

osteuropa

Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
55. JAHRGANG · HEFT 3 · September 2009

László Fodor

Neuere Entwicklungen im ungarischen Polizeirecht¹

I. Einführung

1. Polizeibegriff

Das Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist es, ein wenig über das ungarische Polizeirecht zu berichten, das im Laufe der letzten zwei bis drei Jahre mehrmals geändert wurde. Inzwischen können die ersten Erfahrungen mit den neu eingeführten Rechtsinstituten aufgezeigt werden. Fallweise sollen ungarisches und deutsches Polizeirecht verglichen werden, obwohl ein solcher Vergleich nicht einfach ist. Denn Polizeirecht (Gefahrenabwehrrecht) kommt als solches im Curriculum des Jura-Studiums in Ungarn nicht vor und wird im Übrigen auch nicht weiter wissenschaftlich bearbeitet. Deswegen sind die rechtsdogmatischen Grundlagen kaum ausgearbeitet. Die in der deutschen und der ungarischen Gesetzessprache (in der Übersetzung) gleichlautenden Begriffe werden aber auch heute noch häufig inhaltlich unterschiedlich verstanden. So ist vor allem darauf hinzuweisen, dass die deutschen Begriffe „Polizeirecht“ und „Ordnungsrecht“ beide mit nur einem Begriff (*rendészeti jog*) in das Ungarische zu übersetzen sind (und umgekehrt). Der Begriff „Polizeibeamter“ ist in Ungarn völlig unbekannt; denn in Ungarn ist die Polizei immer noch eine halb-militärische Organisation.²

Der Begriff „Polizei“ bedeutet nach ungarischem Verständnis sowohl eine Art und Weise der Verhaltenssteuerung als auch einen Typus oder Zweig der staatlichen Organe, also eine spezielle Verwaltungsrichtung. „Polizei“ als Steuerungsart (*rendészet*) spielt in der Palette der Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung eine wichtige Rolle: Der Begriff

¹ Der Aufsatz geht auf die Vorlesung zurück, die der Verfasser am 5.7.2009 an der Europa-Universität Viadrina, in Frankfurt (Oder) gehalten hat. Ein herzlicher Dank gebührt Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Franz-Joseph Peine für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

² *Köszeg, F.*, A módosított rendőrségi törvény, Fundamentum 2007 (4) S. 127.

umfasst die Eingriffsverwaltung, und zwar unabhängig davon, ob es inhaltlich um Gefahrenabwehr (Schutz vor Kriminalität, Umwelt- und Katastrophenschutz, Verbot von Versammlungen usw.) geht oder nicht (z.B. das Recht der Nutzung von Ressourcen im Bereich der Wasserwirtschaft und der Bodenwirtschaft; Ausgangspunkt dieses Rechts ist die Sicherung der volkswirtschaftlichen Belange).³ Das ganze ungarische Rechtssystem ist nämlich dadurch gekennzeichnet, dass die Lebensverhältnisse sehr häufig mit dem Mittel des Ordnungsrechts geregelt sind. Die Selbstregulierung der Gesellschaft auf der einen Seite sowie konsensuale und planerische Elemente, mit der die öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben erfüllen könnte, auf der anderen Seite haben im Verhältnis zum Instrument Ordnungsrecht wenig Gewicht. So ist z.B. das Umweltschutzrecht ausführlicher als das Ordnungsrecht geregelt. Die umfangreichen Regelungen des Umweltschutzrechts sind aber in der Praxis häufig unwirksam. Das Vollzugsdefizit ist überall im praktischen Leben zu erfahren. Dieses Defizit ist zum Teil ein Erbe der sozialistischen Zeiten, zum Teil aber auch eine Folge der inkonsequenten Rechtsetzung und des allgemeinen Vertrauensverlustes der ungarischen Bevölkerung in den Staat, der in den letzten Jahren zu beobachten ist.⁴

Jetzt und hier soll aber keine Kritik geübt, sondern der Beitrag auf die Vorstellung der gesetzlichen Grundlagen des ungarischen Polizeirechts beschränkt werden (siehe unter 2.).

Die Polizei als Organisation (*Rendőrség*, also die „Vollzugspolizei“) wird in erster Linie durch ihre wichtigste Aufgabe charakterisiert, und zwar die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit (darunter insbesondere die Strafverfolgung). Ihre „BeamtInnen“ sind aufgrund ihrer Uniform und Identifikationszeichen leicht zu erkennen. In Ungarn soll nämlich jeder Polizist entweder durch seine Uniform und durch sein (mit der eigenen Identifikationsnummer versehenes) Identifikationsabzeichen oder – wenn er keine Uniform trägt – durch seinen Ausweis und sein Identifikationsabzeichen vor bzw. während der Maßnahme zu identifizieren bzw. identifizierbar sein.⁵ In diesem Beitrag werden unter „Polizeirecht“ – nur solche Vorschriften verstanden, nach denen die Polizei (*Rendőrség*) funktioniert bzw. funktionieren soll (siehe den deutschen „formellen Polizeibegriff“).

2. Einordnung der Polizei in die Staatsorganisation

Vor dem zweiten Weltkrieg (1881-1945) wurden die meisten „vollzugspolizeilichen“ (*rendőrségi*) Aufgaben parallel durch die Gendarmerie (*Csendőrség*, eine militärische Organisation auf dem Lande) und durch die Staatspolizei (*Államrendőrség*, die Polizei in den Städten) erfüllt. Sowohl die Polizei als auch die Gendarmerie konnten um militäri-

³ So soll z.B. der Grundbesitzer gemäß § 5 Abs. 1 Gesetz über den Schutz von landwirtschaftlichen Böden sein Land durch landwirtschaftliche Produktion kultivieren oder (und erst insofern geht es um Gefahrenabwehr) ohne Produktion die Erfordernisse des Bodenschutzes erfüllen und die Ausbreitung von Unkraut verhindern.

⁴ Über die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Ungarn ist z.B. im Internet sehr viel zu erfahren, siehe z.B. unter <http://de.wikipedia.org/wiki/Ungarn>.

⁵ Siehe § 20 Abs. 1 des ungarischen Polizeigesetzes. Es lohnt sich, diese Kennzeichen zu kennen, will man in Ungarn nicht Opfer eines Betruges werden. Im Fall der Auflösung von Menschenmengen ist diese Regelung aber schwer geltend zu machen, siehe unten. Zur Uniform gehören ferner jeweils ein Namens-, ein Ärmel- und ein Rangabzeichen; dagegen ist die in Deutschland vorgeschriebene Polizeimütze mit Polizeistern nicht vorgesehen. Neben den sich unterscheidenden Sommer- und Winter-(Feld)uniformen sind auch Parade- und Einsatzuniformen gebräuchlich.

sche Unterstützung ersuchen, wenn ihre eigene Stärke in besonderen Situationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben nicht ausreichte. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die (während der deutschen Besatzung Ungarns 1944-1945 infolge der Verfolgung der Juden kompromittierte) Gendarmerie aufgelöst beziehungsweise mit der Polizei fusioniert. Die Polizei wurde militarisiert und bekam verschiedene ordnungsrechtliche Aufgaben, wie die Erteilung bestimmter Genehmigungen (so bedurfte es z.B. für den Umzug vom Lande nach Budapest einer polizeilichen Erlaubnis). Als eigenständige Einrichtungen waren ferner der Grenzschutz und (bis zum Aufstand von 1956) die Staatssicherheitsbehörde (ÁVH) organisiert.⁶

Die Wiedereinführung der Gendarmerie und die hierdurch erhoffte größere öffentliche Sicherheit auf dem Lande sind in diesem Jahr zu einem aktuellen Thema geworden. Hierbei handelt es sich um ein politisches Versprechen der äußerst rechts angesiedelten Partei „Jobbik“, die noch vor kurzem am Rande des öffentlichen Lebens gestanden hat, seit Jahresbeginn aber (vielleicht infolge der Krise) erschreckenderweise starken Zuspruch erfährt. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament hat diese so 15 Prozent der Stimmen und drei Sitze im Europäischen Parlament gewonnen. Wie diese Partei sich die Wiedereinführung der Gendarmerie im Einzelnen vorstellt, ist zwar nicht bekannt. Dennoch ist damit zu rechnen, dass ein nicht zu unterschätzender Teil der Wahlberechtigten für diese Idee empfänglich ist.

Die ungarische Polizei fungiert gegenwärtig als ein zentralisiertes bewaffnetes Staatsorgan. Sie wird durch einen Landesgeneralkapitän (*országos rendőrfőkapitány*) geleitet, der dem Justiz- und Polizeiminister unterstellt ist. Die Polizei verfügt über die allgemeine (aber nicht die ausschließliche) Zuständigkeit im Bereich des Schutzes der öffentlichen Ordnung. Neben der Polizei existieren weitere besondere Verwaltungsorgane, die ebenfalls die Aufgabe haben, die öffentliche Ordnung zu bewahren. Hierzu gehören der nationale Sicherheitsdienst, die Strafvollzugs- und die Katastrophenschutzbehörde (darunter die städtische Feuerwehr) sowie die zum Finanzministerium zählenden Zoll- und Finanzbehörden.⁷

Des Weiteren dürfen die Gemeinden das menschliche Verhalten auf öffentlichen Flächen durch ihre eigenen Einrichtungen beaufsichtigen. Gemeindebeamten gehen so z.B. gegen Personen vor, die gegen Parkverbote verstoßen, ihre Abfälle auf die Straße werfen. Diese Beamten sind nicht berechtigt, Waffen zu gebrauchen; sie tragen auch keine Rangabzeichen; ihre landesweit einheitliche Uniform ähnelt aber dennoch sehr stark der Polizeiuniform.⁸ Etwas Ähnliches gibt es in Deutschland: In Berlin sind die Mitarbeiter der Ordnungsämter der Bezirke ebenfalls uniformiert.

⁶ Zur historischen Übersicht siehe *Szabó, B.*, Policy in Ungarn und Siebenbürgen im 16.-18. Jahrhundert (Deutsch), in: Stolleis, M., Policy im Europa der frühen Neuzeit (Ius Commune Sonderhefte) 1996, S. 377-406; *Szikinger, J.*, Bürgerrechte und Polizei in Ungarn seit 1989, Bürgerrechte & Polizei/CILIP55 1996 (3), <http://www.cilip.de/ausgabe/55/ungarn2.htm>.

⁷ Es geht mit anderen Worten um die sog. „Sicherheitskräfte“. Andere Behörden werden selbst dann nicht als Ordnungsbehörden bezeichnet, wenn sie über ordnungsbehördliche Zuständigkeiten und Mittel im Sinne des deutschen Rechts verfügen; siehe den Begriff „*rendvédelmi szervek*“ in § 8 Abs. 4. des Gesetzes Nr. 2004: CV. über die Landesverteidigung und die ungarische Armee.

⁸ Gesetz Nr. 1999: LXIII über die Überwachungseinrichtungen der öffentlichen Flächen.

II. Grundzüge des Polizeirechts

1. Rechtsquellen – Verfassung und Polizeigesetz

Die wichtigsten rechtlichen Grundlagen der Polizei sind in der Verfassung und im Polizeigesetz festgelegt. Beide Rechtsquellen gelten landesweit (Ungarn ist im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland ein Zentralstaat). Die Verfassung Ungarns stammt noch aus sozialistischer Zeit (1949), wurde aber anlässlich der Wende und auch später mehrmals wesentlich geändert. Eine entscheidende Wende markiert die 1989 eingeführte strikte Trennung von Polizei und Armee. Zugleich wurden die Befugnisse der Polizei zur Bewahrung der öffentlichen Ordnung erheblich eingeschränkt. Ferner wurden zahlreiche ordnungsbehördliche Aufgaben den Gemeinden („örtlichen Verwaltungen“) übertragen, womit eine „teilweise Entpolizeilichung“ erfolgt ist. Den Gemeinden wurde darüber hinaus ein Zustimmungsrecht bei der Ernennung des Stadtkapitäns eingeräumt.

Der geltende Art. 40/A. der ungarischen Verfassung lautet:

„Die Polizei hat zur grundsätzlichen Aufgabe den Schutz der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der Staatsgrenze. Zur Annahme des Gesetzes über (...) die Polizei ist eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Parlamentsabgeordneten notwendig.“

Das geltende Gesetz Nr. XXXIV. über die Polizei wurde schon 1994 verabschiedet; nach Inkrafttreten wurden allerdings wiederholt Änderungen vorgenommen. Unabhängig von seinem Inhalt galt bereits dieses Gesetz als ein wichtiger Schritt hin zur Demokratisierung; denn zuvor war das Polizeirecht überwiegend in Verwaltungsvorschriften, die zudem bis 1990 nicht selten unveröffentlicht blieben, geregelt.

Die letzten wesentlichen Änderungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang⁹ mit dem Schengener Abkommen von 1985, dessen Umsetzung nicht nur die Überwachung der Außengrenze, sondern auch eine komplexe Kontrolle im Inland erfordert. 2008 wurde die früher selbständige Grenzwa¹⁰che (*Határórség*, eine halb-militärische Organisation) in die Polizei eingegliedert. Dem dadurch insgesamt angewachsenen Polizeiapparat (d.h. etwa 44.000 Mitarbeitern) obliegt seitdem auch der Grenzschutz. Diese Aufgabe darf in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, denn Ungarn hat eine 1.100 km lange Außengrenze zu überwach¹¹en. Die Infrastruktur der Grenzwa¹²che wurde dabei übernommen, sodass die Polizei die Mittel der ehemaligen Grenzwa¹³che einsetzen kann.

Das Polizeigesetz beinhaltet die wichtigsten Vorschriften über die Polizei. Da eine umfassende Darstellung im vorliegenden Beitrag nicht möglich ist, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Regelungsgegenstände des Gesetzes gegeben und im Anschluss auf die wichtigsten Vorschriften hingewiesen werden.

2. Inhalt des Polizeigesetzes

Die Struktur des ungarischen Polizeigesetzes unterscheidet sich von derjenigen der deutschen Landespolizeigesetze:

⁹ Siehe die ministerielle Begründung des Gesetzentwurfs Nr. T/2915 vom Mai 2007. Als Grund der Zusammenlegung kann aber das Bemühen um Senkung des Haushaltsdefizits vermutet werden, weil getrennte Apparate zu teuer sind, *Küpper, H.*, WiRO 2007, S. 380.

¹⁰ Siehe das Gesetz Nr. 2007: CLXXI. über die Änderung des Polizeigesetzes Nr. 1994: XXXIV.

Kapitel 1. Aufgaben, Organisation, Rechtsstellung und Lenkung der Polizei: In diesem Kapitel werden die Aufgaben, die Organisation und die Lenkung der Polizei sowie der sog. unabhängige Beschwerdeausschuss für das Polizeiwesen beschrieben.

Kapitel 2. Personal: Dieses Kapitel ist inzwischen außer Kraft getreten; die Regelungen – etwa über die verkürzte Dienstzeit der Polizisten – sind nunmehr im Gesetz über den öffentlichen Dienst oder im Gesetz über die Sozialversicherung zu finden.

Kapitel 3. Zusammenwirkung mit anderen Behörden: Geregelt wird in erster Linie die Kooperation mit den Gemeinden.

Kapitel 4. Prinzipien und allgemeine Regeln des Funktionierens: Dieses Kapitel ist aus verfassungsrechtlicher Sicht am bedeutendsten. Die meisten Regelungen sind dem deutschen Recht vergleichbar. Regelungsgegenstand sind die polizeilichen Maßnahmen als solche sowie Gehorsam, Verhältnismäßigkeit, Ausübung von Zwang, Geheimhaltung, Tragen von Waffen, Hilfeleistungspflichten und die Belohnung.¹¹

Kapitel 5. Maßnahmen: Hierunter fallen die Identitätsfeststellung,¹² die Durchsuchung von Kleidung, Gepäck und Verkehrsmitteln, die Befragung, die Ergreifung und Festnahme, die Zwangsvorführung, die Sicherstellung, die Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs, das Betreten von Wohnungen, der Poligraph (d.h. der Lügendetektor, der nur im Strafprozess mit vorheriger schriftlicher Zustimmung des Betroffenen eingesetzt werden darf), die Videoüberwachung¹³ sowie verkehrspolizeiliche Maßnahmen und Maßnahmen zum Personenschutz.

Kapitel 6. Zwangsmittel: Als solche gelten unterschiedliche und teilweise nur unvollständig definierte Instrumente wie körperlicher Zwang, Fesseln, Diensthunde, Schlagstöcke, Elektroschocker, chemische Stoffe, Gummigeschosse (seit 2008 geregelt), Wasserwerfer, Reizgas, Tränengasgranaten, Fangnetze (zum Festhalten von Personen) sowie sonstige Mittel (eine „offene“ Vorschrift,¹⁴ deren Bedeutung unten noch eine Rolle spielt), die Straßensperrung, der Schusswaffengebrauch im allgemeinen, der Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge, der Einsatz der Polizeikräfte, die Auflösung von Versammlungen sowie die beschränkten Befugnisse von Teammitgliedern im Sinne der Verordnung Nr. 863/2007 EG über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams zu Grenzsicherungszwecken.

Kapitel 7. Geheime Informationssammlung: Dieses Kapitel beinhaltet die Voraussetzungen der Sammlung von Daten mit und ohne richterliche Erlaubnis, die Vergütung einer Mitwirkung, der Verzicht auf Maßnahmen gegen mitwirkende Personen bzw. verdeckt ermittelnde Polizisten, die Anforderung von Daten mit Zustimmung des Staatsanwalts (z.B. bei der kontoführenden Bank

¹¹ Die Belohnung ist im Gesetz nur rahmenhaft geregelt; bezüglich der Zuständigkeiten, der Höchstsumme und der Bedingungen für die Auszahlung werden diese Bestimmungen durch den neuen Erlass des Landesgeneralkapitäns Nr. 16/2009. (OT 9.) konkretisiert.

¹² Faktisch ist die Polizei immer noch berechtigt, eine Identitätsfeststellung ohne sachdienliche Begründung durchzuführen, *Kőszeg*, S. 129–132.

¹³ Problematisch war, dass die diesbezüglichen Vorschriften ursprünglich nicht in einem Gesetz, sondern in einem geheimen Erlass des Landesgeneralkapitäns geregelt waren. Inzwischen wurden aber diese Lücken durch eine Änderung der gesetzlichen Vorschriften geschlossen; siehe dazu § 42 und 42/A des Gesetzes bzw. *Földes, Á.*, *Árgus szemek: Kamerás térfigyelés Magyarországon*, *Fundamentum* 2004 (2) S. 19. ff.

¹⁴ Erst seit dem 1.1.2008 bestimmt das Gesetz den Rahmen für die Anwendung von Zwangsmitteln. Letzteres ist aber verfassungsrechtlich immer noch umstritten, denn das Gesetz regelt die Mittel nicht vollständig (§ 16 Abs. 3.). Die Regierung ist nämlich berechtigt, die ausführlichen Vorschriften über die Anwendung von Zwangsmitteln zu erlassen (siehe die VO Nr. 334 vom 23.12.2007).

des Betroffenen). Die Übermittlung von Daten soll aber ergänzend in einem Spezialgesetz geregelt werden.¹⁵

Kapitel 8. Datenbehandlung: Neben den allgemeinen Regeln für die Behandlung und -verarbeitung von Daten sind hier spezielle Vorschriften für die Bereiche Polizei, Strafverfolgung, Ordnungsrecht, Verkehrs- und Grenzpolizei zu finden.

Kapitel 9. Rechtsmittel gegen die polizeilichen Maßnahmen: Hier wird nur die sog. Beschwerde behandelt (siehe II. 5.). Rechtsmittel gegen polizeiliche Maßnahmen sind im Übrigen Gegenstand der allgemeinen Gesetze, wie insbesondere des Gesetzes über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens und des Strafprozessgesetzes.

Kapitel 10. Schlussvorschriften: Anders als nach der Titelüberschrift zu vermuten, werden hier auch inhaltliche Fragen und nicht – wie üblicherweise – die Ermächtigung zu Ausführungsbestimmungen oder das Inkrafttreten geregelt und die durch das Gesetz implementierten Rechtsakte der EG aufgelistet. Zu finden sind hier insbesondere die Legaldefinitionen und der gesetzliche Rahmen für die interne Überwachung.

Ein weiterer Unterschied zum deutschen Polizeirecht ist, dass es nur die in den Kapiteln 5–8 bestimmten speziellen Eingriffsbefugnisse der Polizei, nicht aber eine sog. polizeirechtlichen Generalklausel wie nach den deutschen Landespolizeigesetzen gibt. Im Folgenden sollen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – die Aufgaben (II. 3.), die Organisation (II. 4.) der Polizei und der Beschwerdeausschuss (II. 5.) beleuchtet werden.

3. Aufgaben der Polizei

Wie oben erwähnt qualifiziert Art. 40/A der Verfassung die Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beziehungsweise den Schutz der Staatsgrenze als eine Aufgabe der Polizei. Der Schutz der Staatsgrenze ist darüber hinaus in einem besonderen Gesetz, dem Gesetz Nr. 2007: LXXXIX geregelt, welches sein Schutzgut sehr weit versteht. Damit stellt sich aber die Frage, was die europaweit gebräuchlichen Begriffe öffentliche Ordnung und Sicherheit in Ungarn bedeuten.

Diese Frage ist bisher – weder vom Gesetzgeber noch von der Judikative – beantwortet worden. Die rechtswissenschaftliche Literatur zeichnet sich bisher weniger durch Begriffsklarheit als durch ein Begriffschaos aus. Dieses ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass der Begriff „öffentliche Ordnung“ in der Verfassung neu ist. Als Vorläufer kann die sog. innere Ordnung angesehen werden. Die innere Ordnung war aber gleichfalls in keiner Rechtsvorschrift oder gerichtlichen Entscheidung definiert. Im Schrifttum wurde ihr Kerngehalt als Summe der „Interessen der nationalen Sicherheit“ beschrieben.¹⁶ Diese Auffassung ist aber seit 2007 u.a. infolge der Trennung von innerer und äußerer Ordnung als unhaltbar anzusehen. In der Begründung des Verfassungsänderungsgesetzes wird die Änderung des Begriffsinhalts nicht einmal erwähnt.

Zum Verhältnis der beiden fraglichen Begriffe zueinander enthält die Struktur des ungarischen Strafgesetzbuches (Gesetz Nr. 1957: IV.) eine Aussage. Die Straftaten gegen

¹⁵ Siehe den Entwurf des diesbezüglichen Gesetzes Nr. T/2192 vom Oktober 2007. Den neuen Verfassungsregeln nach sollte auch dieses Gesetz durch Zweidrittelmehrheit angenommen werden; da aber der politische Konsens über den Entwurf nicht erzielt wurde, musste das Parlament 2007 die Behandlung verschieben.

¹⁶ Das Standardwerk für das besondere Verwaltungsrecht hält den Begriff öffentliche Ordnung für einen undefinierbaren metajuristischen Gegenstand, *Ficzere L., Forgács I.* (Hg.) *Közigazgatási jog különös rész*, 2006 (Budapest, Oriris) S. 405.

die öffentlichen Sicherheit, Ruhe, Gesundheit und Treue werden hier innerhalb des Kapitels Nr. XVI. über die Straftaten gegen die öffentliche Ordnung geregelt. Die öffentliche Sicherheit stellt folglich hiernach einen – besonders intensiv zu schützenden – Teil der öffentlichen Ordnung dar.

In der neueren Literatur wird freilich darauf hingewiesen, dass der Inhalt der Begriffe und die Zuständigkeitsregeln anhand der gesetzlichen Sachverhalte von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten nur teilweise abgeleitet werden können.¹⁷ Da diese Begriffe in den genannten Gesetzen nicht als ein Element des Sachverhalts, sondern nur in den Überschriften einzelner (Unter)Kapitel erwähnt werden, wird die Judikative mit dem Definitionsdefizit nicht konfrontiert.¹⁸ Die öffentliche Ordnung könnte jedoch als Summe der veränderlichen (rechtlichen und nichtrechtlichen) Vorschriften über das gesellschaftliche Zusammenleben definiert werden.¹⁹ Welches Verhalten letzteres gefährdet (auf einer Ebene der polizeirechtlichen Relevanz), wird durch den Gesetzgeber bestimmt.

Zu den Aufgaben der Polizei gehören:

- die Vorbeugung und die Verfolgung von Straftaten;
- die Vorbeugung, Verfolgung und Aburteilung von Ordnungswidrigkeiten;
- verkehrspolizeiliche Aufgaben. So soll z.B. jeder Autobesitzer über eine sog. grüne Karte verfügen, die die Erfüllung der Umweltschutzanforderungen, die der Wagen erfüllen muss, nachweist. Die Polizei kontrolliert im Rahmen der Verkehrsaufsicht, ob diese Karte vorhanden ist. Wird sie nicht vorgelegt, werden Sanktionen verhängt. Dabei soll die Geldbuße, um Korruption zu vermeiden, nicht in bar, sondern immer durch Postzahlkarte oder Überweisung einzahlt werden. Sind die Angaben auf der Karte offensichtlich falsch (stören z.B. schwarze Abgase eines LKW den Verkehr), wird die Gültigkeit der grünen Karte beschränkt und eine neue Einstellung bzw. Prüfung verlangt. Erfüllt der Wagen die Umweltkriterien nicht, soll er außer Betrieb gesetzt werden;
- die Aufsicht über die Einhaltung der öffentlichen Ordnung auf öffentlichen Flächen;
- der Objekt- und Personenschutz (etwa im Strafprozess);
- die Zulassung von Privatdetektiven;
- die besonderen Aufgaben im Ausnahmezustand;
- der Grenzschutz. Hierunter fallen die Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Ausnahme der Zollkontrolle, die Verhinderung rechtswidriger Grenzüberschreitung und die Aufrechterhaltung der Grenzordnung (z.B. die Instandhaltung von Staatsgrenzzeichen).²⁰

¹⁷ Kántás P., A közrend – a termszet „könyvűsűlyű” kategóriája, in: Szamel K. (Hg.) Közérdek és közigazgatás, 2008 (Budapest, MTA) S. 217–218.

¹⁸ In Zivilrechtssachen mit internationalem Bezug taucht der Begriff der öffentlichen Ordnung häufig auf, denn dort gilt ein Verstoß hiergegen als ein Nichtigkeitgrund (so können z.B. schiedsgerichtliche Entscheidungen aufgrund dieses Sachverhalts durch Gericht für nichtig erklärt werden). Hierbei handelt es sich aber nicht um eine Sache des Polizeirechts (siehe z.B. das Urteil des Obersten Gerichts, Legf. Bír. Gfv. VI. 32.826/2001. sz.).

¹⁹ Kántás P., S. 222, 225.

²⁰ Einzelne grenzpolizeiliche Aufgaben bzw. Befugnisse werden durch das Gesetz Nr. 2007: LXXXIX. über die Staatsgrenze vorgeschrieben.

Darüber hinaus gewährleistet die Polizei Schutz vor einem Verhalten, das eine unmittelbare Gefahr für Leben, Leib oder Vermögen darstellt, und leistet denjenigen, die Hilfe bedürfen, angemessenen Beistand sowie versorgt diese mit Informationen.

Die Polizei soll bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben mit anderen Staatsorganen sowie Gemeinden, Gesellschaften, Verbänden und Staatsangehörigen zusammenarbeiten. Eine spezielle Form der gelegentlichen Mitwirkung stellt z.B. das sog. grüne Kommando dar. Nach einer Vereinbarung zwischen Umwelt- und Polizeiminister dürfen in diesem Fall die Polizei, die regionalen Umweltaufsichtsbehörden sowie andere staatliche Stellen gemeinsame Überwachungsaktionen durchführen. Auf dieser Grundlage wurden in diesem Jahr vor allem Unternehmen, die Altfahrzeuge verschrotten, einer komplexen Prüfung unterzogen. Die Polizei leistet ferner – ebenso wie in Deutschland – staatlichen und kommunalen Behörden Vollzugshilfe auf der Grundlage eines Gesetzes.²¹ Schließlich hat die Polizei diejenigen Aufgaben zu erfüllen, die ihr in sonstigen Gesetzen, Regierungsverordnungen oder durch verbindliche europäische Rechtsakte übertragen sind. So hat sie beispielsweise für den Vollzug des Waffengesetzes, wonach Schusswaffen nur mit Erlaubnis der Polizei geführt werden dürfen, oder für den Vollzug des Versammlungsgesetzes, wonach Versammlungen auf öffentlicher Fläche im Voraus bei der Polizei anzumelden sind, Sorge zu tragen.²² Eine Vorschrift (vergleichbar z.B. § 2 BrbPolG oder § 1 Abs. 1 Satz 3 NRWPolG), wonach die Polizei im Fall der Zuständigkeit anderer Behörden nur bei Gefahr im Verzug tätig werden darf, existiert in Ungarn dagegen nicht.

Insgesamt ist damit festzuhalten, dass die ungarische Polizei sowohl als „Vollzugs-polizei“ als auch als „Ordnungsbehörde“ handelt. Das für die Polizei geltende Verfahrensrecht findet sich vor allem im Strafprozessgesetz, im Gesetz über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens und im Polizeigesetz.

4. Organisation und Leitung der Polizei

An der Spitze der Polizei steht – wie bereits erwähnt – der Landesgeneralkapitän, der dem Minister für Ordnungs- und Polizeiwesen unterstellt ist. Die Polizei gliedert sich hierarchisch in drei Ebenen, und zwar:

- die Landespolizeibehörde mit Sitz in Budapest,
- die 19 Polizeibehörden der Komitate und die Polizeibehörde der Hauptstadt,
- die 161 Polizeibehörden der Städte bzw. Stadtbezirke (in der Hauptstadt) sowie – ab 1. Januar 2008 – die 33 Geschäftsstellen der Grenzpolizei.

Die Polizeibehörden (wörtlich: *kapitányiság* – Kapitänenschaft bzw. Generalkapitän-schaft) bestehen aus verschiedenen Abteilungen, denen die polizeilichen Aufgaben im Einzelnen übertragen sind. So existieren z.B. Abteilungen für den Schutz der öffentlichen Ordnung, die Verkehrspolizei, den Grenzschutz, die Bereitschafts- und die Kriminalpolizei. Durch einfaches Gesetz oder Regierungsverordnung können für bestimmte

²¹ Siehe etwa § 52 Abs. 4 Gesetz Nr. 2008: XLVI. über die Lebensmittelkette; hiernach unterstützt die Polizei die Agrarbehörde bei der Bekämpfung von Tierseuchen.

²² § 3 Abs. 6 Gesetz Nr. 2004: XXIV. über Schusswaffen und Geschosse bzw. § 6 Gesetz Nr. 1989: III. über das Versammlungsrecht.

Aufgaben weitere Polizeibehörden etabliert werden. Ein Beispiel ist das Polizeidirektorium des Flughafens in Budapest, das am 1. Januar 2008 seine Arbeit aufgenommen hat.²³

5. Der unabhängige Beschwerdeausschuss

Der so genannte unabhängige Polizeibeschwerdeausschuss (*Független Rendészeti Panasztestület*) wurde im Jahr 2008 als eine Art kollektiver Ombudsmann errichtet. Sein Vorbild ist die britische *Independence Police Compliance Commission*. Durch ihn soll die zivile Kontrolle über die Polizei gestärkt werden. Zuvor (allerdings erst ab der Wende) wurden Kontrollfunktionen vom Ombudsmann für Bürgerrechte, der Parlamentskommission für die Landesverteidigung und die Polizei sowie von der Staatsanwaltschaft wahrgenommen. Abgesehen von diesen Beschwerdeinstanzen sowie mit Ausnahme der Strafprozesse sowie bestimmter spezieller Verwaltungsverfahren beaufsichtigte sich die Polizei in erster Linie selbst. Diese Situation war unbefriedigend, denn eine Eigenkontrolle kann niemals mit derselben Intensität wie eine Fremdkontrolle erfolgen.

Den Hintergrund der Einführung dieser unabhängigen Kontrollinstanz bilden die beklagenswerten Ereignisse des Jahres 2006. Anlässlich des 50. Jahrestags der ungarischen Revolution fanden in Budapest gleichzeitig friedliche Versammlungen und im Vorhinein nicht angemeldete Protestaktionen gegen den Ministerpräsidenten statt. Letzterer hatte kurz zuvor zugegeben: „Wir haben morgens, mittags und am Abend gelogen... und die Wahl zum Abgeordnetenhaus damit gewonnen.“ Gegen die rechtswidrigen Versammlungen ging die Polizei entschlossen vor. Diese Maßnahmen lösten den Ungehorsam der Versammelten aus. Einige Teilnehmer – wahrscheinlich Provokateure – bauten Barrikaden und warfen Bausteine auf die Polizisten usw. Als die Versammlung daraufhin aufgelöst wurde, vermischten sich infolge des wenig sachdienlichen Vorgehens der Polizei friedliche und gewalttätige Versammlungsteilnehmer, woraufhin Wasserwerfer, Tränengasgranaten und sogar offiziell nicht zugelassene Mittel – wie Gummigeschosse und die sog. Viper, ein Schlagmittel mit Teleskop – auch gegen Unbeteiligte eingesetzt wurden.²⁴ Die Polizei feuerte beispielsweise mehrere hundert Meter weit wahllos in eine Menschenmenge mit alten Menschen und Kindern; Polizisten schlugen auf bewusstlose Menschen²⁵ auf der Straße und sogar in einer Kirche ein. Dabei trugen die Polizisten Helme, aber keine Identifikationszeichen. Später wurden Beschwerdeführer und Augenzeugen eingeschüchert. Die Folge war, dass Strafverfahren gegen die Verantwortlichen nicht eingeleitet und Verstöße gegen die Grundrechte (die Menschenwürde, die Meinungs- und Versammlungsfreiheit usw.) ungesühnt blieben. 2007 wurden allerdings der Landespolizeichef und der Polizeichef von Budapest ohne Begründung aus dem Amt entlassen. Die zivilrechtlichen Schadenersatzklagen der Verletzten sind aber auch 2009 noch vor den Zivilgerichten anhängig.

²³ § 2 Abs. 1 Regierungsverordnung Nr. 329 vom 13.12.2007.

²⁴ Der Stellungnahme der sog. *Gönczöl*-Kommission nach ging es um ein unglückliches Zusammenspiel von verschiedenen Umständen. Die Polizei hatte z.B. die Möglichkeit, die friedliche Versammlung vorher zu verbieten, denn der Ort war – wegen der schlechten Verkehrsverhältnisse – nicht vollständig abzusichern. Die Sprecher der friedlichen Großveranstaltungen haben nicht ausreichend darüber informiert, dass in der Nähe eine unfriedliche Demonstration stattfand und dass Heimkehrende dieser ausweichen sollten. Die Lautsprecher der Polizei waren zu leise, sodass Teilnehmer ungewollt bis zur Auflösung verblieben sind. Einige – überwiegend unzureichend ausgebildete – Polizisten traten rechtswidrigerweise zu aggressiv auf, was zur Eskalation beitrug; siehe den Bericht der Kommission im Internet (http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes.pdf), S. 156–176 (Stand 3.7.2009).

²⁵ Erst seit 2008 gilt, dass der Einsatz unmittelbaren Zwangs nicht fortgesetzt werden darf, wenn der Widerstand des Betroffenen schon gebrochen ist, siehe § 16 Abs. 1 Polizeigesetz.

Mit der neuen Einrichtung, die nun Abhilfe schaffen soll, wird aber eng an das Rechtsmittelsystem des Polizeigesetzes angeknüpft. Nach den Bestimmungen des 9. Kapitels hat Jedermann das Recht, sich wegen gegen ihn gerichteter Maßnahmen der Polizei zu beschweren. Die Beschwerde wird bei der Polizei eingereicht; der Beschwerdeführer kann aber die Mitwirkung des Beschwerdeausschusses am Beschwerdeverfahren beantragen. In diesem Fall wird die Untersuchung von letzterem durchgeführt. Als Ergebnis der Untersuchung wird eine Stellungnahme verfasst. Über die Beschwerde entscheidet dann aber (im Fall einer wesentlichen Beeinträchtigung eines Grundrechts) der Landesgeneralkapitän, der hierbei die Stellungnahme des Beschwerdeausschusses berücksichtigen soll.

Der Ausschuss ist nur gegenüber dem Parlament verantwortlich; seine fünf Mitglieder werden jeweils für sechs Jahre von den Parlamentsabgeordneten mit Zweidrittelmehrheit gewählt. Über die genannte Stellungnahme hinaus kann der Ausschuss dem Generalkapitän konkrete Maßnahmen zur Beachtung und zum Schutz der Menschenrechte – z.B. hinsichtlich der Identifizierbarkeit der Polizisten während der Sicherung von Versammlungen – vorschlagen. Wichtigstes Instrument des Ausschusses ist indes die Einschaltung der Öffentlichkeit. Der Ausschuss verfügt über eine eigene Webseite, auf der seine Stellungnahmen für jedermann einzusehen sind.²⁶ Bisher fällt dabei auf, dass die Anzahl der Anträge steigt, während zugleich die Zahl der festgestellten erheblichen Rechtsverstöße gesunken ist.

Bisherige Beschwerden an den Beschwerdeausschuss

Jahr	Anzahl der Beschwerden	Anzahl der Verstöße
2008 (März-Dezember)	174	41
2009 (Januar-April)	121	7

Die steigende Anzahl von Beschwerden ist auf die zunehmende Bekanntheit des Ausschusses zurückzuführen. Viele Beschwerden sind jedoch wegen Verfristung oder mangelnder Zuständigkeit des Ausschusses unzulässig. So scheint zwar der Ausschuss, nicht aber das Verfahrensrecht bekannt zu sein. Im Unterschied zum Verfahren vor dem Ombudsmann müssen im Fall einer Beschwerde an den Ausschuss nicht sämtliche Rechtsbehelfe ausgeschöpft worden sein.²⁷ Anträge sind grundsätzlich schriftlich innerhalb einer Frist von acht Tagen einzureichen und müssen einen Verstoß gegen die Vorschriften der Kapitel 4-6 des Polizeigesetzes rügen. Ein Verstoß gegen das Verwaltungsverfahrensgesetz oder das Strafprozessgesetz fällt folglich nicht in die Zuständigkeit dieses Ausschusses.

In der Praxis ist das neue Beschwerdeverfahren infolge der mangelhaften und widersprüchlichen gesetzlichen Regelung nicht unproblematisch, wie die ersten Erfahrungen zeigen. Die Zulässigkeit der Beschwerde wird – ohne sachlichen Grund – unangemessen eingeschränkt, denn die Antragsfrist ist gemessen an der allgemeinen Beschwerdefrist von 30 Tagen zu kurz. Zudem wird die Beschwerdebefugnis einer Reihe von Betroffenen – der Witwe, der Augenzeugen, der Lokaleigentümer usw. – ausgeschlossen. Laufen Beschwerde- und Strafverfahren parallel, ist ein Austausch zwischen Staatsanwaltschaft und Beschwerdeausschuss nicht vorgesehen. Als problematisch hat sich auch erwiesen, dass der Landesgeneralkapitän an die Stellungnahme des Ausschusses nicht gebunden ist, denn gegenseitiges Einvernehmen besteht nur in etwa 20 Prozent der Stellungnahmen. Auch zu möglichen Sanktionen wird im Gesetz Stillschweigen bewahrt. Die Ein-

²⁶ <http://www.panasztestulet.hu>.

²⁷ Kaltenbach, J., A rendőrség civil kontrollja Magyarországon, *Rendészeti Szemle* 2009 (4) S. 13.

schaltung des Beschwerdeausschusses bietet damit kaum ein effektives Instrument gegen polizeiliche Übergriffe.²⁸

III. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das ungarische Polizeirecht im engeren Sinne 2007 wesentliche Änderungen erfahren hat. Diese sind im Interesse der europäischen Integration sowie zur Stärkung der zivilen Kontrolle über die Polizei erfolgt. Erweitert wurden zum einen die Aufgaben der Polizei, zum anderen die Aufsicht über die Polizei. Mit diesen Maßnahmen hat sich die ungarische Polizei der rechtsstaatlichen Polizei in West-Europa weiter angenähert. Beendet ist dieser Prozess jedoch gegenwärtig noch nicht.

So ist z.B. nach wie vor zu kritisieren, dass die örtlichen Selbstverwaltungskörperschaften (die Gemeinden) bei der Leitung der örtlichen Polizeiorgane keine Rolle spielen. Ihre Mitwirkung wird u.a. durch die hierarchische Binnenstruktur der Polizei ausgeschlossen. Gerade diese militärische Struktur der Polizei hat aber auch zur Folge, dass der neue Beschwerdeausschuss in der Praxis nur die Rolle eines Beraters spielen kann.²⁹ Zwei weitere Nachteile sind ebenfalls kaum zu übersehen: Die zivile Kontrolle über die Polizei bleibt weiter schwach. Auch kommt es zu überflüssigen Kompetenzüberschneidungen, da sich die Zuständigkeit von Polizei und städtischen Überwachungseinrichtungen teilweise decken. Die Polizei Ungarns steht also noch vor einer größeren Umstrukturierung; der insofern notwendige Konsens ist aber heute noch nicht einmal ansatzweise zu erkennen.³⁰

²⁸ Kaltenbach, S. 14–17.

²⁹ Szikinger, I., A rendőrség kontrollja Magyarországon és más államokban, *Fundamentum*, 2007 (2) S. 87. ff.

³⁰ Die Polizei selbst ist gegen die Umstrukturierung, denn die Polizisten wollen ihre besondere Rechtsstellung bewahren. Diese Lobby argumentiert u.a. mit der Zunahme von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, *Köszeg*, S. 128.