bewertet. Im Oktober 2018 beschloss der UN-Unterausschuss für Akkreditierung (SCA) der Globalen Allianz der nationalen Menschenrechtsinstitutionen (GANHRI), die Entscheidung über die erneute Bewertung aufzuschieben. Der SCA unterzieht den Beauftragten für Grundrechte einer Überprüfung.¹⁸⁹ Ab Januar 2021 wurde mit der neuen Gesetzgebung¹⁹⁰ die Gleichbehandlungsstelle in das Büro des Beauftragten für Grundrechte integriert. Bei der Erfüllung seiner im Gleichbehandlungsgesetz¹⁹¹ festgelegten Aufgaben handelt das Büro des Beauftragten für Grundrechte als Verwaltungsbehörde¹⁹². Der Beauftragte kann ferner die Überprüfung von Gesetzen durch das Verfassungsgericht veranlassen.¹⁹³ Laut EU-Recht¹⁹⁴ können Gleichbehandlungsstellen Teil einer Einrichtung sein, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Menschenrechte oder der Rechte des Einzelnen zuständig ist. Nach dem einschlägigen Rechtsrahmen ist der Beauftragte für Grundrechte unabhängig, nur den Gesetzen unterstellt und darf keine Weisungen bezüglich seiner Tätigkeit erhalten. Die Regierung erklärt in diesem Zusammenhang, dass die Exekutive keinen Einfluss darauf hat, wie der Beauftragte seine Tätigkeit ausübt. Die Interessenträger haben jedoch Bedenken hinsichtlich der unabhängigen und wirksamen Arbeitsweise des Beauftragten geäußert.¹⁹⁵

Es wurden Bedenken über die Rolle des Verfassungsgerichts bei der Überprüfung von rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidungen geäußert. Wie im Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020 angegeben, sind Verwaltungsbehörden berechtigt, eine bereits

¹⁸⁹ Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 194.

¹⁹⁰ Gesetz CXXVII von 2020 zur Änderung bestimmter Gesetze, um eine wirksamere Anwendung des Gebots der Gleichbehandlung zu gewährleisten (angenommen am 1. Dezember 2020). Der verfassungsrechtliche Rahmen und die grundlegenden Garantien der Unabhängigkeit im Falle des Beauftragten sind unverändert geblieben.

¹⁹¹ Gesetz CXXV von 2003 über Gleichbehandlung und die Förderung der Chancengleichheit.

¹⁹² Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

¹⁹³ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 27. Die Regeln bezüglich der nachträglichen Überprüfung von Gesetzen wurden durch das Grundgesetz wesentlich geändert. Bis zum 31. Dezember 2011 konnte jeder ohne rechtliches Interesse einen Antrag auf verfassungsrechtliche Überprüfung einer Rechtsnorm stellen. Nach den neuen Vorschriften, die seit dem 1. Januar 2012 gelten, kann ein solches Verfahren nur von der Regierung, einem Viertel der Mitglieder des Parlaments, dem Präsidenten der Kúria, dem Generalstaatsanwalt und dem Beauftragten für Grundrechte eingeleitet werden. Der amtierende Kommissar hat von dieser Befugnis keinen Gebrauch gemacht, auch nicht in Bezug auf das Gesetz LXXIX von 2021 über ein strengeres Vorgehen gegen pädophile Straftäter und die Änderung bestimmter Gesetze zum Schutz von Kindern. Die Regierung ist der Ansicht, dass nach der Abschaffung der *actio popularis* für die nachträgliche Überprüfung von Gesetzen die Einführung der „echten“ Verfassungsbeschwerde gegen gerichtliche Entscheidungen einen effizienten Schutz der Grundrechte gewährleistet.

¹⁹⁴ Richtlinie 2000/43/EG zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (ABl. L 180 vom 19.7.2000); Richtlinie 2004/113/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (ABl. L 373 vom 21.12.2004); Richtlinie 2006/54/EG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABl. L 204 vom 26.7.2006); Richtlinie 2010/41/EU zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben, und zur Aufhebung der Richtlinie 86/613/EWG des Rates (ABl. L 180 vom 15.7.2010).

¹⁹⁵ Z. B. Beitrag der Hättér Gesellschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 10; Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 52. Siehe auch Empfehlung (EU) 2018/951 der Kommission zu Standards für Gleichstellungsstellen (ABl. L 167 vom 4.7.2018, S. 28).

rechtskräftige gerichtliche Entscheidung nach einer Gesetzesänderung vor dem Verfassungsgericht anzufechten, wenn diese ihre Rechte verletzt und ihre Befugnisse nach dem Grundgesetz einschränkt. Im vergangenen Jahr haben Behörden einige rechtskräftige Urteile von ordentlichen Gerichten, die sie betreffen, vor dem Verfassungsgericht angefochten. Diese Möglichkeit der Überprüfung wirft vor allem Fragen hinsichtlich der Rechtssicherheit auf.¹⁹⁶ Obwohl das Verfassungsgericht, das Verfassungsbeschwerden behandelt, nicht Teil des Gerichtssystems ist, fällt es dennoch Sachurteile und wurde als „Gericht der vierten Instanz“¹⁹⁷ charakterisiert, das in gleicher Weise wie die ordentlichen Gerichte in der Berufungsinstanz handelt¹⁹⁸. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass die Mitglieder des Verfassungsgerichts vom Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit¹⁹⁹ auf der Grundlage umfangreicher Eignungskriterien²⁰⁰ gewählt werden.

Regierungskritische Organisationen der Zivilgesellschaft stehen weiterhin unter Druck. Nach dem Urteil des Gerichtshofs im Vertragsverletzungsverfahren der Kommission gegen Ungarn²⁰¹ hat das Parlament am 18. Mai 2021 ein neues Gesetz angenommen²⁰², mit dem das

¹⁹⁶ Siehe Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 18. Gemäß Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe d des ungarischen Grundgesetzes und gemäß § 27 des Gesetzes CLI von 2011 über das Verfassungsgericht kann sich eine betroffene Person oder Organisation in einem konkreten Fall gegen eine gerichtliche Entscheidung, die gegen das Grundgesetz verstößt, an das Verfassungsgericht wenden, wenn die Entscheidung ihre im Grundgesetz verankerten Rechte verletzt und die Möglichkeiten des Rechtsbehelfs bereits ausgeschöpft wurden (Verfassungsbeschwerde). Wenn das Verfassungsgericht feststellt, dass die gerichtliche Entscheidung gegen das Grundgesetz verstößt, hebt es die Entscheidung auf. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sieht die Verfassungsbeschwerde als wirksamen Rechtsbehelf als ausgeschöpft an (siehe Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 12. März 2019, Szalontay/Ungarn, 71327/13, vom 12. November 2019, Geréb/Ungarn, 25520/13, und vom 12. November 2019, Takács/Ungarn, 73665/17). Seit 2012 waren 90 % der vom Verfassungsgericht verhandelten Fälle Verfassungsbeschwerden (Information des Präsidenten der Kúria, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden). Seit dem Inkrafttreten der Änderung am 20. Dezember 2019, die es Trägern öffentlicher Gewalt ermöglicht, eine rechtskräftige gerichtliche Entscheidung anzufechten, wurden sieben Verfassungsbeschwerden von derartigen Trägern eingereicht. Im Jahr 2020 wurden 412 Verfassungsbeschwerden von Privatpersonen gegen eine gerichtliche Entscheidung eingereicht. (Informationen des Büros des Verfassungsgerichts, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden.). Zwischen 2012 und 2020 hob das Verfassungsgericht 117 gerichtliche Entscheidungen auf (darunter 47 Entscheidungen der Kúria) (Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 10).

¹⁹⁷ Beitrag des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 23. Der CCBE wies darauf hin, dass das Verfassungsgericht zunehmend als vierte Instanz agiere und die Urteile der ordentlichen Gerichte in der Sache überprüfe. Nach Ansicht des CCBE handelt es sich dabei um einen unnötigen Eingriff des Verfassungsgerichts in die Arbeitsweise der ordentlichen Gerichte, wodurch deren richterliche Ermessensfreiheit und Unabhängigkeit infrage gestellt werden.

¹⁹⁸ Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 2. Nach Angaben der Regierung üben die Mitglieder des Verfassungsgerichts de facto eine richterliche Tätigkeit aus (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 12).

¹⁹⁹ Das Parlament wählt ferner den Präsidenten des Verfassungsgerichts (Beitrag von Századvég zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 6).

²⁰⁰ Jeder nicht vorbestrafte ungarische Staatsbürger, der das Recht hat, bei den Parlamentswahlen zu kandidieren, ist geeignet, Mitglied des Verfassungsgerichts zu werden, wenn er/sie: a) ein Jurastudium absolviert hat; b) mindestens 45, aber nicht älter als 70 Jahre ist; und c) ein Jurist mit hervorragenden theoretischen Kenntnissen ist (Universitätsprofessor oder Doktor der Ungarischen Akademie der Wissenschaften) oder über eine mindestens zwanzigjährige Berufserfahrung auf dem Gebiet des Rechts verfügt. Personen, die in den letzten vier Jahren vor der Wahl Mitglied der Regierung oder hochrangige Amtsträger einer politischen Partei waren oder eine Position eines führenden Staatsfunktionärs innehatten, sind von der Wahl zum Mitglied des Verfassungsgerichts ausgeschlossen. (Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 1).

²⁰¹ Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 2020, Kommission/Ungarn, C-78/18.

Gesetz über die Transparenz von mit ausländischen Mitteln finanzierten zivilgesellschaftlichen Organisationen, das gegen EU-Recht verstieß, aufgehoben wurde. Mit demselben Gesetz wurden neue Vorschriften eingeführt, die den staatlichen Rechnungshof verpflichten, die Konten zivilgesellschaftlicher Organisationen mit einer Jahresbilanzsumme, die einen bestimmten Betrag übersteigt, auf ihre Rechtsgültigkeit hin zu überprüfen.²⁰³ Derzeit sind Vertragsverletzungsverfahren²⁰⁴ in Bezug auf Gesetze²⁰⁵ anhängig, die die Organisation von Hilfeleistungen unter Strafe stellen, die von Personen im Namen nationaler, internationaler und nichtstaatlicher Organisationen für Menschen angeboten werden, die einen Asylantrag stellen wollen. Ein weiteres Gesetz, das eine spezielle Einwanderungssteuer von 25 % für finanzielle Unterstützung an Organisationen, deren „Tätigkeiten die Zuwanderung ermöglichen“, einführt und das ferner Anlass zu Bedenken gab²⁰⁶, gilt weiterhin. Die Regierung und regierungsnaher Medien verwenden weiterhin eine feindselige Rhetorik gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen, die eine kritische Haltung gegenüber der Regierung einnehmen.²⁰⁷ Der zivilgesellschaftliche Raum in Ungarn wird als „beschränkt“ bewertet.²⁰⁸ Nach Angaben der Regierung handelt es sich beim Nationalen Kooperationsfonds und der 1%igen Einkommenssteuerspende um Finanzierungsinstrumente, die den Betrieb und die Aktivitäten von Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen sollen.²⁰⁹ Dennoch sind die zivilgesellschaftlichen Organisationen laut Interessenträgern immer wieder unterfinanziert²¹⁰, insbesondere wenn sie der Regierung kritisch

²⁰² Gesetz XLIX von 2021 über die Transparenz von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die eine Tätigkeit ausüben, die die öffentliche Debatte beeinflussen könnte, und über die Änderung bestimmter damit zusammenhängender Gesetze.

²⁰³ Nach den bereits bestehenden Vorschriften (§§ 28 bis 30 des Gesetzes CLXXV von 2011 über die Vereinigungsfreiheit, die Gemeinnützigkeit sowie die Tätigkeit und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie §§ 39 und 40 des Gesetzes CLXXXI von 2011 über die gerichtliche Registrierung zivilgesellschaftlicher Organisationen und damit zusammenhängende Verfahrensvorschriften) sind alle zivilgesellschaftlichen Organisationen verpflichtet, einen jährlichen Rechenschaftsbericht über ihr Vermögen, ihre Tätigkeit, ihre Finanzen und ihre Einnahmen zu erstellen. Ferner sind sie verpflichtet, über ihre gemeinnützigen Aktivitäten und die Spenden Bericht zu erstatten, die sie im Rahmen der Regelung erhalten haben, die es den Bürgern ermöglicht, 1 % ihrer persönlichen Einkommenssteuer der Zivilgesellschaft zukommen zu lassen. (Beitrag von Alapjogokért Központ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 21). Am 1. Juli 2021 trat ein neuer Regierungserlass (379/2021 vom 30. Juni 2021) in Kraft, der zivilgesellschaftliche Organisationen verpflichtet, in der Berichterstattung über ihre gemeinnützigen Aktivitäten die Namen ihrer Spender anzugeben. Am 17. Juli 2021 wurden diese Bestimmungen durch den Regierungserlass 437/2021 vom 16. Juli 2021 aufgehoben.

²⁰⁴ Rechtssache C-821/19, anhängig, in der Generalanwalt Rantos am 25. Februar 2021 Schlussanträge gestellt hat.

²⁰⁵ Diese Gesetzgebung wurde von der Regierung als „Stop-Soros“ betitelt. <https://www.parlament.hu/irom41/00333/00333.pdf>.

²⁰⁶ Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2020, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, S. 19, in dem über die in der Gemeinsamen Stellungnahme der Venedig-Kommission und der OSZE/des BDIMR (CDL-AD(2018)035) geäußerte Kritik berichtet wird.

²⁰⁷ Beiträge von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 57.

²⁰⁸ Bewertung durch CIVICUS; die Bewertungen erfolgen auf einer fünfstufigen Skala, die wie folgt definiert ist: offen, beschränkt, beeinträchtigt, unterdrückt und geschlossen.

²⁰⁹ Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 28.

²¹⁰ Nach Angaben des European Civic Forum standen die Organisationen der Zivilgesellschaft zwar an vorderster Front bei der Unterstützung der von der Krise infolge der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffenen sozialen Gruppen (u. a. durch Nahrungsmittelhilfe, Unterstützung der digitalen Bildung, Verbreitung von Informationen und Rechtshilfe), doch die Regierung stellte der Zivilgesellschaft keine zusätzlichen Finanzierungsquellen zur Verfügung (Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 38).

gegenüberstehen²¹¹. Mit der neunten Änderung des Grundgesetzes (15. Dezember 2020) wurde im Parlament eine qualifizierte Mehrheit für die Änderung der Vorschriften für Trusts von öffentlichem Interesse, die öffentliche Aufgaben erfüllen, eingeführt.²¹² Ein neues Gesetz²¹³, das am 27. April 2021 angenommen wurde, hat einen Rechtsrahmen für die Funktionsweise solcher Trusts geschaffen.²¹⁴ Zu den Überwachungsausschüssen²¹⁵ gehören aktuelle Minister und Staatssekretäre. Einige Interessenträger haben ihre Besorgnis darüber geäußert²¹⁶, dass öffentliches Vermögen an solche privaten Einrichtungen gespendet wird, wobei ferner die Zusammensetzung der Überwachungsausschüsse zu berücksichtigen ist.²¹⁷ Diese Entwicklungen finden vor dem Hintergrund der vorstehend erwähnten Rechtsunsicherheit²¹⁸ in Bezug auf die Anwendbarkeit der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe und den Zugang zu öffentlichen Informationen auf solche Trusts statt. Die Venedig-Kommission stellte fest, dass die neue Begriffsbestimmung private Einrichtungen, die öffentliche Gelder verwalten, nicht von ihren Pflichten zur Rechenschaftspflicht entbindet und warnte vor der Gefahr, öffentliche Gelder und öffentliche Aufgaben der demokratischen Kontrolle zu entziehen, wobei sie ferner die neue Begriffsbestimmung von öffentlichen Geldern berücksichtigte.²¹⁹

²¹¹ Einige Interessenträger weisen darauf hin, dass die demokratische Zivilgesellschaft des Landes aufgrund des fehlenden Zugangs zu den zunehmend politisierten öffentlichen Geldern wirtschaftlich erschöpft ist (Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 39).

²¹² Artikel 38 Absatz 6 des Grundgesetzes.

²¹³ Gesetz IX von 2021 über Trusts von öffentlichem Interesse, die öffentliche Aufgaben erfüllen. Nach Angaben der Regierung ist das Ziel der Gesetzgebung, zu verhindern, dass solche Trusts fortwährend politischen Debatten ausgesetzt sind, und die Erfüllung ihrer Aufgaben zu garantieren.

²¹⁴ Das Gesetz listet 33 Trusts auf, die mit erheblichen öffentlichen Vermögenswerten ausgestattet sind und für den Betrieb verschiedener Hochschuleinrichtungen und anderer Kultureinrichtungen zuständig sind, wobei jeder von ihnen von einem Minister nach Genehmigung durch das Parlament durch eine spezielle Gesetzgebung gegründet wurde. Z. B. hat das Mathias Corvinus Collegium, in dessen Kuratorium ein Staatssekretär sitzt, mindestens 500 Mrd. Forint (1,4 Mrd. EUR), eine Summe, die dem aggregierten Jahresbudget des gesamten Hochschulsektors in Ungarn entspricht, in verschiedenen Vermögenswerten einschließlich Immobilien, Aktien und Bargeld erhalten (Beitrag von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 13). Siehe Gesetz XXVI von 2020 über die Förderung des Talentmanagement-Programms des Mathias Corvinus Collegiums und der Lehrtätigkeit der Stiftung Maecenas Universitatis Corvini; § 6 und Anhang 2 des Gesetzes CVI von 2020 über bestimmte Trusts und die Übertragung von Vermögenswerten auf diese Trusts.

²¹⁵ Trusts von öffentlichem Interesse werden von einem Kuratorium verwaltet, das aus mindestens fünf natürlichen Personen besteht und für einen unbegrenzten Zeitraum ernannt wird. Nach der Übertragung der Rechte des Gründers vom Minister auf das Kuratorium kann nur noch das Kuratorium selbst seine Mitglieder abberufen und ernennen. Das Kuratorium kann die Statuten des Trusts ändern. Das neue Gesetz erlaubt es dem Gründer, jede Form der Kontrolle über das Kuratorium aufzugeben, wodurch dessen Mitglieder autonom und unabsetzbar werden.

²¹⁶ Informationen des ungarischen Helsinki-Komitees, die im Rahmen des Länderbesuchs in Ungarn eingeholt wurden, die sich auf die Schaffung eines „Schattenstaats“ beziehen.

²¹⁷ Beitrag von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021, S. 13.

²¹⁸ Siehe zu diesen Themen den Abschnitt zum Antikorruptionsrahmen (S. 14) und den Abschnitt zum Medienpluralismus (S. 19).

²¹⁹ Stellungnahme zu den vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Verfassungsänderungen (CDL(2021)028), Rn. 66 und 70.

Anhang I: Verzeichnis mit Quellenangaben (alphabetisch geordnet)*

* Die Liste der Beiträge, die im Rahmen der Konsultation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021 eingegangen sind, ist abrufbar unter <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Alapjogokért Központ (2021), Beitrag von Alapjogokért Központ zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Institute, Ungarische Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor, Political Capital und Transparency International Ungarn (2021), Beitrag von Amnesty International Ungarn, Eötvös Károly Policy Institute, der Ungarischen Bürgerrechtsvereinigung, K-Monitor, Mérték Media Monitor und Political Capital und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Civil Liberties Union for Europe (2021), Beitrag der Civil Liberties Union for Europe zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europäische Journalisten-Föderation (2021), Beitrag der Europäischen Journalisten-Föderation zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europäische Kommission (2020), Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn.

Europäische Kommission (2021), OLAF-Bericht 2021.

Europäische Kommission (2020), EU-Justizbarometer.

Europäische Kommission (2021), EU-Justizbarometer.

Europäische Vereinigung der Richter (2021), Beitrag der Europäischen Vereinigung der Richter zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europäisches Netz der Räte für das Justizwesen (2020), Schreiben des Europäischen Netzes der Räte für das Justizwesen an die Europäische Kommission vom 27. Oktober 2020 (<https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/News/Letter%20ENCJ%20RoL%20Hungary%20EC%2027%20October%202020.pdf>).

Europäisches Netzwerk nationaler Menschenrechtsinstitutionen (2021), Beitrag des Europäischen Netzwerks nationaler Menschenrechtsinstitutionen zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (2021), Stellungnahme des Europäischen Zentrums für Presse- und Medienfreiheit vom 15. März 2021 (<https://www.ecpmf.eu/hungaryon-national-day-new-hope-that-klubradio-may-return-to-airwaves/>).

European Civic Forum (2021), Beitrag des European Civic Forum zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

GRECO (2019), Dritte Evaluierungsrunde – Zweite Ergänzung zum zweiten Bericht zur Konformität in Ungarn – Transparency of Party Funding (Transparenz der Parteifinanzierung). GRECO (2020), Vierte Evaluierungsrunde – Zweiter Zwischenbericht zur Konformität in Ungarn – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (Korruptionsprävention in Bezug auf Mitglieder des Parlaments, Richter und Staatsanwälte).

Háttér Gesellschaft (2021), Beitrag der Háttér Gesellschaft zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26371>

Internationales Presseinstitut (2021), Beitrag des Internationalen Presseinstituts zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

K-Monitor und Transparency International Ungarn (2021), Beitrag von K-Monitor und Transparency International Ungarn zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Komitee zum Schutz von Journalisten (2021), Beitrag des Komitees zum Schutz von Journalisten zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Menschenrechtskommissarin des Europarats (2020), Stellungnahme der Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, vom 20. November 2020 (<https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in->).

OECD (2019), Umsetzung der OECD- Konvention gegen Bestechung, Phase 4 Bericht: *Hungary*.

Ökotárs Alapítvány – Ungarische Stiftung für Umweltpartnerschaften (2021), Beitrag von Ökotárs Alapítvány – Ungarische Stiftung für Umweltpartnerschaften – zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Präsident der Kúria (2021), Beitrag des Präsidenten der Kúria zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Rat der Anwaltschaften der Europäischen Union (2021), Beitrag des Rats der Anwaltschaften der Europäischen Union zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Sonderberichtersteller der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten (2021), Schreiben des Sonderberichterstellers der Vereinten Nationen über die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten vom 15. April 2021.

Századvég (2021), Beitrag von Századvég zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Ungarische Regierung (2021), Beitrag Ungarns zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2021.

Venedig-Kommission (2021), Stellungnahme zu den vom ungarischen Parlament im Dezember 2020 angenommenen Verfassungsänderungen (CDL(2021)028).

Zentrum für Medienpluralismus und Medienfreiheit (2021), Überwachungsmechanismus für Medienpluralismus 2021 – Bericht über Ungarn.

Anhang II: Länderbesuch in Ungarn

Im April 2021 fanden virtuelle Treffen der Kommissionsdienststellen mit den folgenden Teilnehmern statt:

- *Alapjogokért Központ*
- Amnesty International Ungarn
- Beschaffungsamt
- Büro des Beauftragten für Grundrechte
- Büro des Verfassungsgerichts
- Corruption Research Center Budapest
- ELTE Abteilung Medien und Kommunikation
- Eötvös Károly Policy Institute
- Forum der Chefredakteure (Főszerkesztők Fóruma)
- Innenministerium
- Justizministerium
- K-Monitor
- Kúria (Oberster Gerichtshof)
- Landesgerichtsamtsamt
- Landesrichterrat
- Mathias Corvinus Collegium
- Mérték Media Monitor
- Nationale Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit
- Nationalen Medien- und Kommunikationsbehörde
- Nationaler Verband der ungarischen Journalisten (MÚOSZ)
- *Nézőpont*
- Országgyűlés (Nationalversammlung) – Ausschuss für Immunitätsfragen
- Országgyűlés (Nationalversammlung) – Gesetzgebungsausschuss
- Staatlicher Rechnungshof (Számvevőszék)
- Staatsanwaltschaft Ungarn
- *Századvég*
- Transparency International Ungarn
- Ungarische Anwaltskammer
- Ungarische Bürgerrechtsvereinigung (TASZ)
- Ungarische Vereinigung der Richter (MABIE)
- Ungarisches Helsinki-Komitee

* Darüber hinaus fand eine Reihe horizontaler Treffen der Kommission mit den folgenden Organisationen statt:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Europäische Journalisten-Föderation
- Europäisches Jugendforum
- Europäisches Zentrum für Presse- und Medienfreiheit (European Centre for Press and Media Freedom, ECPMF)

- European Center for Not-for-Profit Law
- European Civic Forum
- European Partnership for Democracy
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- Internationale Föderation für Menschenrechte (Fédération internationale pour les droits humains, FIDH)
- Internationale Juristenkommission (International Commission of Jurists, ICJ)
- Internationales Presseinstitut (IPI)
- Konferenz Europäischer Kirchen
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporter ohne Grenzen
- Transparency International EU