



Hungarian Helsinki Committee

DER NEUE PRÄSIDENT DER KÚRIA

EIN POTENTIELLER ÜBERTRAGUNGSRIEMEN FÜR DIE EXEKUTIVE INNERHALB DER UNGARISCHEN JUSTIZ

22. OKTOBER 2020

ZUSAMMENFASSUNG

Die Wahl des neuen Präsidenten der Kúria (Oberster Gerichtshof Ungarns) verschärft die Verfassungskrise der ungarischen Justiz, gefährdet die interne Unabhängigkeit der Richter und stellt eine eindeutige Bedrohung für die Gewaltenteilung und den Schutz der Grundrechte in Ungarn dar. Zsolt András Varga, der Kandidat der Regierungsmehrheit, wurde vom Parlament gegen Bedenken internationaler Interessenvertreter und gegen den deutlichen Widerstand des Justiz-Selbstverwaltungsorgans, des Nationalen Justizrats (NJC), gewählt. Der NJC lehnte die Nominierung Vargas mit überwältigender Mehrheit ab und äußerte Bedenken hinsichtlich der Unabhängigkeit von der Exekutive. Tatsächlich hat Varga nie als Richter fungiert. Im Gegenteil war er 10 Jahre lang stellvertretender Generalstaatsanwalt in direkter hierarchischer Verbindung mit dem derzeitigen Generalstaatsanwalt. Sein Mandat als Präsident der Kúria wurde durch eine Reihe kürzlicher Änderungen verschiedener Gesetze ermöglicht, die von zahlreichen nationalen und internationalen Akteuren kritisiert wurden, zuletzt durch den Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission. Die Bewertung seiner Tätigkeit nach etwa der Hälfte seiner Amtszeit als Mitglied des Verfassungsgerichts lässt die uneingeschränkte Loyalität Vargas gegenüber der Regierung erahnen, selbst dann, wenn der Schutz der Grundrechte oder die Rechtsstaatlichkeit auf dem Spiel stehen. Mit der Wahl von Varga zum Präsidenten der Kúria für die kommende neunjährige Amtszeit wird ein potentieller Übertragungsriemen der Exekutive in den Motor des ungarischen Justizsystems eingebaut. Die Angriffe auf die Justiz als letzte bestehende Verteidigungslinie der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte in Ungarn werden nun auf einem höheren, aber auch verdeckteren Niveau fortgesetzt.

EINLEITUNG

Die Unabhängigkeit der Justiz ist ständig bedroht seit die Fidesz-geführte Regierungsmehrheit im Jahr 2010 an die Macht kam. Zu den Schritten, die die Unabhängigkeit der Justiz unterminierten, gehörte die Zentralisierung der Gerichtsverwaltung, die Herabsetzung des obligatorischen Rentenalters für Richter, die vorzeitige Beendigung des Mandats des Präsidenten des Obersten Gerichtshofs, Versuch mit dem Versuch – der aber letztlich scheiterte – ein stark von der Regierung kontrolliertes Verwaltungsgerichtswesen zu schaffen und Druck auf kritische Richter auszuüben.¹ Die Katapultierung von Varga als politisch ernannten Amtsträger an die Spitze des ungarischen Justizsystems stellt eine neue Etappe in der Reihe dieser Angriffe dar. Der vorliegende Beitrag soll die verfassungsrechtlichen Kontroversen im Zusammenhang mit der Ernennung von Varga als Präsident der Kúria und die davon ausgehende Gefahr für die Unabhängigkeit der Justiz und den Schutz der Menschenrechte in Ungarn erklären.

¹ https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Hungary_judiciary_timeline_AI-HHC_2012-2019.pdf

FAKTEN

Am 5. Oktober 2020 ernannte der Präsident der Republik Ungarns András Zsolt Varga² – damals Mitglied des Verfassungsgerichts – zum künftigen Präsidenten der Kúria.³

Am 8. Oktober 2020 führte das justizielle Selbstverwaltungsorgan, der Nationale Justizrat (NJR), eine persönliche Anhörung durch und verabschiedete eine vorläufige Stellungnahme, die mit überwältigender 13:1-Mehrheit die Nominierung von Varga ablehnte.

Am 19. Oktober 2020 wählt das Parlament, trotz des stark ausgeprägten Widerstandes des NJC, Varga zum Präsidenten der Kúria mit Wirkung vom 1. Januar 2021, für neun Jahre.

VERFASSUNGSRECHTLICHE KONTROVERSEN ÜBER DIE ERNENNUNG UND WAHL

Die Wahl von Varga wirft eine Reihe schwerwiegender verfassungsrechtlicher Bedenken auf.

(1) **Varga wurde Präsident der Kúria aufgrund kürzlich vorgenommener Änderungen einschlägiger Rechtsvorschriften. Durch die Änderungen wurden einige verfassungsrechtliche Sicherungsklauseln für die Unabhängigkeit der Justiz aufgehoben, um stillschweigend die Ernennung von Varga zum Präsidenten der Kúria vorzubereiten.** Ohne diese Änderungen wäre Varga für das Amt rechtlich nicht zugelassen gewesen

(i) **Vor weniger als einem Jahr hätte Varga nicht zum Richter ernannt werden können.** Mit Wirkung vom 20. Dezember 2019 erlaubte ein Omnibus-Gesetz⁴ Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs, auf eigenen Antrag ohne ein Bewerbungsverfahren, das ansonsten eine Voraussetzung für die Erlangung des richterlichen Status ist, zu Richtern ernannt zu werden. Der ungarische Verfassungsgerichtshof ist kein Teil des ordentlichen Gerichtssystems, seine Mitglieder werden vom Parlament gewählt und die Voraussetzungen für die Mitgliedschaft im Verfassungsgerichtshof unterscheiden sich von den Kriterien für die Richterschaft. Im Jahr 2014 wurde Varga als Ein-Parteien-Kandidat Mitglied des Verfassungsgerichtshofs. Er hatte noch nicht die Hälfte seiner Amtszeit amtiert, als er von der neu eingeführten Möglichkeit Gebrauch machte und beantragte als Richter nach dem Omnibus-Gesetz ernannt zu werden. Mit Wirkung vom 1. Juli 2020 – also 3 Monate vor seiner Wahl zum Präsidenten der Kúria – wurde Varga auf der Grundlage der neuen Ernennungsverordnung zum Richter ernannt.⁵ Dies bedeutete nicht, dass er tatsächlich als Richter tätig war, da die richterliche Berufung von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshofs laut Gesetz erst dann in Kraft tritt, wenn ihr Amt als Verfassungsrichter endet (durch Auslaufen der Amtszeit oder Rücktritt).

(ii) **Vor weniger als einem Jahr hätte Varga seine Justizkarriere nicht bei der Kúria beginnen können.** Richter an der Kúria zu sein, war schon immer der Höhepunkt einer richterlichen Laufbahn, den die Richter nach mehreren Jahren Vorbildlicher Arbeit und nach dem Kennenlernen der verschiedenen Ebenen des Gerichtssystems in der Praxis erreichen.⁶ Mit dem Inkrafttreten des Omnibus-Gesetzes werden die zu Richtern ernannten Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes nicht nur zu Richtern, sondern nach Ablauf ihres Mandats als Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes automatisch auch zu Richtern der Kúria. Diese Änderung

² Nach ungarischem Recht gibt es keine Ausschreibung für das Amt des Präsidenten der Kúria. Das Verfahren wird vom Präsidenten der Republik eingeleitet, der einen Kandidaten nominiert. Nach einem persönlichen Gespräch gibt der NJR eine unverbindliche Stellungnahme zu dem Kandidaten ab. Die endgültige Entscheidung trifft das Parlament mit Zweidrittelmehrheit.

³ <https://www.parlament.hu/irom41/13175/13175.pdf>

⁴ Gesetz CXXVII von 2019 über die Änderung bestimmter Gesetze im Hinblick auf die Einführung eines einstufigen Verfahrens durch die Kommunalverwaltungen (im Folgenden „Omnibusgesetz“), angenommen am 17. Dezember 2019. Das Omnibusgesetz wurde ohne vorherige Konsultation der Öffentlichkeit verabschiedet, was einen Verstoß gegen das Gesetz darstellt.

⁵ Entschließung Nr. 308/2020 (VII. 3.) des Präsidenten der Republik – veröffentlicht am 3. Juni 2020

⁶ Der Beratende Rat der europäischen Richter (CCJE) in seiner Stellungnahme Nr. 19 (2016) über die Rolle der Gerichtspräsidenten: „Die Mindestvoraussetzung für das Amt eines Gerichtspräsidenten ist, dass der Kandidat über alle notwendigen Qualifikationen und Erfahrungen verfügt, um ein Richteramt an einem Gericht zu ernennen“ (<https://rm.coe.int/opinion-no-19-on-the-role-of-court-presidents/16806dc2c4>).

ermöglicht es Varga seinen juristischen Dienst auf der obersten Ebene der Justiz zu beginnen und damit mehrere Stufen der in der Gesetzgebung vorgesehenen Kontrollen durch juristische Standeskollegen zu umgehen.⁷

- (iii) **Vor weniger als einem Jahr wäre Varga nicht für das Amt des Präsidenten der Kúria zugelassen gewesen.** Mit Wirkung vom 1. Januar 2020 wurden die Bestimmungen über die Zulassungsvoraussetzungen für diese Position (die eine mindestens fünfjährige Berufspraxis von den Kandidaten verlangten) dahingehend ergänzt,⁸ dass die Erfahrung als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs als Richterzeit gilt. Daher war zum Zeitpunkt der Nominierung von Varga das völlige Fehlen richterlicher Erfahrungen (siehe unten) kein Hindernis mehr für seine Nominierung.

(2) **Varga wurde Präsident der Kúria, ohne einen einzigen Tag im Justizdienst zu verbringen.** Varga hat nie als Richter im ordentlichen Gerichtssystem amtiert, er hat nie einen Prozess geleitet. Seine Position als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs kann die an ordentlichen Gerichten gewonnene Erfahrung nicht ersetzen. Der ungarische Verfassungsgerichtshof ist kein Teil des gewöhnlichen Rechtssystems und verfügt über besondere Verfahrensregeln, die gewöhnlichen Gerichtsverfahren fremd sind. Seine Mitglieder werden vom Gesetzgeber gewählt (seit 2010 von einer Partei dominiert), so dass sich politische Erwägungen bei ihrer Ernennung leicht über die fachliche Qualität hinwegsetzen können. Um Mitglied des Verfassungsgerichtshofs zu werden, ist keine praktische Erfahrung erforderlich, die Stelle kann auch von Akademikern der Gelehrten besetzt werden.

(3) **Varga wurde gewählt, obwohl nationale und internationale Interessenvertreter Bedenken hinsichtlich der zur Anwendung gekommenen Rechtsvorschriften äußerten.**

- (i) Ungarische Menschenrechts-NGOs äußerten sich besorgt über den Wechsel von Mitgliedern des Verfassungsgerichtshof in die Kúria und erinnerten daran, dass „die Legislative von einer Partei dominiert wird, **sodass Personen, die von einer politischen Partei nominiert und gewählt wurden** (ohne jedwede Beteiligung der Opposition im Parlament), **in die höchsten richterlichen Ämter hineinkatapultiert werden können.**“⁹
- (ii) Die Kommissarin für Menschenrechte des Europarates gab eine Erklärung ab,¹⁰ in der sie geltend machte, dass das Omnibus-Gesetz „in seiner gegenwärtigen Form negative Auswirkungen auf die innere Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern sowie auf die Garantien für faire Gerichtsverfahren von Einzelpersonen haben könne“, und forderte das ungarische Parlament auf, das Gesetz zu ändern.
- (iii) Zuletzt warnte der Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission, dass die Gesetzesänderungen de facto die Rolle des Parlaments bei der Ernennung von Richtern in der Kúria vergrößert haben. Die Erweiterung der Wählbarkeitskriterien vergrößert den Kreis der Kandidaten, die potenziell zum Präsidenten der Kúria gewählt werden können, und vergrößert den Ermessensspielraum des Präsidenten der Republik in dieser Hinsicht.¹¹

(4) **Varga wurde unter völliger Missachtung des Einspruchs der NJC gewählt.** 13 von 14 Mitgliedern des NJC lehnten seine Nominierung mit der Auffassung ab, dass sie „nicht dem verfassungsrechtlichen Erfordernis entspricht, dass die Person, die an der Spitze des Gerichtssystems steht, unabhängig von anderen Zweigen der Gewaltenteilung sein und auch externen Beobachter unparteiisch erscheinen sollte“. ¹² Als Präsident der Kúria wird Varga das einzige Mitglied der NJC sein,

⁷ Artikel 14 Abs. 3a und 15 Abs. 1c des Gesetzes CLXII von 2011 über die Rechtstellung und die Vergütung der Richter (im Folgenden: Bjt.)

⁸ Artikel 1 des Gesetzes XXIV von 2019

⁹ Hierzu:

https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Act_CXXVII_of_2019_on_judiciary_analysis_2020Jan.pdf und

<https://www.amnesty.hu/wp-content/uploads/2020/10/ELEMZE%CC%81S.pdf>

¹⁰ <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-the-hungarian-parliament-to-modify-a-bill-affecting-the-independence-of-the-judiciary>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0316&from=EN>

¹² <https://orszagosbiroitanacs.hu/az-obt-velemenyezte-a-kuriai-elnokenek-javasolt-szemelyt/>

das nicht von juristischen Standeskollegen gewählt wird, aber an den Entscheidungsprozessen der selbstverwaltenden Justiz beteiligt ist. Seine Wahl zum Präsidenten der Kúria gegen den unverbindlichen Einspruch ist ein deutliches Signal an den NJC (der verfassungsrechtlich mit der Wahrung der Unabhängigkeit der Gerichte und Richter betraut ist) dass die regierende Parlamentsmehrheit nicht bereit ist, die Unabhängigkeit der Justiz zu respektieren, indem sie die Haltung der Justiz bei der Auswahl des Präsidenten des Obersten Gerichts in Ungarn angemessen berücksichtigt.

(5) **Die Wahl von Varga zum Präsidenten der Kúria untergräbt das Erscheinungsbild der Unabhängigkeit der ungarischen Justiz.** Varga hat nie als Richter fungiert und wurde als solcher ernannt nur wenige Wochen vor seiner Wahl gemäß einem neuen Gesetz, welches das allgemeine Bewerbungsverfahren umging. Vor seiner Amtszeit als Mitglied des Verfassungsgerichtshofs im Jahr 2014 war Varga über zehn Jahre als stellvertretender Generalstaatsanwalt tätig, der im Rang dem derzeitigen Generalstaatsanwalt unterstellt war. Seine Wahl zum Präsidenten der Kúria gefährdet nicht nur das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz im Allgemeinen, sondern kann in Einzelfällen auch objektiv gerechtfertigte Zweifel aufkommen lassen, da es zu möglichen Überschneidungen in Strafverfahren kommt, bei denen Anklage in seiner Funktion als stellvertretender Staatsanwalt erhoben wurde und die endgültige Entscheidung erst nach seinem Amtsantritt als Präsident der Kúria ergeht.

VARGA ALS EIN POTENTIELLER ÜBERTRAGUNGSRIEMEN DER EXEKUTIVE

Nicht ohne Grund hat die Regierungsmehrheit alles daran gesetzt, dass ein politisch loyaler ernannter Richter den Sitz des Obersten Richters einnimmt. Unter Berücksichtigung der damit verbundenen Befugnisse wird deutlich, dass die **Wahl eines Loyalgeminten zum amtierenden Präsidenten der Kúria die Möglichkeit eröffnet, politischen Druck in für die Regierung sensiblen Fällen auszuüben und die Justiz auf fast unsichtbare Weise zu zähmen.**

(1) **Der Präsident der Kúria hat übermäßige Befugnisse über richterliche Karrierewege innerhalb der Kúria.** Er hat Einfluss auf die Rangplätze von Kandidaten für die Kúria,¹³ ist berechtigt, an der Bewertung von Bewerbern mitzuwirken,¹⁴ hat eine entscheidende Rolle bei der Beförderung,¹⁵ Versetzung¹⁶ und Abordnung¹⁷ von Richtern der Kúria und kann die Beendigung der Mitgliedschaft eines Richters der Kúria veranlassen.¹⁸ **Die Befugnisse des Präsidenten eröffnen einen Weg, um das höchste Gericht Ungarns mit politischen loyalen Richtern zu besetzen.**

(2) **Der Präsident der Kúria ist auch in der Lage, den Ausgang eines Falles indirekt durch seine Verwaltungsbefugnisse zu beeinflussen.** Als Gerichtspräsident ist er befugt, das Fallverteilungsschema an der Kúria festzulegen (und abzuändern).¹⁹ Da das Fallzuweisungsschema auch die Zusammensetzung des Gremiums regelt,²⁰ kann der Präsident der Kúria einen konkreten Fall praktisch einem bestimmten Gremium zuweisen, wobei er die Gesetzeslücke in der Fallzuweisungsregelung ausnutzt (z.B. die Möglichkeit der Anwendung von Ausnahmeregelungen²¹ oder die Neuweisung eines Falles an einen anderen Richter oder ein anderes Richterorgane aus nicht transparenten Gründen²²). Der Präsident der Kúria ist auch befugt, Richter für die richterliche Entscheidung von Verwaltungsangelegenheiten zu bestimmen,²³ und hat daher das Recht, die Zusammensetzung der Kammern in Fällen festzulegen, wenn ein staatliches Organ beteiligt ist. Eine Neugestaltung der Fallzuweisung und der Zusammensetzung der Gremien kann den Ausgang eines

¹³ Der Präsident der Kúria hat die macht, die Ranglistenkandidaten der Kúria zu beeinflussen, indem er das Recht hat, die Arbeit des Kandidaten in Einigungsgremien zu bewerten. {Artikel 14 (1) ab) des Gesetzes CLXII von 2011}

¹⁴ Artikel 17 des Bjt.

¹⁵ Artikel 27 (2) des Bjt.

¹⁶ Artikel 34 (2) des Bjt.

¹⁷ Artikel 31 des Bjt.

¹⁸ Artikel 64 (1b) des Bjt.

¹⁹ Artikel 9 des Gesetzes CLXI von 2011 über die Organisation und Verwaltung der Gerichte (im Folgenden: Bszi)

²⁰ Artikel 10 (1) des Bszi.

²¹ Artikel 11 (2) des Bszi. Nach dem derzeitigen Zeitplan für die Fallzuweisung sind der Präsident der Kúria und ein stellvertretender Präsident der Kúria berechtigt, von den Regeln für die Fallzuweisung abzuweichen. Siehe Abschnitt III. 4.3: https://kuria-kozadatok.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/ugyelosztasi_rend_2020_10_01.pdf.

²² Artikel 32 (1) des Dekrets Nr. 14/2012 des Justizministers über die gerichtliche Verwaltung

²³ Artikel 30 (5) des Bjt.

Falles tatsächlich beeinflussen oder zumindest ein Ergebnis wahrscheinlicher machen als ein anderes (z.B. auf der Grundlage der bisherigen Interpretationen und Herangehensweisen der einzelnen Richter).

(3) **Der Präsident der Kúria kann aufgrund seiner Verwaltungsbefugnisse unangemessen Druck auf Richter ausüben.** Als Person, die berechtigt ist, die Arbeitgeberrechte gegenüber den Richtern²⁴ der Kúria auszuüben, kann der Präsident das tägliche Leben der Richter beeinflussen, indem er ihre Arbeitszeiten festlegt, ihr Arbeitsvolumen festlegt und das Recht besitzt zu entscheiden, in welcher Kammer ein Richter seine rechtsprechende Tätigkeit ausübt. Der Präsident kontrolliert Teile ihrer Gehälter und ist berechtigt, Disziplinarverfahren einzuleiten²⁵, entscheidet über Beschwerden betreffend die Befangenheit der Mitglieder des Disziplinargerichts²⁶ und ernennt, falls er den Befangenheitsvorwurf für begründet hält, andere Mitglieder des Disziplinarausschusses.²⁷ All diese Befugnisse können dazu genutzt werden, einen unangemessenen Druck auf einzelne Richter auszuüben. Selbst wenn kein direkter Druck ausgeübt wird, können Richter, die eine bevorzugte Behandlung oder Beförderung anstreben, versucht sein, ihre Entscheidungsfindung an die mutmaßlichen Erwartungen des Präsidenten der Kúria anzupassen, und umgekehrt können Richter, die sich sträuben die Erwartungen zu erfüllen, leicht mit harten Arbeitsbedingungen konfrontiert werden.

(4) **Der Präsident der Kúria hat eine führende Rolle bei der Vereinheitlichung der Rechtsprechung und kann die Gesetzes-Auslegung mitgestalten.** Die Kúria soll die einheitliche Anwendung des Rechts garantieren und ist berechtigt, verbindliche Auslegungen vorzugeben.²⁸ Der Präsident der Kúria kann ein Vereinheitlichungsverfahren einleiten²⁹, die Leitung des Vereinheitlichungsgremiums übernehmen und die Mitglieder des Vereinheitlichungsgremiums auswählen.³⁰ Die verbindlichen Auslegungen der Vereinheitlichungsgremien sind von großer Bedeutung für die Gestaltung der verbindlichen Rechtsauslegung, da den Gerichten der unteren Instanzen keine Abweichung davon gestattet ist.³¹ Der Präsident der Kúria bestimmt auch die Aufgaben und die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen, welche die Rechtsprechung analysieren.³² Diese Befugnisse ermöglichen es dem Präsidenten der Kúria, die Auslegung von Gesetzen zu gestalten und die Rechtsprechung der unteren Instanzen zu bestimmen.

Jedes dieser Befugnisse hat einen starken Einfluss auf die interne Unabhängigkeit der Justiz, und ihre Wirkung wird durch die Tatsache, dass sie in einer Hand vereint sind, vervielfacht. Unter Berücksichtigung der oben genannten Funktionen ist es offensichtlich, dass Varga, wenn er keinen Abstand zur Exekutive hält, als Übertragungsriemen der Exekutive innerhalb der Judikative fungieren kann. Stark und dauerhaft, denn seine Amtszeit beträgt neun Jahre. In den nächsten neun Jahren könnte sich die Untergrabung der Unabhängigkeit der ungarischen Justiz auf neue, versteckte Weise fortsetzen.

²⁴ Artikel 99 (1) b) des Bjt.

²⁵ Artikel 130 des Bjt.

²⁶ Artikel 115 (3) des Bjt.

²⁷ Artikel 116 (2) des Bjt.

²⁸ Artikel 25 (3) des Grundgesetzes

²⁹ Artikel 33 (1) des Bszi.

³⁰ Artikel 34 (1) des Bszi.

³¹ Darüber hinaus erhielt die Rechtsprechung der Kúria eine noch größere Bedeutung, da mit dem Omnibus-Gesetz ab Juli 2020 ein begrenztes Präzedenzfallsystem eingeführt wurde. Nach dem begrenzten Präzedenzfallsystem sind die Gerichte der unteren Instanzen verpflichtet, die Auslegung der Urteile der Kúria zu befolgen oder Abweichungen von diesen ausdrücklich zu begründen. Weicht das untere Gericht von veröffentlichten Urteilen der Kúria ab, kann seine Entscheidung überprüft werden. Mehr dazu: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC_Act_CXXVII_of_2019_on_judiciary_analysis_2020Jan.pdf.

³² Artikel 29 (1) und (2) des Bszi.