

## Rechtsstaatlichkeit-ein Bericht aus Ungarn

**Prof. Dr. Karoly Bard, Central European University (Budapest/Vienna)**

*Obwohl Professor Wyrzykowski während seiner Aufenthalte an unserer Universität(CEU), wo er als Gastprofessor jahrelang den Studenten intellektuelles Vergnügen bereitet hat, ausserordentlich beschäftigt war, fanden wir jedesmal die Zeit, uns über aktuelle Ereignisse in der Welt zu unterhalten. Seit einiger Zeit stand die Frage der Rechtsstaatlichkeit im Mittelpunkt unserer Konversationen. Damit folgten wir dem Zeitgeist, denn auch in den Mitgliedstaaten der EU wird die Frage nach der real existierenden Rechtsstaatlichkeit in vermehrtem Maße streitig diskutiert. Die Einigkeit über die minima moralia des Rechtsstaats – eigentlich eine Voraussetzung der Unionsmitgliedschaft - ist schon des Längeren einer nicht nur juristischen sondern auch einer mitunter hochpolitischen Kontroverse gewichen. Das letzte Mal, als wir die Möglichkeit hatten, des Längeren unsere Ansichten auszutauschen, war die Lage, was die rechtsstaatlichen Erfordernisse betrifft, in unseren beiden Ländern bei weitem nicht beispielhaft. Doch zurückblickend war die Lage vor 5-10 Jahren beinahe ideal. In diesem, meinem Freund gewidmeten Beitrag berichte ich über den dramatischen Abbau des Rechtsstaats in Ungarn, insbesondere in Hinblick auf die kaum mehr bestehende richterliche Unabhängigkeit. Vielleicht wird Professor Wyrzykowski mir den etwas sarkastischen Stil verzeihen. Eigentlich sollte er mir dies nachsehen, denn es ist zweifelsfrei eine Art Selbstschutz meinerseits. Ohne Ironie wäre nämlich alles, was in meinem Land vorgeht, noch schwerer zu ertragen.*

### *I. Politische Einführung*

Es geht etwas schief mit der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn. Ein Beweis dafür ist, dass das Europäische Parlament den Vorschlag zur Einleitung eines Artikel-7-Verfahrens im Jahre 2018 mit grosser Mehrheit angenommen hat.<sup>1</sup> Das Parlament stellt also eine systemrelevante Bedrohung der Grundwerte der Union fest, und fordert den Rat auf, weitere Verletzungen dieser Gefährdet sind unter anderen die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratie und die Grundrechte.

Aus der Ferne besichtigt ist unser Land ein amüsantes, vergnügliches, so wie es schon immer war. Ein Königsreich ohne König, vor dem zweiten Weltkrieg, mit einem Admiral an der Spitze des Landes ohne Meeresküste. Nach dem Krieg die lustigste Baracke des Ostblocks, mit einer beinahe-kapitalistischen Wirtschaft, wo von Anfang der siebziger Jahre an kaum jemand die proklamierte führende Rolle der Arbeiterschaft ernst nahm. Und heute, ein Land, regiert vom Bündnis der Jungen Demokraten (FIDESZ), deren Schlüsselfiguren sich dem Rentneralter nähern und der Christlich-Demokratischen Volkspartei, die es praktisch nicht

---

<sup>1</sup> P8\_TA(2018)0340 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2018. Das Parlament sprach sich mit 448 zu 197 Stimmen für die Einleitung des Verfahrens aus.

gibt. Im Jahre 2018 gewann diese Koalition das dritte Mal nacheinander die Wahlen, zuletzt mit einer zwei drittel Mehrheit. An der Spitze der Ministerpräsident, der, wie der Märchenheld, der kleinste arme Bauerjunge, den Drachen besiegt, dann die Liebe der Prinzessin erwirbt und letztendlich das Reich regiert. Und als König verwirklicht er seine Kindheitsträume: Er lässt in seinem Heimatdorf eine Kleinbahn errichten, in der Nähe seines Hauses ein Stadion bauen, das einer Kathedrale gleicht. Aus dem Küchenfenster kann er jederzeit das Training der Jünglinge seiner Fußballakademie ((benannt nach Ferenc Puskás, dem legendären Halblinken Ungarns „goldener Mannschaft“ der 1950-er Jahre und später Star von Real Madrid) verfolgen.<sup>2</sup> Auch sein Traum, sich mit den Idolen gemeinsam in der Öffentlichkeit zu zeigen, wird wahr: Bei der FIFA Gala in 2017 darf er neben dem göttlichen Diego Maradona Platz nehmen. Die allzu profane Fussballsucht des Ministerpräsidenten wird mit seelsorgerischer Glasur überschüttet; bei der Übergabe jedes weiteren Stadions (und derer gibt es nun zahlreiche) wird der Rasen eingeseget.

Vielleicht ist es auf die romantischen Kinderträume zurückzuführen, dass der Ministerpräsident die wahren Wurzeln der Magyaren wiederentdeckt. Seiner Ansicht nach sind die Magyaren die späten Abkömmlinge der Hunnen, des Volkes von Attila. Dementsprechend verkehrt der Ministerpräsident gerne unter den Stammeshäuptlingen Asiens. Mit Stolz tritt er als Beobachter dem Türkischen Rat bei und erklärt, die Ungarn türkischer Herkunft ehrten jederzeit, den kazachischen Präsidenten, Nursultan Nazarbajev als ihr Oberhaupt.<sup>3</sup> Die Schwärmerei für die heidnischen Vorfahren steht in krassem Widerspruch zur Präambel (genannt: Nationales Glaubensbekenntnis) des durch das FIDESZ Parlament verabschiedeten Grundgesetzes aus dem Jahre 2011.<sup>4</sup> Nach dem „Nationalen Glaubensbekenntnis“ sind nämlich die Ungarn stolz darauf, dass König Stefan vor tausend Jahren ihre Heimat „zu einem Bestandteil des christlichen Europas machte“ und dass das ungarische Volk „mit seinen Begabungen und seinem Fleiß die gemeinsamen Werte Europas vermehrt hat“. Des weiteren proklamiert die Präambel die Anerkennung „der Rolle des Christentums bei der Erhaltung der Nation.“

Mit verblüffenden Verkündungen steht der Ministerpräsident nicht alleine. Auch die Gefolgschaft tut es ihm gleich. Vertreter der Finanzwelt und der Wissenschaft nehmen je nach Temperament mit Bestürztheit oder verzeihender Bemitleidung wahr, wie der Präsident der Nationalbank mit glühenden Augen von seinen unorthodoxen finanzpolitischen Thesen predigt. Und als der zuständige Minister über den katastrophalen Gesundheitszustand der Ungarn und über die elenden Verhältnisse in den Krankenanstalten befragt wird, empfiehlt er als erfolgsversprechendes Mittel der Genesung die Befolgung der zehn Gebote.<sup>5</sup> Diese kurze

---

<sup>2</sup> Siehe dazu den Artikel von David Goldblatt und Daniel Nolan, der ausser der Fussballwut und Mentalität des Ministerpräsidenten auch die politische Kultur im heutigen Ungarn treffend beschreibt (Viktor Orbán's reckless football obsession. The Guardian, 11. Januar, 2018).

<sup>3</sup> <https://ungarnheute.hu/news/orban-was-ungarn-dem-tuerkischen-rat-anbieten-koenne-sei-die-verbinding-zu-europa-49620/>

<sup>4</sup> Grundgesetz Ungarns vom 25. April 2011 verabschiedet durch die Nationalversammlung am 18. April 2011

<sup>5</sup> <https://444.hu/2018/09/21/kasler-a-tiz-parancsolat-egy-kozel-tokeletes-nepegeszsegugyi-program>

Einleitung mag vielleicht sichtbar machen, dass es den heute Regierenden an einem kohärenten Gedankensystem, das man Ideologie oder Weltanschauung nennen könnte, fehlt. Was heute kommuniziert wird, sind lediglich Ideenfitzen, gedankliche Bruchstücke, die je nach Bedarf hervorgezaubert werden.

Aus dem bisher Angeführten geht womöglich hervor, dass auch das heutige Ungarn auf der Oberfläche das Bild eines merkwürdigen Landes bietet, mit viel Unsinnlichkeit und Borniertheit, das aber eben wegen der zahlreichen Absurditäten auch in gewisser Hinsicht liebenswürdig erscheint. In grellem Gegensatz zu dieser amüsanten Unsinnigkeit steht die Folgerichtigkeit, Planmäßigkeit und Rationalität mit welcher die Rechtsstaatlichkeit schrittweise abgebaut wird. Die Strategie, die ich schildern werde, ist eine Art Gebrauchsanweisung, für all' diejenigen, die darüber grübeln, wie man einen Rechtsstaat erfolgreich demontieren kann.<sup>6</sup>

## *II. Probleme des Rechtsstaatsverständnisses*

Wie rechtsstaatlich ist Ungarn- das ist nun die Frage. In Hinblick auf das anhängige Artikel-7 Verfahren<sup>7</sup> ist eine Bestandaufnahme höchst aktuell. Es wird der Versuch unternommen, die Schwerpunkte der Verhandlungen über die Mängel der Rechtsstaatlichkeit zwischen Ungarn und den EU Organen zu identifizieren. Doch zwei Vorfragen stellen sich zuerst. Die erste betrifft den Modus, mit dem die heute Regierenden an die Macht gelangt sind. Sollte nämlich das heutige Regime rechtswidrig in einer die Rechtsstaatlichkeit verletzender Weise zustande gekommen sein, so ist es natürlich fraglich, ob es überhaupt einen Sinn hat, sich mit Einzelheiten der Rechtsstaatlichkeit im heutigen Ungarn zu befassen. Und es sind nicht wenige, die die Rechtmässigkeit der letzten Parlamentswahlen anzweifeln. In ihrem Bericht über die Wahlen in 2018 formuliert zwar die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) behutsam, die Wahlen seien frei gewesen und die Grundrechte im grossen und ganzen respektiert worden, doch sie seien nicht fair abgelaufen. Die Opposition habe bei weitem nicht die gleichen Chancen gehabt. Die Regierungskoalition sei mit staatlichen Ressourcen gefördert worden, die Medienberichte voreingenommen; die Propaganda der Regierungsparteien einschüchternd und fremdenfeindlich gewesen. Darüber hinaus hätten undurchsichtige Wahlkampffinanzierungen das Terrain der politischen Debatte bemakelt.<sup>8</sup> Obwohl im Bericht nicht explizit festgelegt, hat die klare *unfairness* keine Wirkung auf die Gültigkeit des Wahlergebnisses. (Im Bereich des Sports sind wir wesentlich anspruchsvoller.

---

<sup>6</sup> Für eine tiefgründige Analyse dieses Prozesses siehe auch P.BÁRD und L. PECH, 'How to build and consolidate a partly free pseudo democracy in three steps: The „Hungarian model“.' *Reconnect Working Paper* No.4- October 2019 <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/10/RECONNECT-WP4-final.pdf>

<sup>7</sup> Nach Artikel 7 des EU Vertrages kann der Europäische Rat nach einer festgelegten Prozedur die eindeutige Gefährdung (Abs.1), bzw. die schwerwiegende und anhaltende Verletzung (Abs.2) der Grundwerte der Union feststellen.

<sup>8</sup> Office for Democratic Institutions and Human Rights HUNGARY PARLIAMENTARY ELECTIONS 8 April 2018 ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report, Warsaw 27 June 2018

Wird die Chancengleichheit, der Wesensinhalt von Fairness missachtet, wird der Ausgang des Wettkampfs annulliert. Niemand wäre bereit das Ergebnis anzuerkennen, wenn eine der Mannschaften ohne Torwart antreten müsste oder wenn einem der Tennisspieler nur der Rückhandschlag gestattet wäre.). Der OSZE Bericht rügt aber nicht nur den Verstoss gegen die Chancengleichheit und damit gegen das Fairnessgebot, sondern weist auch darauf hin, dass die angeführten Uzulänglichkeiten die Wähler daran gehindert hätten, im Besitz aller Informationen eine fundierte Entscheidung zu treffen. Es stellt sich damit die Frage, ob man unter solchen Umständen von freien Wahlen sprechen kann, wenn man darunter (auch) die inhaltliche Entscheidungsfreiheit des Individuums versteht.

Doch bleiben wir dabei, dass die im OSZE-Bericht bekundeten Mangelhaftigkeiten „lediglich“ gegen das Fairnessgebot verstossen und so „allein“ die Legitimität der Wahlen überschatten. Vor Kurzem veröffentlichte Forschungsergebnisse bestätigen jedoch des Weiteren, dass die Ergebnisse vor allem in den ärmlichsten Teilen des Landes die Ergebnisse durch Trug, Bedrohung und sonstigen Mitteln manipuliert wurden, wodurch auch die Legalität der Wahlen in Frage gestellt wird.<sup>9</sup>

Trotz alledem wurde das Wahlergebnis für gültig erklärt. Es knüpft sich jedoch die bedeutsame Frage an, ob ein Regime, das durch Verstoss gegen die Rechtsstaatlichkeit an die Macht gelangt ist (und das scheint bewiesen zu seine), sich überhaupt darauf berufen kann, dass es trotzdem als Rechtsstaat funktioniert, und dass es sinnvoll ist, mit seinen Vertretern über die Finesse des *rule of law* zu debattieren. Dazu wurde allerdings Ungarns Regierung durch die Autoritäten der Union gezwungen.

Wenn man in der Geschichte etwas zurückgeht, hätte es eigentlich erwartet werden können, dass es zur Einleitung eines Art-7 Verfahrens kommen würde. Seit dem Wahlsieg der Jungdemokraten in 2010 wurden 17 Vertragsverletzungsverfahren auf Grund des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV oder AEU-Vertrag) gegen Ungarn im Bereich „Justiz, Grundrecht, Bürgerschaft“ eingeleitet. Unterweilen ergingen mehrerer Urteile des Gerichtshofes der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, die die Verletzung des Unionsrechts, bzw. der Menschenrechtskonvention feststellten. Die Regierung erklärte sich formell zum Dialog bereit, und manches hat sich tatsächlich geändert; einige Bestimmungen der Verfassung wurden widerrufen und Gesetzesbestimmungen abgeändert.<sup>10</sup>

Die Venedig Kommission des Europarates hatte aber in Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass die in 2012 verabschiedete Verfassung, bzw. die auf Grund der Verfassung erlassenen Gesetze weiterhin die europäischen Grundwerte verletzen.<sup>11</sup> In 2013 kam dann der Bericht vom Europaparlamentarier, Rui Tavares<sup>12</sup>, und in 2018 der Sargentini -Bericht, mit dem

---

<sup>9</sup> Hungary's 2018 Parliamentary Elections <https://www.unhackdemocracy.eu/>

<sup>10</sup> Für Beispiele siehe den sog. Sargentini-Bericht. Bericht 4.7.2018. über einen Vorschlag, mit dem der Rat aufgefordert wird, im Einklang mit Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union festzustellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn besteht (2017/2131(INL) (12)-(19)

<sup>11</sup> Für die Zusammenfassung der Schlussfolgerungen der Gutachten der Venedig Kommission siehe den Sargentini- Bericht.

<sup>12</sup> Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des

Vorschlag, der Rat solle die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundwerte der Europäischen Union durch Ungarn feststellen. Die Regierung hat sich auf den Dialog eingelassen, Beschwerde gegen das Art-7. Verfahren eingereicht und bestreitet nun die Behauptungen, die als Grundlage des Verfahrens angeführt worden waren.

Doch während der Diskurs im Hintergrund im Stillen verläuft, vermehren sich die grellen Äusserungen von Regierungsmitgliedern und Chefideologen des Regimes, die die Vernünftigkeit und die Zweckmässigkeit des Dialogs schlechterdings anzweifeln. Natürlich brachte man zuerst den Einwand vor, die Union habe überhaupt keine Zuständigkeit in Sachen Rechtsstaatlichkeit. Die von der abdankenden Kommission angekündigten regelmäßigen Überprüfungen der Rechtsstaatlichkeit- so die ungarische Justizministerin seien ein Verstoß gegen Artikel 4 des EU-Vertrages, da dieser die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedsstaaten und ihrer verfassungsmässigen Strukturen vorschreibt.<sup>13</sup> Man rechnet selbstverständlich damit, dass dieser schwache „*ratione personae*“ Einspruch nicht ernst genommen wird und versucht es auch mit einem mehr versprechenden „*ratione materiae*“ Einwand. Vor allem wird der gut bewährte Prätext vorgebracht, Rechtsstaatlichkeit habe zahlreiche Bedeutungen.<sup>14</sup> „Es gebe keine allgemeingültige Definition der Rechtsstaatlichkeit-behauptet die Justizministerin - und nennt zugleich Institutionen, über die Ungarn verfügt (Verfassung, Verfassungsgericht, Volkswahlen), die aber nicht in allen westlichen Mitgliedsstaaten vorhanden seien, deren Rechtsstaatlichkeit jedoch von der EU nicht beanstandet werde.<sup>15</sup> (Damit wird ein weiterer erfolgsversprechender Vorwurf angedeutet: die Union messe mit zweierlei Maß). Auch der Vizeminister im Kabinet des Ministerpräsidenten behauptet, die Rechtsstaatlichkeit sei ein fluid, verschwommener Begriff, der verschiedene Interpretationen zulasse. Er verweist, ansonsten mit Recht, darauf, dass die *rule of law* bei dem Britten *Dicey* nicht das Gleiche bedeutete, wie der Begriff des Rechtsstaats, der auf deutschem Boden als Unterwerfung unter Recht und Rationalität verstanden werde. Auch das *Habermas*'sche Konzept wird im Schreiben des Vizeministers erwähnt, laut welchem nach der Abnahme an Bedeutung von Religion und Moral in den post-traditionellen Gesellschaften, Rechtsstaatlichkeit die Rolle des sozialen Klebstoffs übernommen habe.<sup>16</sup>

Habermas' Formulierung wird nicht zufällig angeführt, denn sie könnte umgedeutet werden, als wäre Rechtsstaatlichkeit rein instrumental, als wäre sie lediglich eines der Mittel, das die Mitglieder der Gemeinschaft verbinde, sie zusammenhalte. Rechtsstaatlichkeit wäre demnach

---

Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012) (2012/2130(INI))

<sup>13</sup> Judit Varga: Facts You Always Wanted to Know about Rule of Law but Never Dared to Ask/View <https://www.euronews.com/2019/11/19/judit-varga-facts-you-always-wanted-to-know-about-rule-of-law-hungary-view>

<sup>14</sup> Es ist natürlich suspekt, dass die Vielfaltigkeit des Begriffs vornehmlich, von Politikern und ihren Mitläufern aus der Wissenschaft hervorgebracht wird, die ihre autokratischen politischen Systeme gegen Kritikern behaupten, oder sich um den Ausbau solcher Regime bemühen. So war es auch mit den Parteisekretären und ihren Lakaien aus der sogenannten Wissenschaft während des Sowjetsystems oder des Staatssozialismus.

<sup>15</sup> „Zwei Politiker haben Visionen für Europa. Einer ist Viktor Orbán.“ Interview mit Judit Varga. *Die Welt*, 4. Dezember 2019. S. 7.

<sup>16</sup> B.Orbán, 'Can We Have It All? The Trilemma of the Rule of Law, Human Rights and Democracy', *Hungarian Review*, X (2019), S. 21.

auch durch andere geeignete „Klebstoffe“ ersetzbar. Und die Verteidiger der heutigen Regierungspolitik behaupten tatsächlich, das rechtsstaatliche Defizit könne mit wirtschaftlichem Wachstum und Demokratie ausgeglichen werden,<sup>17</sup> wobei sie Demokratie selbstverständlich allein mit dem Mehrheitsprinzip gleichstellen.

Gemeinsam an den angeführten Einwänden ist es, dass sie alle „dialogfähig“, also bestreitbar sind. Sie können rational überprüft und mit vernünftigen Argumenten widerlegt werden. Auf die Behauptung, es fehle an einer allgemein gültigen Definition der Rechtsstaatlichkeit, könnte man erwidern, dass der Begriff mit hinreichender Präzision in Lehrbüchern über Verfassungsrecht umschrieben ist. Und sollte das nicht genügen, so könnte man das Kommission- Papier von 3.4.2019 über die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit zum Lesen empfehlen, welches den Begriff mit hinreichender Ausführlichkeit umschreibt.<sup>18</sup> Gegen die Auffassung, Rechtsstaatlichkeit sei mit Demokratie ersetzbar, könnte man einfach auf grundlegende europäische Dokumente hinweisen, die vor sieben Jahrzehnten verabschiedet wurden. Die Präambeln sowohl der Satzung des Europarates (1949)<sup>19</sup> als auch der europäischen Menschenrechtskonvention (1950)<sup>20</sup> machen die Untrennbarkeit von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaat klar, wodurch die gegenseitige Ersetzbarkeit dieser Werte eindeutig ausgeschlossen wird. Gegen die Gleichsetzung von Demokratie und Mehrheitsprinzip könnte man einfach einwenden, dass wenigstens seit Ende des zweiten Weltkrieges diese schlichte, man könnte sagen primitive, die Demokratie auf die Herrschaft der Majorität beschränkende Auffassung, einfach als unhaltbar erachtet wird. Die europäische Menschenrechtskonvention zum Beispiel erlaubt den Eingriff in gewisse Freiheiten und Rechte<sup>21</sup>, soweit dies in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Setzte man Demokratie der Herrschaft der Mehrheit gleich, so wäre diese Vorschrift völlig sinnlos. Eine Überprüfung durch den EGMR wäre ausgeschlossen, denn was „notwendig“ ist, entscheidet nach dieser Demokratie-Auffassung immer nur die Majorität.

---

<sup>17</sup> Als zum Beispiel die ungarische Regierung nach dem Sieg von FIDESZ in 2010 begonnen hatte, die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts einzuschränken, und die vom Gericht als verfassungswidrig erklärten Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, die Meinungsfreiheit einzuschränken, wurde das von österreichischer Seite missbilligt. Darauf reagierte der ungarische Botschafter in Wien in einem Artikel unter dem Titel „Ungarn ist und bleibt ein Rechtsstaat“, wobei er als Beweis unter anderen, die Ergebnisse der Parlamentswahlen, also den Wahlsieg seiner Partei und die positiven Folgen strenger Haushaltsdisziplin angeführt hatte. Vince Szalay-Bobrovniczky: Ungarn ist und bleibt ein Rechtsstaat 16.03.2013. <https://www.diepresse.com/1376769/ungarn-ist-und-bleibt-ein-rechtsstaat>

<sup>18</sup> Europäische Kommission . Brüssel, den 3.4.2019. COM (2019) 163 final.

<sup>19</sup> „Die Regierungen [...] bestätigen ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den geistigen und sittlichen Werten, die das gemeinsame Erbe ihrer Völker und von jeher die Quelle für Freiheit der Einzelperson, politische Freiheit und Herrschaft des Rechts sind, jene Prinzipien, welche die Grundlage jeder wahren Demokratie bilden.“

<sup>20</sup> “Die Unterzeichnerregierungen, Mitglieder des Europarats –in Bekräftigung ihres tiefen Glaubens an diese Grundfreiheiten, welche die Grundlage von Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bilden und die am besten durch eine wahrhaft demokratische politische Ordnung sowie durch ein gemeinsames Verständnis und eine gemeinsame Achtung der diesen Grundfreiheiten zugrunde liegenden Menschenrechte gesichert werden;

<sup>21</sup> So zum Beispiel in die Meinungs- und der Versammlungsfreiheit oder das Rechts auf Privat- und Familienleben. In der englischsprachigen Literatur werden diese als *qualified rights* bezeichnet.

Aber, wie gesagt, die erläuterten Einwände von Mitgliedern der Regierung sind „diskursfähig“, indem sie den rationalen Dialog nicht von vornherein ausschliessen. Fraglich ist dagegen, ob die Vision des Ministerpräsidenten von der „illiberalen Demokratie“ einen Diskurs zulässt, da diese traditionelle Werte des liberalen Rechtsstaats negiert und ihrem Wesen nach sich als dessen Alternative definiert.<sup>22</sup> Eine kürzlich gemachte Äusserung des Ministerpräsidenten würde dann jeglichen Diskurs mit der Union unterbinden. Bei dem Besuch des finnischen Ministerpräsidenten Ende September 2019 hatte der ungarische Regierungschef schlicht behauptet, wir Ungarn hätten ein besonderes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, das von der Auffassung der Europäischen Union völlig abweiche. Für uns Ungarn, sagte er, ist Rechtsstaatlichkeit keine Rechtsfrage, sondern eine Sache der Ehre. Und diejenigen, die die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn in Frage stellen, die verletzen unsere Ehre, und das sollten sie sorgfältig überdenken.<sup>23</sup> Wenn der ungarische Ministerpräsident das wirklich ernst gemeint hat, dann gibt es keinen Raum mehr für rechtliche Erwägungen und Auseinandersetzungen über die Rechtsstaatlichkeit.

### *III. Die rechtlichen Instrumente zur Abschaffung/Reduzierung des Rechtsstaats*

Die Proklamation des Ministerpräsidenten über Rechtsstaatlichkeit als Ehrenfrage sollte uns jedoch von einer nüchternen Bestandaufnahme über die Lage der Rechtsstaatlichkeit nicht abbringen. Ohne einen historischen Rückblick kann man die heutige bedauernswerte Lage kaum verstehen. Mein Vorhaben ist es deswegen aufzuzeigen, durch welche Strategie die noch vor dem Beitritt Ungarns zu der Union als vorbildlich bewertete Rechtsstaatlichkeit schrittweise aber in raschem Tempo abgebaut wurde.

Also im Stil eines Kochbuchs: man nimmt zuerst eine Verfassung. Es ist allgemein bekannt, dass populistische politische Kräfte, in der Regel kurz nach der Machtübernahme die Verfassungen abändern oder eine neue Verfassung verabschieden, mit dem Ziel, das System der gegenseitigen Kontrolle (*checks and balances*) abzuschwächen und die Amtsperioden der Exekutive und anderer Pfeiler des Regimes zu verlängern. Auch in Ungarn verlief es nicht anders. Als die heute regierende Partei die Wahlen in 2010 mit einer knappen Mehrheit (53 %), gewonnen hatte, die aber wegen des Wahlsystems ihr eine zweidrittel Mehrheit im Parlament gewährte, wurde die Verfassung im ersten Jahr zwölfmal abgeändert. Der ambitionierte Plan war aber die Verabschiedung einer völlig neuen Verfassung. Der zur Zeit der Wahlen geltende Text beinhaltete aber eine im Jahre 1995 eingeführte Vorschrift, die zur Abstimmung über die Grundprinzipien einer neuen Verfassung eine 4/5 Mehrheit der Abgeordneten vorsah, wobei die Abänderung der Verfassung weiterhin lediglich die 2/3 Majorität verlangte. Die 4/5 Regel wurde mit 2/3 Mehrheit aus der Verfassung entfernt und der Weg zur Verabschiedung der neuen Verfassung frei gemacht. Manche meinen, dies beschatte die „Makellosigkeit“ der Entstehung des in 2011 verabschiedeten Grundgesetzes,<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Zum Wesen der „illiberalen Demokratie“ siehe <http://abouthungary.hu/blog/ministerpresident-orban-intusvanyos-das-wesen-der-illiberalen-demokratie-ist-der-schutz-der-christlichen-freiheit/>

<sup>23</sup> <https://ungarnheute.hu/news/orban-rechtsstaatlichkeit-ehrenfrage-27332/>

<sup>24</sup> A. FUNKE und P. SÓLYOM, 'Verfassungsanalyse und Verfassungskritik. Die ungarische Verfassung im Spiegel zweier Neuerscheinungen.' *Der Staat*. 53 (2004), S.336

wobei formell das Verfahren rechtmässig war.<sup>25</sup> Der pfiffige Trick, oder eher- wir sprechen ja über Ungarn- der Husarenstreich, womit die 4/5 Hürde überwunden wurde, bezeugte, dass die neue Macht einen Konsens mit den politischen Rivalen nicht einmal angestrebt hatte und ließ ahnen, dass sie die 2/3 Mehrheit in der Zukunft rücksichtslos ausnutzen werde.

Von einem ethischen Standpunkt betrachtet kann man also behaupten, dass das neue Regime, oder wie es sich gerne nennt und nennen lässt: „das System des nationalen Zusammenschlusses“, in Sünde empfangen wurde. Bei den Umständen, unter welchen die neue Verfassung, nun Grundgesetz genannt, vorbereitet und verabschiedet wurde, möchte ich nicht lange verweilen.<sup>26</sup> Es möge genügen, dass es an jeglicher transparenter öffentlichen Diskussion gefehlt hatte. Eine sogenannte nationale Konsultation über prinzipielle Vorschriften der künftigen Verfassung war zwar versprochen worden; doch wie ernst die „Stimme des Volkes“ genommen wurde, verrät die Tatsache, dass die Stellungnahme, d.h. die Meinung von den etwas mehr als 10 Prozent der Wahlberechtigten, die an der „Konsultation“ teilgenommen hatten, erst zwei Wochen nachdem der Text des Verfassungsentwurfs dem Parlament bereits vorgelegt worden war, veröffentlicht wurde.

Nach der Verabschiedung des Grundgesetzes erfolgten in kurzer Zeit zahlreiche Änderungen, bzw. Ergänzungen zum Text. Es wurden vornehmlich Rechtsvorschriften, die in der Zwischenzeit vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt worden waren, durch Zusatzartikeln in das Grundgesetz aufgenommen. Damit war die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmungen formell beseitigt. So erhielt zum Beispiel die Definition der Familie, als Grundlage des Fortbestands der Nation, bzw. die der Ehe Verfassungsrang. Dementsprechend ist die Ehe die Lebensgemeinschaft heterosexueller Partner. Die Grundlage der familiären Beziehung ist die Ehe und das Verhältnis der heterosexuellen Eltern zu ihren Kindern (Artikel L). Aufgenommen wurde in das Grundgesetz die Verpflichtung von Studenten, die ein Stipendium vom Staat erhielten, nach Beendigung ihrer Studien, in Ungarn Arbeit aufzunehmen (Artikel XI.(3)). Auch die Kriminalisierung der Obdachlosigkeit erlangte Verfassungsrang (Artikel XXII.(3)), wie auch die Befugnis der Präsidentin des Nationalen Amtes für die Gerichtsbarkeit, Verfahren dem zuständigen Gericht zu entziehen<sup>27</sup>. All dies war zuvor vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt worden. Die Aufnahme der vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklärten Vorschriften in das Grundgesetz war ein zynischer Verstoß gegen die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts. Denn all die persönlichen und organisatorischen Garantien der Unabhängigkeit der Richter,(und das gilt

---

<sup>25</sup> Die Abschaffung der 4/5 Regel durch die 2/3 Mehrheit kann formell auch deshalb nicht beanstandet werden, weil die Geltung der 4/5 Vorschrift ohnehin für die 1994-1998 Wahlperiode vorgesehen war. Die damals regierende Koalition der Sozialisten und Liberalen, die mehr als 2/3 der Plätze im Parlament besetzte, hatte mit dieser Regel ihre eigene verfassungsgebende Gewalt beschränkt, in der Hoffnung, die neue Verfassung werde auf Konsens aller im Parlament vertretenen Parteien beruhen.

<sup>26</sup> Für Einzelheiten siehe den Tavares Bericht: Das Grundgesetz und seine Übergangsbestimmungen AB-AD.

<sup>27</sup> 4. Änderung des Grundgesetzes Artikel 14 (4). Diese Bestimmung wurde später ausser Kraft gesetzt.



auch für die Verfassungsrichter) taugen nichts, wenn die anderen Gewalten ihre Entscheidungen abändern oder annullieren können.<sup>28</sup>

Die neue Verfassung trat am 1. Januar 2012 in Kraft, und es gab selbst unter den Kritikern solche, die der Meinung waren, mit dem Grundgesetz könnte man leben. Die Sprache, der Geist beschwört zwar die Vorkriegszeit, das autoritäre und nationalistische politische Regime der Horthy Ära, aber das ist eine Geschmackssache, könnte man sagen. Der Kritik der EU, der Venedig Kommission und der Urteile der europäischen Gerichte zufolge wurden auch manche, die Rechtsstaatlichkeit grob beeinträchtigenden Vorschriften aufgehoben. Aber das Grundgesetz beinhaltet weiterhin Bestimmungen, die die Rechtsstaatlichkeit gefährden. Bedrückend ist auch, dass beinahe zur gleichen Zeit, als das Europäische Parlament über den Sargentini Bericht abstimmte, durch die 7. Änderung eine Vorschrift in das Grundgesetz aufgenommen wurde, die gedacht war, das Regime gegen eventuelle Kritiken von Seiten der EU abzuschirmen.<sup>29</sup>

Noch wichtiger ist es, dass durch die Verabschiedung des Grundgesetzes ein Prozess ins Werk gesetzt wurde, der die reibungslose Machtausübung zu gewährleisten bestimmt war. Dazu mussten jegliche Institutionen aus dem Weg geräumt oder wenigstens abgeschwächt werden, die der Macht der Regierung und der Partei hätten Schranken setzen können. Demgemäss wurde die Zuständigkeit des Verfassungsgerichts eingeengt: Die *actio popularis* wurde abgeschafft, und dem Gerichtshof wurde untersagt, sich auf die frühere progressive, rechtstaatsfreundliche Judikatur zu berufen, die während der Amtszeit von Präsidenten László Sólyom entwickelt worden war, und die dem ungarischen Verfassungsgericht damals zur internationalen Anerkennung verholfen hatte. Das Verfassungsgericht, das früher beinahe alle Gesetze zu überprüfen befugt war, durfte von nun an das Haushaltsgesetz und die damit verbundenen Rechtsvorschriften auf ihre Verfassungsmässigkeit allein in den Fällen überprüfen, welche „das Leben, die Menschenwürde, den Schutz persönlicher Daten, die Religions- und Gewissensfreiheit, oder die mit der ungarischen Staatsbürgerschaft einhergehenden Rechte betreffen.“<sup>30</sup> Seit der 4. Änderung darf das Gericht das Grundgesetz und die Modifizierungen nur auf ihre formelle Verfassungsmässigkeit hin überprüfen,<sup>31</sup> die materielle Kontrolle ist dem Gericht untersagt. Auch die Vorschriften über die Nominierung der Verfassungsrichter wurden abgeändert. So kann das Parlament praktisch ausschliesslich aus regierungsloyalen Kandidaten wählen. Ferner wurde die Rechtstellung des Ombudsmannes für Grundrechte geschwächt, und der frühere unabhängige

---

<sup>28</sup> E. M. SALZBERGER, 'A Positive Analysis of the Doctrine of Separation of Powers, or : Why do we have an Independent Judiciary ?' *International Review of Law and Politics*, December 1993, S. 354-355

<sup>29</sup> Laut der neu formulierten Artikel E (2) darf die gemeinsame Kompetenzübung mit den Institutionen der EU und anderen Mitgliedsstaaten das unveräusserliche Recht von Ungarn nicht beschränken, über die territoriale Integrität des Landes, seine Bevölkerung zu verfügen und die Regierungsform und Staatseinrichtung zu bestimmen.

<sup>30</sup> Artikel 37 (4) des Grundgesetzes

<sup>31</sup> Die Überprüfung ist auf die Beachtung der im Grundgesetz festgelegten Verfahrensregeln über die Abstimmung und Verkündung beschränkt. ( Artikel 25 (5) des Grundgesetzes)

Datenschutzbeauftragter des Parlaments, der über weitreichende Befugnisse verfügte, wurde zum Regierungsbeamten degradiert. Dann folgte die Usurpation des Medienmarktes, wonach alle lokalen Tages- und Wochenzeitschriften heute in den Händen der Regierungspartei sind<sup>32</sup>

Das alles sollte die reibungslose Machtausübung garantieren, hatte aber doch zugleich das mittelbare Ziel, den Erfolg der künftigen Wahlen zu sichern. Unmittelbar wurde dies durch die Änderung des Wahlsystems verfolgt. Die Stimmabgabe für Ungarn, die als Minderheit ausserhalb der Staatsgrenze leben, wurde erleichtert. Studien wiesen nämlich darauf hin, dass Ungarn in den Nachbarländern der nationalistischen Rhetorik der Regierung leichter verfallen. Im Gegensatz dazu ist es viel umständlicher für die meist Jüngeren, die vorläufig im Ausland, vornehmlich in Westeuropa Arbeit aufgenommen haben, ihre Stimmen abzugeben. Es sind viele unter ihnen, die neben wirtschaftlichen Erwägungen das Land deswegen verlassen haben, weil sie der illiberalen Demokratie die liberale vorziehen.

Der Autokratie-freundliche rechtliche Rahmen wurde also geschaffen. Doch für das unbehinderte Funktionieren des Regimes reichte das immer noch nicht aus. Dazu mussten die bereits abgeschwächten Institutionen, die der totalen Machtausübung Schranken setzen sollten, mit zuverlässigen Kadern bestellt werden. Mit den Verfassungsrichtern, wie bereits festgestellt, gab es kein Problem mehr. Man musste aber auch den Präsidenten des Obersten Gerichts loswerden. Noch vor dem Ablauf seiner Amtszeit wurde er rasch und listig des Amtes enthoben.<sup>33</sup> Der abgesetzte Präsident gewann zwar im Verfahren vor dem EGMR, doch wurde er nicht in sein Amt wiedereingesetzt. Aber der Wechsel an der Spitze der Gerichtsorganisation reichte nicht aus. Neue, loyale Richter mussten an allen Gerichte bestellt werden. Der Prozess begann mit der Herabsetzung der Altersgrenze mit rückwirkender Kraft für die Richter, also eine Art Zwangspensionierung. Dies wurde zwar vom Gerichtshof in Luxemburg für unzulässig erklärt, doch die richterlichen Stellen wurden rapide besetzt. Die entlassenen Richter hatten nun die Wahl, einen Posten an niedrigeren Gerichten, oder eine niedrigere Stellung hinzunehmen oder eine als Kompensation zu bezahlende Summe anzunehmen. Kein Wunder, dass die meisten, um wenigstens ihre Würde zu bewahren, sich für das Letztere entschieden hatten.

Mit der Entfernung der suspekten "alten" Generation war nur der erste Schritt gemacht. Zur Vollendung des Projekts mussten nun die frei gewordenen Plätze mit zuverlässigen Kandidaten bestellt werden. Gerichtspräsidenten haben in dem ungarischen System traditionell erhebliche Befugnisse. So war es ebenso wichtig wie heikel, für diese Posten "geeignete" Richter zu finden, deren Loyalität keinem Zweifel unterliegt. Dafür sorgte die Präsidentin des Nationalen Justizamtes. Wie die von ihr entwickelte Praxis die Unabhängigkeit der Richterschaft beeinträchtigte, davon zeugt der Bericht des European

---

<sup>32</sup> Zur Problematik des Rechts auf freie Meinungsäußerung siehe den Sargentini Bericht (27)-(32)

<sup>33</sup> Es ist nicht klar ob die Entlassung wegen einiger kritischen Erklärungen erfolgte, oder weil man einfach einen neuen Präsidenten brauchte, mit dessen Dankbarkeit dann in der Zukunft gerechnet werden konnte.

Association of Judges. Vertreter der Vereinigung besuchten Ungarn im Frühjahr 2019. Dort wird festgestellt, dass bei der Ernennung von Gerichtspräsidenten die Empfehlungen des Nationalen Rates der Gerichtsbarkeit, der eigentlich die Präsidentin zu kontrollieren befugt ist, völlig ausser Acht gelassen werden. Es häuften sich Fälle, in denen die vom Nationalen Rat vorgeschlagenen Ernennungen bzw. die Verweigerung der Ernennungen von vorgeschlagenen Kandidaten für die Leitung von Gerichten ohne substantielle Begründungen von der Präsidentin abgelehnt oder Besetzungsverfahren mit der Begründung, alle Bewerber seien ungeeignet, für nicht erfolgreich erklärt wurden. Stattdessen wurden dann interimistisch von der Präsidentin frei gewählte Personen ernannt.<sup>34</sup>

Der bereits erwähnte Nationale Rat der Gerichtsbarkeit, ist eine Art richterliche Selbstverwaltung. Im Jahre 2018 fand die Wahl eines neuen Rats statt. Das neu zusammengesetzte Gremium versuchte die Kontrollfunktion zu intensivieren und begann unter anderem Ernennungsvorgänge zu untersuchen. Nach Übergabe eines kritischen Berichts an die Präsidentin des Nationalen Justizamtes im April 2018 traten überraschend 5 der 15 Mitglieder und 12 Ersatzmitglieder des Rats zurück. Es gibt Hinweise, dass dies über Beeinflussung durch die Präsidentin des Amtes oder durch die unter ihrem Einfluss stehenden Gerichtspräsidenten geschah.

Ich möchte nicht weiter auf die Umstände eingehen, die die Unabhängigkeit der ungarischen Richter gefährden. Es mag genügen, wenn ich auf einen verzweifelten Versuch eines Richters an dem budapester Bezirksgericht aus der jüngsten Vergangenheit verweise, der ein laufendes Verfahren aussetzte und sich mit einer Vorentscheidungs-Anfrage an den Europäischen Gerichtshof wandte. Die Frage lautete: Sind ungarische Gerichte, im Hinblick auf die auch von mir beschriebenen Unzulänglichkeiten überhaupt unabhängig? Also, bin ich eigentlich unabhängig?<sup>35</sup> Dieser tragikomische, zugleich verzweifelte Schritt des Richters zeugte nicht nur von der miserablen Lage der richterlichen Unabhängigkeit in Ungarn, sondern auch von der Schwächlichkeit, von den Unzulänglichkeiten der EU Verfahren, die die Rechtstaatlichkeit in den Mitgliedsstaaten garantieren sollten. Die Initiative des verzweifelten ungarischen Richters blieb nicht ohne Folgen. Die Staatsanwaltschaft hat Rechtsmittel gegen die Verfügung eingelegt und das Oberste Gericht (Kúria) stellte eine Rechtsverletzung fest, denn die Vorlage habe sich nicht auf die Interpretation oder Gültigkeit des EU Rechts bezogen.<sup>36</sup> Der zuständige Gerichtspräsident sah in der Entscheidung der Kúria Anlass zur Anregung eines Disziplinarverfahrens. Damit hatte er natürlich einen weiteren Beweis für den Mangel richterlicher Unabhängigkeit geliefert. Der allzu eifrige Gerichtspräsident wurde wahrscheinlich darauf aufmerksam gemacht und widerrief seinen Antrag auf Eröffnung des Disziplinarverfahrens.

---

<sup>34</sup> <https://www.iaj-uim.org/iuw/wp-content/uploads/2019/05/Report-on-the-fact-finding-mission-of-a-delegation-of-the-EAJ-to-Hungary.pdf>

<sup>35</sup> Für eine Analyse des Falles siehe P. BÁRD, 'Luxemburg as the Last Resort. The Kúria's Judgment on the Illegality of a Preliminary Reference to the ECJ.' *Verfassungsblog*, 23 Sep 2019 <https://verfassungsblog.de/luxemburg-as-the-last-resort/>

<sup>36</sup> Urteil der Kúria Bt. III.838/2019/11. (10. September 2019)

Womöglich hatte auch die Kritik von Seiten der EU, der OSZE und der Europäischen Richtervereinigung dazu geführt, dass die Präsidentin des Nationalen Justizamtes noch vor Ablauf ihrer Amtszeit abdankte. Doch sie wird weiterhin der Aufrechterhaltung des „Systems des nationalen Zusammenschlusses“ behilflich sein: seit dem 1. Januar des Jahres 2020 macht sie sich als Richterin am Verfassungsgericht nützlich. Die vierundzwanzig Gerichtspräsidentinnen und Gerichtspräsidenten hatten ihren Dank und ihre Hochachtung der abdankenden Präsidentin kundgegeben, die auf der Website des Justizamtes veröffentlicht wurde. Teile des offenen Briefes verdienen hier wortwörtlich wiedergegeben zu werden: „Liebe Frau Präsidentin! Durch die Erfolge der acht Jahre, die seit Deinem Amtsantritt verstrichen sind, ist das Geschichtsbuch der Gerichte unserer Heimat mit einem, die Blütezeit verkündenden Kapitel bereichert worden, und in der Abfassung dieses Kapitels hast Du eine bedeutende Rolle gespielt. Die Gerichtsorganisation ist seit 2012 mit Meilenschritten vorangeschritten und die Töne des Aufschwungs widerhallen in den „Tempeln“ der ungarischen Justiz. Wir bedanken uns, dass wir mit Deiner Unterstützung, zu den besten Kennern des Geistes des Grundgesetzes wurden. {...} Von Dir erhielten wir ein nie schwindendes Wissen und Empfinden über die richterliche Mission, über richterliche Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Billigkeit, Unbefangenheit und Gerechtigkeit, wofür wir uns tausendmal bedanken.“ Den Verfassern wurde wahrscheinlich von höherer Stelle mitgeteilt, dass der Inhalt und Ton der Danksagung der Geisteshaltung, die von unabhängigen Richtern erwartet wird, nicht völlig entspricht, und der Brief wurde bald von der Website des Justizamtes entfernt.

Ich begann den Aufsatz mit der Behauptung, Ungarn sei, zumindest aus der Ferne besichtigt, ein amüsantes, vergnügliches Land und die Ausführungen mögen die Korrektheit dieser Behauptung bestätigt haben. Die Reihe der absurden, vielleicht auch surrealistischen Ereignisse, die ich geschildert habe, zeugen davon, dass Ungarn ein merkwürdiger und eben wegen der vielen Widersprüchlichkeiten und Sinnlosigkeiten von „Aussen“ betrachtet, auf der Oberfläche doch ein belustigender, vielleicht auch liebenswerter Ort der Witzbolde auf dem Erdball ist. Doch was den Inhalt betrifft, gibt es gute Gründe zur Besorgnis. Denn um die Rechtsstaatlichkeit ist es in diesem Land nicht so gut bestellt. Und das ist garnicht so witzig.....

#### **SUMMARY/ZUSAMMENFASSUNG**

*Auch in den Mitgliedstaaten der EU wird die Frage nach der real existierenden Rechtsstaatlichkeit in vermehrtem Maße streitig diskutiert. Die Einigkeit über die minima moralia des Rechtsstaats – eigentlich eine Voraussetzung der Unionsmitgliedschaft - ist schon des Längeren einer nicht nur juristischen sondern auch einer mitunter hochpolitischen Kontroverse gewichen. Dieser Beitrag berichtet über den dramatischen Abbau des Rechtsstaats in Ungarn, insbesondere in Hinblick auf die kaum mehr bestehende richterliche Unabhängigkeit.*

**Keywords:** *Rechtsstaatlichkeit/Gerichte/Verfassungsgericht/richterliche Unabhängigkeit/demokratische Wahlen*

Univ.-Prof. Károly Bárd studierte Rechtswissenschaft und Soziologie an der Eötvös Loránd Universität (ELTE) , Budapest. Nach dem Abschluss der Studien lehrte er an dem Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozessrecht der ELTE Rechtswissenschaftlichen Fakultät. Professor Bárd arbeitete zwischen 1990 und 1997 als Vize-Minister, später als stellvertretender Staatssekretär im Justizministerium Ungarns. Zugleich war er Mitglied der CDPC Bureau des Europarates, der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) und stellvertretender Generalsekretär der AIDP. Zwischen 1997 und 2001 war er wissenschaftlicher Direktor der Open Society Foundation Constitutional and Legal Policy Institute. Seit 2001 ist er Professor an der Central European University, zwischen 2001 und 2019 leitete er das Menschenrechtsprogram der CEU. Von 2007 bis 2011 arbeitete er als Pro-Rektor der Universität.

**Kontakt:**

Károly Bárd  
Central European University  
Professor at the Department of Legal Studies  
Nádor u. 9.  
1051 Budapest  
Hungary  
e-mail: bardk@ceu.edu