

Ungarn in den Medien 2010-2014: Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn

Dohnanyi, Klaus von; Gelencsér, Ágnes; Hegedűs, Dániel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Abschlussbericht / final report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohnanyi, K. v., Gelencsér, Á., & Hegedűs, D. (2015). *Ungarn in den Medien 2010-2014: Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung; Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn*. (DGAP-Bericht, 29). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-56282-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Ungarn in den Medien 2010-2014 **Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung**

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn

(Klaus von Dohnanyi (Vorsitz), Ágnes Gelencsér, Dániel Hegedűs, Gereon Schuch)

Inhalt

Ungarn in den Medien 2010-2014

Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn

(Klaus von Dohnanyi (Vorsitz), Ágnes Gelencsér, Dániel Hegedűs, Gereon Schuch)

3 Einführung

4 Die historische Situation Ungarns

5 Einzelne Bereiche der internationalen Kritik

5 Rechtsstaatlichkeit

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

Kompetenzbeschränkung des Verfassungsgerichts

Präambel der Verfassung

Kardinalgesetze

Mangelnde Legitimität, einseitige Umgestaltung des Landes?

8 Gewaltenteilung

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

9 Unabhängigkeit der Justiz

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

11 Wahlrecht

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

Die neue Wahlkarte – Gerrymandering

Wahlwerbung – in Fernsehen und auf Plakatflächen

Gewinnerkompensation

13 Medien

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

Pressefreiheit und Pressevielfalt

Kurzüberblick der Medienlandschaft

Mediengesetz und Medienrat

Zentralisierung der Nachrichten durch MTI

Ausbau eines konservativen Medienreichs

15 Soziale Gerechtigkeit und Korruption

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

17 Antisemitismus

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

19 Obdachlose

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

20 Lage der Roma-Minderheit

Beispiel aus der Presseberichterstattung

Kritische Reflexion

21 Schlussfolgerungen

22 Empfehlungen

23 Anmerkungen

Ungarn in den Medien 2010-2014

Kritische Reflexionen über die Presseberichterstattung

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe Ungarn

(Klaus von Dohnanyi (Vorsitz), Ágnes Gelencsér, Dániel Hegedűs, Gereon Schuch)

Einführung

Verfolgt man in der deutschsprachigen, und teils auch der internationalen Presse, die Berichterstattung über die politische Entwicklung in Ungarn, so ergibt sich ein widerspruchsvolles Bild: Einerseits – und durchaus überwiegend – scheint sich das Land unter der Regierung des rechtskonservativen Ministerpräsidenten Viktor Orbán zunehmend von den demokratischen Grundsätzen des Westens zu entfernen, andererseits fällt zugleich auf, dass diese Berichterstattung auch Widersprüche aufweist.

So besteht der ständige Vorwurf, die Regierung Orbán begünstige ein antisemitisches Klima in Ungarn; sodann berichtet aber der britische Economist, dass „Israelis mit aschkenasischer oder osteuropäischer Herkunft Schlangen vor deutschen, ungarischen und polnischen Konsulaten bilden, um – was einst als eine Schande galt – einen europäischen Pass zu bekommen.“¹

Auch der ungarische Literaturnobelpreisträger Imre Kertész beklagte sich, dass ein Journalist der New York Times mit einem Interview im Jahr 2013 ein vorgefertigtes negatives Ungarnbild untermauern wollte. Kertész erfüllte anscheinend nicht die Erwartungen des Journalisten, und als das Interview nicht veröffentlicht wurde, kommentierte Kertész dies: „Er dachte, ich würde mich gegen Ungarn aussprechen, oder Ungarn heute oder so. Und ich tat das nicht. Er war mit der Absicht gekommen, dass ich sagen würde, Ungarn sei heute eine Diktatur, was es nicht ist ... Wenn man schreiben kann, offen sprechen, offen abweichender Meinung sein, sogar das Land verlassen kann, dann ist es absurd von einer Diktatur zu sprechen. Das habe ich gesagt. Ich bin nicht glücklich mit allem, was heute in Ungarn geschieht, ich glaube aber nicht, dass es jemals eine Zeit gab, in der ich mit allem, was hier geschieht, glücklich war ... Und dieses Interview wurde nie veröffentlicht. Was ein Freund von mir sehr präzise als eine Art Zensur bezeichnete, wenn nämlich jemand eine

Antwort gibt, die man nicht erwartet hatte und dann [das Interview] nicht veröffentlicht wird.“²

Die von Imre Kertész beklagte „Zensur“ durch eine bedeutende US-amerikanische Zeitung scheint in einem größeren Kontext zu stehen. So schreibt der Economist: „Die Europäische Union hat sich als nicht bereit oder nicht in der Lage erwiesen, in Ungarn einzugreifen und so kommt der Druck hauptsächlich aus den USA. Präsident Obama hatte kürzlich Ungarn in eine Reihe mit Ägypten und Aserbaidschan gestellt, wo sich die Zivilgesellschaft bedroht fühlt.“³ Die Frankfurter Allgemeine Zeitung berichtet, US-Senator John McCain habe, offenbar aus geopolitischen Gründen und im Zusammenhang mit der Ernennung einer neuen Botschafterin, Ungarn als ein Land bezeichnet, das an der Schwelle stehe, „seine Souveränität an einen neofaschistischen Diktator abzutreten“.⁴ Kann es da verwundern, wenn Viktor Orbán vermutet, die USA versuchten in Ungarn einen Regimewechsel zu organisieren?

Oder: Ministerpräsident Orbán hält im Sommer 2014 im rumänischen Băile Tușnad eine Rede, in der er den wirtschaftsliberalen Staat aus sozialen Gründen kritisiert. Er verweist in diesem Zusammenhang auf die größere staatliche Wirtschaftsverantwortung unter anderem in Singapur, China und Russland – die deutsche und die internationale Presse aber zitieren „illiberale Demokratie“ anstelle der von Orbán gewählten Formulierung „illiberaler Staat“ und stellen so einen von Orbán nicht formulierten Bezug zur politischen Praxis dieser Länder her; seine Kritik am „liberalen Staat“ bezog Orbán offensichtlich auf den Wirtschaftsliberalismus.

Solche Beispiele unterstreichen die Notwendigkeit, Lage und Entwicklung in Ungarn genau zu überprüfen. Angesichts der aktuellen Krise um die Ukraine und des angespannten Verhältnisses zu Russland zeigt sich erneut, wie wichtig für die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union der europäische Konsens ist. In diesem Kontext erscheinen die gestörten Beziehungen

der EU-Kommission und einiger EU-Mitgliedstaaten zu Ungarn auffällig: Kein Mitgliedstaat der EU hat in den letzten Jahren so viel Kritik für seine Innen- und Außenpolitik erfahren wie Ungarn.

Deutschland und Ungarn haben traditionell gute Beziehungen; Ungarn war auch ein mutiger Schrittmacher auf dem Weg zum Fall der Mauer. Wie passt dies zu dem Bild, das heute von der Regierung unter Viktor Orbán gezeichnet wird? Seit ihrem Wahlsieg im Frühjahr 2010 steht sie international in der Kritik, weil sie seitdem mit parlamentarischer Zweidrittelmehrheit weitreichende verfassungsrechtliche und gesetzgeberische Veränderungen herbeigeführt hat. Insbesondere im deutschsprachigen Raum spitzte sich die Kritik an dieser politischen Entwicklung Ungarns zu. Doch sollten die EU-Kommission, der Europäische Rat, das Europäische Parlament und die Regierungen der Mitgliedstaaten ihre Kritik an einem Mitgliedsland zuvor den Tatsachen entsprechend sorgfältig überprüfen. Dies sollte auch gegenüber Ungarn gelten, dessen Regierung bei den EU-Parlamentswahlen 2014 mit 51 Prozent der Stimmen den deutlichsten Wahlsieg in der Europäischen Union für den konservativ-bürgerlichen Wahlblock der Europäischen Volksparteien (EVP) erringen konnte, ohne – wider der Entwicklung beispielsweise in Großbritannien und anderen europäischen Ländern – Stimmen an euroskeptische Parteien abtreten zu müssen.

Was sind die wesentlichen Kritikpunkte, die gegenüber Ungarn seitens der Europäischen Union und in der internationalen Presse formuliert werden? Stimmen Fakten und Kritik überein? Wo gibt es zwischen Ungarn und anderen EU-Staaten tatsächlich unterschiedliche Ansichten und Standpunkte? Wo gibt es Missverständnisse, und wie könnten diese geklärt werden, um eine bessere Verständigung zwischen Ungarn und der EU zu ermöglichen? Welche Rolle könnte dabei Deutschland spielen?

Um zu diesen Fragen verlässlichere Antworten zu finden, rief die DGAP eine Arbeitsgruppe deutscher und ungarischer Experten ins Leben.⁵ Diese bestand aus Klaus von Dohnanyi, Ágnes Gelencsér, Dániel Hegedűs und Gereon Schuch. Zunächst sammelte die Arbeitsgruppe über einen längeren Zeitraum aus vorwiegend deutschsprachigen Medien die wesentlichen Schwerpunkte der Kritik und gliederte sie thematisch. Sodann wurden im Rahmen mehrerer Sitzungen die politischen Forschungsinstitute Political Capital und Nézőpont aus Ungarn, 15 Rechts- und Politikwissenschaftler, Medienexperten sowie Experten für Minderheitenfragen aus Deutschland und Ungarn angehört. Ferner wurde eine Vielzahl von Studien und Berichten zur politischen Lage in Ungarn herangezogen.

Wichtig war es der Arbeitsgruppe, die jeweiligen Entwicklungen auch im Rahmen nationaler kultureller Traditionen zu betrachten: Inwieweit handelt es sich bei den kritisierten Entwicklungen um kulturhistorisch erklärbar, besondere nationale Ausprägungen demokratischer Praxis, die vor dem Hintergrund nationaler Souveränität und des Subsidiaritätsprinzips der EU zu akzeptieren wären? Die vielfache Kritik an der ungarischen Regierung wurde deswegen auch in einem internationalen Kontext betrachtet und mit der Praxis anderer demokratischer Staaten verglichen. Es sollte deutlich unterschieden werden zwischen politischen Entscheidungen in Ungarn, die man in Deutschland eventuell anders treffen würde, und solchen, die man aus grundsätzlichen demokratischen Erwägungen kritisieren müsste.

Die historische Situation Ungarns

Viktor Orbán hatte schon vor den Wahlen 2010 angekündigt – nach seinem in der ersten Regierung (1998-2002) gescheiterten Versuch umfassenderer Reformen – einen weitreichenderen Reformdurchbruch unternehmen zu wollen. Strukturell war seit 1989 vieles in postkommunistischen Bahnen geblieben, wenn auch unter demokratischen Bedingungen. Zahlreiche Positionen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik waren aus der Sicht von Orbáns Partei Fidesz,⁶ die in einer Listenverbindung mit KDNP⁷ antrat, auch nach der Wende noch mit kommunistischen Parteigängern oder Personen besetzt, die sich mit dem Staatssozialismus arrangiert hatten. Trotz dieses antikommunistischen Ansatzes von Fidesz sollte allerdings nicht vergessen werden, dass zahlreiche Vertreter der Eliten von vor 1989 auch in dieser Partei ein neues politisches Zuhause gefunden hatten. Um die unausweichlichen Reformen zu ermöglichen, fehlte es in Ungarn jedoch – nach überwiegender Meinung der befragten Experten – in den Jahren vor 2010 an parteiübergreifenden Konsensmöglichkeiten, wie sie Deutschland kennt. Mit den Wahlen im Jahr 2010 erlangte Orbán nicht nur eine stabile Regierungsmehrheit, sondern sogar eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit, die ihm weitreichende Handlungsspielräume eröffnete.

Um Orbáns zweiten Wahlsieg und seine mit einer verfassungsgebenden Zweidrittelmehrheit umgesetzte Politik beurteilen zu können, muss man also bedenken: Es gab 2010 einen erheblichen Reformstau, den die vorangegangenen sozialistisch-liberalen Regierungen (2002-2010) nicht aufgelöst hatten. Diese Tatsache machte die Bewältigung der Wirtschaftskrise nach 2008 besonders schwierig. Hinzu kamen für die nun regierende Fidesz-Partei die

Erfahrungen der ersten Orbán-Regierung von 1998 bis 2002: Damals erlebte diese medial einen starken linken Gegenwind, gelegentlich aus ihrer Sicht auch eine gewisse politische „Gegenarbeit“ alter Kader.

Um ihre Reformpolitik und die dafür erforderlichen Mehrheiten längerfristig zu sichern, bemühte sich die Regierung Orbán um einen breiten Konsens in der Bevölkerung, indem sie auf eine Erneuerung der über Jahrhunderte gewachsenen Besonderheiten national-ungarischer Identität Bezug nahm. Ungarns singuläre sprachliche und kulturelle Ausformung, die weder slawischen noch romanischen oder germanischen Ursprungs ist (Ungarisch ist keine indogermanische Sprache), sowie die Jahrhunderte der Fremdherrschaft hatten historisch zur Betonung einer besonderen ungarischen Identität geführt; die Regierung sah hier vermutlich eine Möglichkeit, das politisch tief gesplante Land jenseits der Parteien wieder zu einen.

So fällt die ungarische Regierung deswegen auch heute in Europa durch eine außerordentlich historisch orientierte Selbstdarstellung auf. Die ungarische Kulturgeschichte kann in diesem Zusammenhang auch als Hintergrund der oft überdeutlichen Abgrenzung gegenüber politischen Ansprüchen (und politischer Kritik) aus dem europäischen und außereuropäischen Ausland gesehen werden. Ministerpräsident Orbán „wehrt“ sich zur „Verteidigung“ seiner Nation gegen das „Hereinreden“ vonseiten der Europäischen Kommission und anderer Nationen in, wie er meint, „ungarische Angelegenheiten“. Er fühlt sich missverstanden und sieht bei den Kritikern oft einen verantwortungslosen Mangel an Kenntnissen der Besonderheiten seines Landes.

Um diese oft überzogen wirkende Reaktion besser verstehen zu können, sollte man versuchen, den historisch-politischen Hintergrund einer verbreiteten ungarischen Darstellung etwas schärfer ins Auge zu fassen: Ungarn ist ein Land, das seine Freiheit immer wieder gegenüber ausländischen Mächten erstreiten musste. Die lange türkische Besatzung, die spätere österreichische Herrschaft und die deutsche und lange sowjetische Besatzung sind nicht vergessen. Ungarns Geschichte war zwangsläufig immer eine Geschichte der Selbstbehauptung. Vielleicht auch deswegen waren es die Ungarn, die – nach dem Aufstand der Deutschen in der DDR 1953 – im Jahre 1956 den einzigen militärisch ausgetragenen Befreiungsaufstand gegen die sowjetische Herrschaft führten. Keiner der späteren Aufstände in Mitteleuropa gegen das Sowjetregime wurde mit derartiger Konsequenz geführt. In diesem damaligen Selbstverständnis stehend forderte der Studentenfürer Orbán schon im Sommer 1989 öffentlich mutig den Abzug aller sowjetischen Truppen aus Ungarn.

Heute, in einer Zeit, in der kulturhistorisch abgeleitete Identitäten offenbar wieder an Gewicht gewinnen (erinnert sei hier nur an Nordirland, Schottland, Katalonien, Norditalien, Korsika und andere), ist zu beachten, dass auch die nationale Erinnerung in Ungarn wieder zunimmt – doch oft fühlt sich das Land in seiner nationalen Rückbesinnung unverstanden. Manche Handlungen und Äußerungen der Regierung Orbán werden vor diesem Hintergrund verständlicher.

Einzelne Bereiche der internationalen Kritik

Im Folgenden werden zu jedem Bereich Zitate herangezogen, an welchen beispielhaft die in den Medien erhobene Kritik untersucht wird. Aus praktischen Gründen wurden vorrangig deutsche Zeitungen gewählt, obwohl sich Beispiele auch in der internationalen Presse finden lassen.

Rechtsstaatlichkeit

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Die neue ungarische Verfassung unterminiert das Rechtsstaatsprinzip. Sie nimmt dem Verfassungsgericht dauerhaft das Recht, Steuer- und Haushaltsgesetze zu überprüfen. Damit schafft sie Spielräume, verfassungswidriges Recht in Kraft zu setzen, ohne dass irgendjemand etwas dagegen unternehmen könnte, und rüttelt damit an der Autorität des Gerichts.“

Das Rechtsstaatsprinzip wird zusätzlich ausgehöhlt, weil der neuen Verfassung eine überlange, inkonsistente und ideologisch einseitige Präambel vorsteht, die sich ‚Nationales Glaubensbekenntnis‘ nennt. Dieses Nationale Glaubensbekenntnis ist keine bedeutungslose Verfassungslyrik, sondern wird explizit zum verbindlichen Interpretationsmaßstab der Verfassung erklärt ...

Aber auch das Demokratieprinzip droht substantiell Schaden zu nehmen. Die Verfassung schränkt den Handlungsspielraum jeder künftigen Regierung ein. Viele Gesetze, etwa grundlegende Steuer- und Rentenreformen, können künftig nur noch mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden. Dass Regierungen Zweidrittelmehrheiten im Parlament haben wie derzeit Premier Orbáns Partei Fidesz, ist aber nicht die Regel, sondern die Ausnahme.

Der Verfassungsgebungsprozess hat die Legitimität dieser Verfassung stark beschädigt: Die Opposition verweigerte die Zusammenarbeit, es gab keine Nationalversammlung, die über den Entwurf beraten hat, auch auf ein Referendum wurde verzichtet. Das macht

sich auch im Inhalt der Verfassung bemerkbar: Dieses Dokument will nicht unterschiedlichen politischen Interessen und Präferenzen die Koexistenz ermöglichen. Es ist vielmehr der Versuch, Ungarn einseitig nach den Interessen und Präferenzen des Premiers Viktor Orbán und der politischen Kräfte, die ihn unterstützen, umzugestalten. Dieser Umgestaltung hat außer Orbán und seinen Leuten niemand zugestimmt. Obwohl eine neue Verfassung in Orbáns Wahlkampf keine Rolle spielte, vollendet er so seine ‚Revolution an den Wahlurnen‘, die er nach seinem Wahlsieg im vergangenen Jahr ausrief.“⁸

Kritische Reflexion

Kompetenzbeschränkung des Verfassungsgerichts

Diese Kritik erhebt den Vorwurf, die neue ungarische Verfassung unterminiere das Rechtsstaatsprinzip, da das Verfassungsgericht Steuer- und Haushaltsgesetze nicht mehr überprüfen könne. Tatsächlich enthält die Verfassung aber folgende Regelung (Artikel 37, Absatz 4):

„Solange die Staatsverschuldung die Hälfte des gesamten Bruttoinlandsprodukts übersteigt, darf das Verfassungsgericht in seinem Kompetenzbereich gemäß Artikel 24 Absatz 2 Buchstaben b)-e) die Konformität der Gesetze über den zentralen Staatshaushalt, über dessen Durchführung, über die zentralen Steuerarten, über Gebühren und Beiträge, über Zölle sowie über die zentralen Bedingungen für örtliche Steuern mit dem Grundgesetz ausschließlich hinsichtlich der Rechte auf das Leben und die Menschenwürde, auf den Schutz der personenbezogenen Daten, auf die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit oder der Rechte, die mit der ungarischen Staatsangehörigkeit einhergehen, überprüfen und wegen Verstoßes gegen diese kassieren.“⁹

Diese Regelung öffnet tatsächlich „Spielräume für verfassungswidriges Recht... und rüttelt damit an der Autorität des [Verfassungs]Gerichts“, wie der zitierte Zeitungsbericht feststellt. Auf der anderen Seite kann diese Regelung aber auch zur Stärkung des Primats des Parlaments in Sachen der Haushaltspolitik beitragen, was nach allgemeiner demokratischer Auffassung auch ein fundamentales Recht des Parlaments darstellt.

Die Verankerung einer Schuldenbremse in der neuen Verfassung wird grundsätzlich auch von den angehörten Experten begrüßt und damit begründet, dass die erste Orbán-Regierung zwar zwischen 1998 und 2002 die Verschuldung von 60,4 auf 52 Prozent des Bruttoinlandsprodukts zurückgeführt hatte, die nachfolgende sozialistisch-liberale Regierung (2002-2010) die

Staatsverschuldung aber wieder auf 82 Prozent (im Jahr 2008, also noch vor der Krise) steigen ließ. Nur Notkredite des Internationalen Währungsfonds und der EU in Höhe von rund 12,5 Milliarden Euro konnten Ungarn damals vor der Zahlungsunfähigkeit bewahren.

Natürlich ist nicht zu bestreiten, dass Artikel 37, Absatz 4 der Verfassung ein teilweises Verbot der Normenkontrolle bei Steuer- und Finanzgesetzen bedeutet; dies wird von einer Mehrheit der ungarischen Rechtswissenschaft als „rechtsstaatswidrig“ angegriffen. Zu dieser Beurteilung trug allerdings auch der besondere Hintergrund dieser Regelung bei: Das Verfassungsgericht hatte noch unter den Regeln der alten Verfassung eine von der Regierung Orbán rückwirkend eingeführte Sondersteuer in Höhe von 98 Prozent auf Abfindungen von Staatsangestellten für verfassungswidrig erklärt. Auch aus diesem Grund entzog die Regierungsmehrheit mit der Neuregelung von Artikel 37, Absatz 4 dem Verfassungsgericht die Kontrollkompetenz in oben genanntem Umfang.

Einige Experten wiesen darauf hin, dass die Regierung bei der versuchten Einführung der Sondersteuer von 98 Prozent ein politisches Problem zwar richtig erkannt, dieses aber undifferenziert und daher in vielen Fällen auch ungerecht gelöst habe.

Das ungarische Verfassungsgericht kann auch heute in Haushalts- und Finanzfragen seine Kontrollkompetenzen mit Hinweis auf Verletzung der in Artikel 37, Absatz 4 aufgeführten bürgerlichen Grundrechte ausüben. Es gibt auch bereits Beispiele für solche Fälle. Die Aussage, die neue Verfassung unterminiere hier das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich, erscheint deshalb unzutreffend.

Präambel der Verfassung

Einen weiteren Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip sehen die Kritiker in der ideologischen Einseitigkeit der Präambel, die zum Interpretationsmaßstab der Verfassung erklärt werde. Diese Präambel ist ein Wertebekennnis, das bestimmte, für die verfassungsgebende Mehrheit im Parlament besonders wichtige Werte hervorhebt, zugleich werden dort aber auch alle anderen „Minderheitenwerte- und Rechte“ ausdrücklich anerkannt.¹⁰ Hier bleibt die Meinung der Experten gespalten; nach Meinung einiger Verfassungsexperten ist am Inhalt der Präambel rechtsstaatlich nichts auszusetzen.

Vielleicht wäre es politisch klüger gewesen, über eine so weitreichende Präambel einen breiteren Konsens herzustellen, weil eine Betonung einiger bestimmter Werte eine pluralistische Gesellschaft möglicherweise nicht ausreichend widerspiegelt und so unnötigen Anlass zur weiteren Spaltung der ungarischen Gesellschaft bietet.

Für eine fundamentale rechtsstaatliche Kritik, wie sie oft geäußert wird, scheint es keine zutreffenden Argumente zu geben.

Kardinalgesetze

Der zitierte Presseartikel sieht auch in den sogenannten Kardinalgesetzen eine Bedrohung der Demokratie. Diese Kardinalgesetze (Gesetze, die nur mit einer Zweidrittelmehrheit der im Parlament anwesenden Abgeordneten geändert werden können, ohne jedoch Verfassungsrang zu haben) hat allerdings nicht die Orbán-Regierung eingeführt, etwa um den Handlungsspielraum künftiger Regierungen einzuschränken: Vielmehr existieren sie seit dem demokratischen Umbruch 1989. Kardinalgesetze waren die Folge des Misstrauens zwischen der damaligen demokratischen Opposition und der Staatspartei; sie sollten ein Wiedererstarken der kommunistischen Macht verhindern und für die Stabilität der Demokratisierungsprozesse sorgen. Damals dienten sie also gerade zur Stärkung des Demokratieprinzips. Seitdem wurde zwar immer wieder beklagt, dass sie heute auch die ungarische Politik blockieren können, aber bislang hat sich keine Mehrheit für ihre Abschaffung gefunden, was nach einigen Expertenmeinungen wünschenswert wäre und weitere Schritte in Richtung zu mehr Demokratie eröffnen könnte. Es stellt sich die Frage, ob eine Praxis, die auch Bereiche wie das Steuerrecht in die Kardinalgesetze einbezieht, zukünftige Regierungen unangemessen beeinträchtigt.

Andere Experten argumentieren wiederum mit der stabilitätssichernden Rolle der Kardinalgesetze und sehen sie gerade in der Wirtschaftskrise und Umbruchphase, in der sich auch Ungarn befindet, als weiterhin notwendig an. Nach dieser Ansicht sollten Angelegenheiten „von andauerndem öffentlichen Belang“, die von einem einheitlichen konstitutionellen Rahmen abhängig sind, in Kardinalgesetzen geregelt werden, um einen Wechsel der Regierungen von Wahlperiode zu Wahlperiode stabiler zu überdauern. Zu den Kardinalgesetzen gehören beispielsweise die Gesetze über die Parteienfinanzierung; über den Schutz der nationalen Minderheiten; die Schaffung von Kontrollbehörden; die Regelung der Gerichtsbarkeit; die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Zentralregierung und Kommunalverwaltung; und über den steuerrechtlichen Status der Kirchen.¹¹

Es ist demnach eine Frage der Perspektive, ob die Kardinalgesetze dem Demokratieprinzip schaden, oder ob sie nicht eher der Stärkung der demokratischen Stabilität des Landes dienen. Schließlich schränken die Kardinalgesetze den Handlungsspielraum jeder

Regierung ein – auch einer Fidesz-Regierung, die gegenwärtig nur noch über eine einfache Mehrheit verfügt.

Mangelnde Legitimität, einseitige Umgestaltung des Landes?

Schließlich kritisiert der zitierte Artikel die mangelnde Legitimität der neuen Verfassung wegen unzureichender Einbeziehung der Opposition. Man wirft der Regierung Orbán eine einseitige Umgestaltung Ungarns nach den Interessen und Präferenzen des Premiers vor, weil dieser Verfassung „außer Orbán und seinen Leuten niemand zugestimmt“ habe.

Wenn man die Legitimität der Verfassungsgebung von einer vorangehenden Volksabstimmung ableiten will, könnte man vielleicht folgern, ihre Legitimität sei beschädigt: Die Sozialisten boykottierten im Parlament die Verfassungsdebatte auch mit der Begründung, dass dafür nur eine – in der Tat – sehr kurze Zeit (ein Monat) zur Verfügung stünde. Außerdem wollte die Opposition wohl eine Pseudopartizipation vermeiden und ließ immer wieder erkennen, dass sie auch deswegen keinen Konsens wünsche. Fidesz wiederum warf den Sozialisten vor, die Debatte nicht wegen der Inhalte, sondern aus tagesaktuellen, politischen Gründen verweigert zu haben. Die Jobbik-Partei¹² votierte ohnehin gegen den Entwurf.

Somit wären eigentlich alle politischen Kräfte für diese angeblich mangelnde Legitimität verantwortlich, nicht nur „Orbán und seine Leute“. Änderungsvorschläge zum Verfassungsentwurf kamen lediglich von der unabhängigen Abgeordneten Katalin Szili (früher MSZP¹³), und es gab zwei Alternativentwürfe von Verfassungsrechtlern, deren Vorschläge in einigen – ihrer Meinung nach aber eher unwichtigen – Punkten auch beachtet wurden.

Die Debattenversäumnisse lagen auch bei der Opposition. Auf ein Referendum wurde verzichtet (wie übrigens auch in Deutschland, sowohl 1949 als auch 1990), stattdessen fand auf Veranlassung der Regierung eine „Nationale Konsultation“ in Form einer Umfrage statt, die von der Opposition insofern zu Recht kritisiert wurde, als die Fragestellung die Antworten beeinflusst hätte. Von den verschickten 8 Millionen Fragebögen wurden ohnehin nur 917 000 ausgefüllt zurückgesandt.

Die Legitimität der Verfassungsgebung ließe sich allerdings auch mit der Zweidrittelmehrheit der Orbán-Regierung, also der verfassungsgebenden Mehrheit im Parlament, begründen. In diesem Fall würden allerdings die Wähler selbst zu „Orbán und seine[n] Leuten“. Der Vorwurf der Opposition, dass „eine neue Verfassung in Orbáns Wahlkampf 2010 keine Rolle spielte“, wurde von der Regierung mehrmals zurückgewiesen.¹⁴ Die

bisherige Verfassung war schon in ihrem Text als provisorisch deklariert worden und trug formal sogar noch die Bezeichnung „Gesetz XX. 1949“ aus den Jahren des Staatssozialismus. Insofern stand seit der demokratischen Überarbeitung 1990 bei jedem Regierungswechsel die Notwendigkeit einer neuen Verfassung auf der Tagesordnung. Jede Regierung hatte auch einen Beauftragten für die Ausarbeitung eines neuen Verfassungsentwurfs, jedoch fehlte entweder die notwendige Zweidrittelmehrheit, oder die Regierung konnte – wie während der sozialistisch-liberalen Regierungszeit 1994-1998 – trotz ihrer Zweidrittelmehrheit keinen Konsens für eine neue Verfassung in der eigenen Koalition finden.

Eine große Mehrheit der angehörtten Verfassungsexperten war sich im Übrigen einig, dass die 1990 überarbeitete alte Verfassung ihre Rolle zwar erfüllt habe, aber ein Flickenteppich von Änderungen gewesen sei, und dass die neue Verfassung in ihrer Form von 2011 strukturell kohärenter sei. Schließlich ist es unstrittig, dass auch im Sinne eines symbolischen Schlussstriches nur mit einer neuen Verfassung formal mit der kommunistischen Vergangenheit gebrochen werden konnte.

Der Vorwurf einer „einseitigen Umgestaltung“ des Landes stimmt insofern, als der neuen Verfassung parteipolitisch tatsächlich lediglich eine politische Seite zustimmte, diese aber auch über die legitimierende Zweidrittelmehrheit im Parlament verfügte.

Durch die Formulierung, die neue Verfassung sei ein Versuch, „Ungarn einseitig nach den Interessen und Präferenzen des Premiers Viktor Orbán und der politischen Kräfte, die ihn unterstützen, umzugestalten“ reflektiert der zitierte Artikel die in der deutschsprachigen Presse häufige Kritik, in Ungarn herrsche eine „gelenkte Demokratie“. Diese Kritik wiesen jedoch, trotz mancher Vorbehalte, alle angehörtten Experten zurück. Im ungarischen politischen System – der deutschen Kanzlerdemokratie ähnlich – sind die Exekutive und vor allem der Regierungschef stark. Diese Entwicklung der Machtverteilung hatte bereits Mitte der 1990er Jahre begonnen und ist seitdem weiter fortgeschritten. Der institutionelle Aufbau der Verfassung von 2011 stärkt zwar erneut die Regierung und vor allem den Regierungschef; nach den Expertenmeinungen aller Seiten bleiben aber die Regelungen durchaus in einem rechtsstaatlichen Rahmen. Regierungschef Orbán ist sicherlich stärker, als es der Verfassungstext beschreibt: Er hat weder in den eigenen Reihen Konkurrenten, noch in der Opposition einen aussichtsreichen Herausforderer. Zudem ist er eine äußerst selbstbewusste und machtorientierte Persönlichkeit, die das politische Geschehen in Ungarn klar dominiert.

Das Urteil, die Orbán-Regierung unterminiere das Rechtsstaatsprinzip und schade der Demokratie, sollte kritischer hinterfragt und von der Tatsache der Zweidrittelmehrheit der Regierung im Parlament unterschieden werden. Auch wenn bestimmte Gesetzesänderungen heute eventuell Lücken für mögliche verfassungswidrige Gesetzgebungen offenlassen – etwa weil das Verfassungsgericht gegenwärtig Haushaltsgesetze nur unter den in Artikel 37, Absatz 4 der Verfassung genannten Gesichtspunkten überprüfen kann, oder auch weil das System der Kardinalgesetze blockierend wirken könnte – bedeutet das als solches keine Untergrabung der Demokratie und keine Umgestaltung des Landes nach Gutdünken des Premiers. Wenn man dennoch bei der Ansicht einer „einseitigen Umgestaltung“ des Staates bleiben möchte, müsste man hinzufügen, dass dies mit der Ermächtigung einer legitimen Parlamentsmehrheit erfolgt, die 2014 ein zweites Mal bestätigt und in der Europawahl, stärker als in irgendeinem anderen Land in der EU, bekräftigt wurde. Allerdings kommt es auch bei Verfassungsänderungen immer auf die demokratische Qualität der Folgen an.

Deshalb wäre es ratsam, dass Fidesz seine starke Mehrheit so nutzt, dass auch die parlamentarische Minderheit in wichtige Entscheidungsprozesse einbezogen werden kann. Das allerdings setzt tolerante Bereitschaft hierzu auf beiden Seiten voraus.

Gewaltenteilung

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Orban hingegen nutzt heute die Zweidrittelmehrheit, wie das wohl auch andere Politiker in den ehemaligen kommunistischen Staaten Osteuropas in seiner Lage tun würden, gnadenlos dazu aus, die Macht seiner eigenen Partei zu zementieren. Nun ging Orban aber noch einen Schritt weiter. Mit der am Montag verabschiedeten vierten Änderung des Grundgesetzes reagierte der Fidesz auch auf frühere Urteile des Verfassungsgerichts. Dieses hatte, sehr zum Missfallen Orbans, eine Reihe von Regelungen in den Übergangsbestimmungen für ungültig erklärt. Nun wurden einige von ihnen, zwar mit Modifikationen, aber doch unter Umgehung des Urteils des obersten Gerichts, in den Hauptteil der Verfassung eingeschleust. Eine derartige Aushebelung des Verfassungsgerichts ist ein Verstoss gegen rechtsstaatliche Prinzipien und auch ein Schlag gegen die Gewaltenteilung. Das Verfassungsgericht hatte schon früher Gesetzesprojekte beanstandet. Es scheint, dass Orban politische Niederlagen nicht ertragen kann. Nur so ist die neuerliche Einschränkung

der Kompetenzen des Verfassungsgerichts zu erklären, die Vertreter der Regierung allerdings als Erweiterung von dessen Spielraum bezeichnen. Die obersten Richter dürfen künftig Verfassungsbestimmungen in der Regel nur noch auf ihr formal gültiges Zustandekommen überprüfen. Der Inhalt wird damit ihrer Kontrolle entzogen.“¹⁵

Kritische Reflexion

Dass eine Partei ihre Zweidrittelmehrheit zur Stärkung ihrer Positionen nutzt, ist demokratisch nicht ungewöhnlich. Die Frage ist allerdings, wie weit dies geht: Wo sieht die Fidesz-Mehrheit ihre Grenzen? Wäre die verfassungsmäßige Ordnung heute noch imstande, der Orbán-Regierung die notwendigen Grenzen zu setzen?

Der zentrale Vorwurf zielt auf die Anwendung sogenannter Verfassungstricks: Die Parlamentsmehrheit nehme vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig befundene Regelungen durch eine Verfassungsänderung in den Text der Verfassung auf und entziehe sie so einer verfassungsrechtlichen Kontrolle.

Dass die parlamentarische Mehrheit die Kontrollfunktion eines Verfassungsgerichts einschränken kann, ist international übliche Praxis. So hat zum Beispiel Deutschland eine Schuldenbremse in das Grundgesetz eingefügt, die auch das Bundesverfassungsgericht bindet, allerdings ohne die Einschränkungen, die im ungarischen Grundgesetz heute in Artikel 37 Absatz 4 gelten. Dass das Verfassungsgericht nicht über inhaltliche, sondern lediglich über formale Kontrollfunktionen von Verfassungsvorschriften und -änderungen verfügt, war in Ungarn auch früher so und wurde in der neuen Verfassung erneut kodifiziert. Die Presse, etwa der zitierte Artikel, bewertet dies jedoch unrichtig als einen neuen Kompetenz-Entzug. Im Übrigen diskutieren heute in Deutschland der Bundesminister des Inneren, Verfassungsexperten und Parteien offenbar auch, ob man nicht die Fünfprozentklausel des deutschen Wahlrechts in die Verfassung aufnehmen sollte, nachdem das Bundesverfassungsgericht für die Europawahl jede Prozenschwelle verboten hatte und man ein solches richterliches Verbot für die Wahlen zum Deutschen Bundestag ausschließen möchte.

Das Verfassungsgericht in Ungarn wurde im Übrigen nicht „entmachtet“, gewisse Kompetenzen wurden allerdings umgestaltet: In bestimmten Fällen bekam es weniger Macht, in anderen Fällen wurde es mit mehr Macht ausgestattet. So erfolgte beispielsweise die Abschaffung der allgemeinen Popularklage (*actio popularis*) und die Ausweitung der Verfassungsgerichtsbarkeit auf Gerichtsentscheidungen nach deutschem Muster – eine von der Rechtswissenschaft schon seit 20 Jahren geforderte und

auch von der Venedig-Kommission¹⁶ begrüßte Änderung. Nach der früheren Rechtslage durfte jeder Bürger im Wege der Popularklage Gesetze vor dem Verfassungsgericht auf Verfassungskonformität überprüfen lassen und zu Fall bringen. Ein Mittel, das in der Wendezeit geeignet war, den Ballast verfassungswidriger Gesetze möglichst schnell außer Kraft zu setzen. In jüngerer Zeit jedoch hat die Popularklage zu einer enormen Belastung des Verfassungsgerichts geführt. Juristen befürworteten aus diesem Grund den Wegfall der Popularklage und betonten, es sei ausreichend, wenn ein konkret Betroffener gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt vorgehen könne.

Wie seit der Verabschiedung der neuen Verfassung die Kontrolle durch das Parlament funktioniert, konnte man angesichts der erneut erworbenen Zweidrittelmehrheit von Fidesz schwer überprüfen: Es gibt keine ausreichend starke Opposition, um eine Kontrolle parlamentarisch wirkungsvoll auszuüben.

Dass es aber eine richterliche Kontrolle auch heute gibt, ist unbestritten. Allerdings könnte das Prinzip der Gewaltenteilung insofern beeinträchtigt sein, als die Fidesz-Zweidrittelmehrheit bei der Besetzung des Verfassungsgerichts zwar vorrangig fachkundige, aber doch regierungnahe Verfassungsrichter berief. Auch die Leitung der Justizbehörde durch eine regierungnahe Juristin könnte möglicherweise keine ausreichende Unabhängigkeit gewährleisten. Die Ausübung der Gewaltenteilung wäre dann durch die Personalpolitik der Regierung beeinträchtigt. Hier erscheint in der Tat eine Korrektur im Regierungshandeln geboten: Die Besetzung derartiger zentraler Funktionen im Rechtsstaat sollte unter allen Umständen transparent und auch für die jeweilige Opposition zugänglich sein.

Unabhängigkeit der Justiz

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Aus Sorge um die Demokratie in Ungarn leitet die EU drei Vertragsverletzungsverfahren gegen die Regierung von Viktor Orbán ein.“

...Das erste Verfahren richtet sich gegen ein Gesetz, das das Rentenalter von Richtern von 70 auf 62 Jahre heruntersetzt. Formal wird Budapest vorgeworfen, damit gegen das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters zu verstoßen. Das normale Rentenalter liegt auch in Ungarn höher. Tatsächlich aber unterstellt man in der Kommission, dass Orbán sich mit diesem Gesetz unliebsamer Richter entledigen und deren Stellen mit Gefolgsleuten besetzen will. Noch in diesem Jahr wären 274 Richter von der erzwungenen Frühpensionierung betroffen.

...Zusätzlich zur Eröffnung dieser drei Verfahren verlangt die Kommission von der Regierung Orbán schriftlich noch weitere Auskünfte über die Justizreform. In der Kommission gibt es die Sorge, dass die Unabhängigkeit der Justiz insgesamt nicht europäischen Standards entspricht.¹⁷

Kritische Reflexion

Die umstrittene gesetzliche Regelung sah die Absenkung des Pensionsalters für Richter (damals 70 Jahre) auf das seinerzeit in Ungarn geltende allgemeine Renteneintrittsalter von 62 Jahren vor. Allerdings stand schon damals fest, dass das allgemeine Renteneintrittsalter demnächst auf 65 Jahre angehoben werden würde. Dieses sogenannte Richtergesetz sah die Entlassung der Richter (über 62) auch bei entsprechender Reduzierung ihrer Rentenansprüche vor; ebenso der Staatsanwälte und Notare. Es ging um mehrere hundert Positionen. Angesichts des Berechnungssystems der Pensionen waren damit zum Teil erhebliche Einbußen bei der Altersrente der betroffenen Personen verbunden.

Die Europäische Kommission drohte mit einem Vertragsverletzungsverfahren. Brüssel begründete dies damit, dass das Gesetz eine Altersdiskriminierung bedeute. Nachdem das Gesetz rückgängig gemacht wurde, wurde für die Geburtsjahrgänge ab 1945 das Renteneintrittsalter von 70 auf 65 Jahre stufenweise abgesenkt, ebenso wurden entsprechende rentenrechtliche Anpassungen eingeführt. Im europäischen Vergleich: Auch das deutsche Grundgesetz erlaubt in Artikel 97, Absatz 2, Richter früher in den Ruhestand zu versetzen. Von dieser Möglichkeit wurde auch durch ein Richtergesetz Gebrauch gemacht. Oder: In Italien hat Ministerpräsident Matteo Renzi vor kurzem das richterliche Rentenalter von 75 auf 70 herabgesetzt, eine weitere Abstufung auf 66 Jahre ist bis 2016 geplant. Diese Maßnahme wurde allerdings von der EU als Reform des Rentensystems und als Arbeitsplatzbeschaffung für junge Richter begrüßt. Einige ungarische Journalisten meinen deshalb, die EU messe bei Italien und Ungarn offenbar mit zweierlei Maß.¹⁸

Allerdings war in Ungarn die gesetzliche Absenkung des Rentenalters von Richtern von ursprünglich 70 auf 62 Jahre offensichtlich auch eine parteipolitisch motivierte Maßnahme der Fidesz-Regierung. Die Frühverrentung der Richter sollte den Elitenwechsel auch bei der Richterschaft ermöglichen. Vermutlich hegte die Regierung älteren Juristen gegenüber Misstrauen, weil in Ungarn bis heute noch Richter im Amt sind, die bereits vor 1989 in diesem Beruf tätig waren. Auch im ungarischen Verfassungsgericht waren Richter vertreten, die schon vor der

Wende als Richter wirkten; 2012 war von diesen jedoch keiner mehr im Amt.

Zum Vergleich: In Deutschland sind nur noch sehr wenige ehemalige DDR-Richter im Amt;¹⁹ im Bundesverfassungsgericht sind sie nie vertreten gewesen. Hierbei gilt jedoch zu berücksichtigen, dass in Ostdeutschland alte Eliten durch neue Eliten aus der alten Bundesrepublik ersetzt werden konnten. Diese Situation war in den postsozialistischen Staaten nicht gegeben, was zu den von der Orbán-Regierung beanstandeten Problemen führte; allerdings wurde hier durch den Versuch einer vorzeitigen Pensionierung das Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit verletzt.

Ähnlich wie das Gesetz über die Frühverrentung der Richter wurde auch das Gesetz über die Verlegung von Justizverfahren von einem Gericht an ein anderes als Verstoß gegen die rechtsstaatlichen Grundprinzipien kritisiert und auf Druck der EU rückgängig gemacht, obwohl die Fidesz-Regierung alle Gesetze der Staats- und Justizreform als EU-konform betrachtete. So weigerte sie sich auch zunächst, diese Gesetze zurückzunehmen. Die gesetzliche Möglichkeit der Verlegung von Justizverfahren von einem Gericht an ein anderes bezweckte nach nachvollziehbarer offizieller Begründung eine gleichmäßigere Verteilung der Fälle auf alle Gerichte, da insbesondere die Budapester Gerichte extrem überlastet waren.²⁰ Alle Experten bestätigten die Überbelastung der Gerichte. Aufgrund dieses Zustands war vor 2010 die Qualität des Rechtsstaats insofern problematisch geworden, als viele Fälle verjährten, bevor sie verhandelt werden konnten. Oft konnten selbst eindeutig schuldige Angeklagte nicht verurteilt werden; Ungarn war wegen zu langer Gerichtsverfahren sogar von der EU kritisiert worden. Folglich beurteilte vor den Regierungsmaßnahmen auch die Bevölkerung das Justizsystem nicht sehr positiv.

Dennoch war die EU-Kritik berechtigt: Wenn Verfahren an ein anderes Gericht überwiesen werden können, besteht immer die Möglichkeit, in bestimmten Fällen ein regierungsfreundlicheres Gericht auszuwählen. Auch bemängelten die Kritiker, dass die Verlegung in andere Städte einen enormen Aufwand für die beteiligten Parteien bedeuten könne, was ihr Recht auf ein faires und unabhängiges Verfahren einschränken könne.

Es erscheint zwar verfehlt, der Orbán-Regierung vorzuwerfen, in Ungarn sei heute der Rechtsstaat bedroht; dieser Meinung war keiner der Experten. Richtig bleibt aber, dass bestimmte Schritte der Regierung, mit denen sie eine Ablösung von aus ihrer Sicht postkommunistischen Strukturen und Personalien anstrebte, rechtsstaatliche Probleme auslösen konnten und insofern im Detail

auch kritikwürdig und korrekturbedürftig waren. Daraus jedoch eine die Demokratie gefährdende Tendenz zur Bedrohung der Gewaltenteilung abzuleiten erscheint nach allen Beratungsergebnissen so nicht haltbar.

Wahlrecht

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Dass Orban laut einigen Demoskopen sogar erneut mit einer verfassungsgebenden Zweidrittelmehrheit rechnen kann, liegt allerdings auch im tiefgreifend veränderten Wahlrecht begründet, das seine Partei nach Ansicht vieler Kritiker in mehrerer Hinsicht bevorteilt.

... Beanstandet wird aber vor allem, dass die Einteilung der Wahlbezirke willkürlich erfolgte und einseitig Fidesz nützte, denn traditionell linke Hochburgen wurden aufgeteilt und konservativen Kreisen zugeschlagen oder vergrößert. Dieses sogenannte Gerrymandering ist zwar eine verbreitete Praxis regierender Parteien, das Ausmaß erscheint aber beträchtlich. So hat etwa der regierungskritische ungarische Think-Tank Political Capital ausgerechnet, dass das linke Oppositionsbündnis etwa 300 000 Stimmen mehr braucht als Fidesz, um eine Parlamentsmehrheit zu erlangen. Dies entspricht fast vier Prozent der Wahlberechtigten. Heikel ist zudem, dass die Neuordnung als Kardinalgesetz erlassen wurde und deshalb nur mit Zweidrittelmehrheit angepasst werden kann – was allerdings auch für das alte Wahlrecht galt.“²¹

Kritische Reflexion

Der im zitierten Artikel erhobene Vorwurf, dass Fidesz das Wahlrecht nach ihren eigenen Bedürfnissen gestaltet habe, kam oft auch in den Wahlanalysen vor, welche die Parlamentswahlen 2014 als „frei, aber nicht fair“ charakterisierten. Zu diesem Schluss kamen auch das ungarische Forschungsinstitut Political Capital und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): Die Wahlen nach dem neuen Wahlrecht seien „frei“, weil für alle Parteien die gleichen Regeln gelten, das neue Wahlrecht enthielte trotzdem Elemente, die die jetzige Regierungsseite begünstigten – deshalb seien die Wahlen nicht „fair“.

Als problematische Elemente des Wahlrechts werden einerseits die neue Wahlkreiskarte, andererseits die Wahlwerbungsregelung und zudem die sogenannte Gewinnerkompensation angesehen.

Die neue Wahlkarte – „Gerrymandering“

Ein neues Wahlrecht war aus unterschiedlichen Gründen erforderlich: Einerseits wegen der von allen Seiten begrüßten sinnvollen Verkleinerung des Parlaments von 386 auf 199 Sitze.²² Andererseits war die frühere Aufteilung der Wahlbezirke verfassungswidrig und entsprach nicht den Empfehlungen der Venedig-Kommission, weil sie zu große, teilweise dreifache Unterschiede in der Einwohnerzahl zwischen einzelnen Wahlbezirken enthielt. Diese Verfassungswidrigkeit beanstandete das Verfassungsgericht bereits in einem Beschluss im Jahr 2005 und forderte das Parlament auf, mit Zweidrittelmehrheit die Unverhältnismäßigkeiten in den Wahlbezirken zu beheben. Dies erfolgte damals nicht, da die verfassungsmäßige Änderung des Wahlgesetzes im Vorfeld der Parlamentswahlen 2006 nach der Meinung einiger Experten nicht im Interesse der damaligen sozialistisch-liberalen Regierung war, ebenso wenig in ihrer zweiten Amtszeit 2007, nach einer zweiten Aufforderung des Verfassungsgerichts. Es ist auch nicht sicher, ob die Opposition in den Jahren 2005 oder 2007 – damals also Fidesz – diese Gesetzesänderung, für die eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich war, konstruktiv unterstützt hätte.

Eine neue Wahlkreiskarte wäre demnach eigentlich seit 2005 erforderlich gewesen. Es ist auch von allen Seiten anerkannt, dass nach der neuen Wahlkreiskarte die Bevölkerungszahlen der Wahlkreise ausgewogener sind, als dies nach der alten Karte der Fall war, auch wenn man gewisse Züge des „Gerrymandering“ – d.h. Wahlkreiszuschnitte zugunsten von gestaltenden Mehrheiten – erkennen kann.

Gerrymandering ist in vielen Demokratien üblich. Die USA, auch einige europäische Länder, sind dafür Vorbilder. Diese Praxis stellt an sich noch kein Demokratiedefizit dar. Problematisch ist, dass die Fidesz-KDNP-Regierung die Opposition nicht an der Gestaltung der Wahlkreise mitwirken ließ und ihr keine Möglichkeit zur Einflussnahme bot. Das bleibt auch dann problematisch, wenn man weiß, dass die zuvor gültige Wahlkreiskarte noch von der letzten kommunistischen Regierung und ebenfalls ohne jeglichen Konsens beschlossen worden war, was damals eindeutig die Linke begünstigte.

Auch wenn es, wie in allen demokratischen Staaten, eine Tendenz zum Zuschnitt der Wahlkreise zugunsten entsprechender Mehrheiten gibt, war auch nach Ansicht der Kritiker des neuen Gesetzes die neue Wahlkreiskarte nicht Ursache von Orbáns Wahlsieg im Jahr 2014. Auch nach der alten Einteilung hätte Orbán die Wahl klar gewonnen – allerdings wohl nicht zum zweiten Mal eine

Zweidrittelmehrheit erreicht – und somit die verfassungsändernde Mehrheit verloren.

Im Übrigen sind diese Wahlbedingungen in keiner Demokratie perfekt gerecht: Man denke an das britische Mehrheitswahlrecht oder die Rolle der Wahlmänner in den USA, die zum Beispiel im Jahr 2000 Präsident Georg W. Bush den Wahlsieg ermöglichten, obwohl er bei den Wählerstimmen in der Minderheit war. Das ungarische Wahlsystem als undemokratisch zu charakterisieren erweist sich im internationalen Vergleich als unverhältnismäßig.

Wahlwerbung – in Fernsehen und auf Plakatflächen

In den öffentlich-rechtlichen Medien sind die Wahlwerbezeiten unter den Parteien fair verteilt. Als unfair wahrgenommen wird, dass in den öffentlich-rechtlichen Medien Parteiwerbung nur in einem begrenzten Rahmen gesendet werden darf, Kampagnen der Regierung (sogenannte Informationskampagnen) hingegen unbegrenzt möglich sind. Privatsender müssen allen Parteien die gleiche Werbezeit zur Verfügung stellen, dürfen aber Wahlwerbung nur kostenlos ausstrahlen. Wegen dieser Regelung sind Privatsender an Wahlwerbung wirtschaftlich nicht interessiert, obwohl man die meisten Menschen gerade über sie erreichen könnte. Deshalb verlagerte sich die Kampagne auf die Straße und in die Zeitungen – zwei Gebiete, auf denen Fidesz Markt Vorteile besaß, denn die meisten Plakatwerbeflächen gehören dem bis Februar 2015 Orbán-nahen Geschäftsmann Lajos Simicska.

Die Regelung der Plakatwerbeflächen für Wahlkampfzwecke bezieht sich wiederum einzig auf Parteien, nicht aber auf Informationen der Regierung und auf Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Das hat einerseits zur Folge, dass auf Plakatflächen, auf denen die Parteien keinen Wahlkampf führen dürfen, Regierungsinformationen erscheinen können, sogar wenn diese wortwörtlich identisch mit einer Parteiwahlwerbung sind. Andererseits führt diese Regelung zu einem großen Vorteil finanziell besser gestellter Parteien: Sie können einen Teil ihrer Kampagne in ihnen nahestehende NGOs auslagern und so indirekt mehr Mittel als das für Parteien erlaubte Ausgabenlimit von 995 Millionen Forint (etwa 3,3 Millionen Euro) für Kampagnenzwecke verwenden; eine Obergrenze von Werbeausgaben für Zivilorganisationen existiert nämlich nicht. Diese „Kooperation“ soll beim „Forum für zivilen Zusammenhalt“ (auf Ungarisch CÖF) der Fall gewesen sein, das sich im Wahlkampf 2010 mit mehreren Großkundgebungen und Plakat-Aktionen für Fidesz stark gemacht haben soll. Die Fidesz-Regierung wirft

wiederum von ihr als oppositionsnah bezeichneten Zivilorganisationen vor, parteipolitische Kampagne gegen die Regierung zu betreiben, und zwar mit finanzieller Unterstützung der Norway Grants.²³ In diesem Zusammenhang erhob Viktor Orbán in seiner Rede in Băile Tuşnad im Sommer 2014 den Vorwurf, die Zahlungen „ausländischer Interessengruppen“ wie der Norway Grants dienten der politischen Einflussnahme in Ungarn anstatt der sozialen Wohlfahrt, und aus diesem Grund sei eine staatliche Kontrolle nötig. Auch wenn unabhängige Prüfer, wie die Unternehmensberatung Ernst & Young, in ihren früheren Berichten Unregelmäßigkeiten bei den Stiftungen Ökotárs und Demnet, die die Zuwendungen des Norway Grants in Ungarn verwalten, feststellten – etwa, dass über die Bewerbungen keine unabhängigen Gutachter, sondern Mitarbeiter aus dem Umfeld der Stiftung Ökotárs entschieden, oder dass bestimmte Gruppen auffällig häufig begünstigt und andere nie unterstützt wurden –, sollten die Kontrollen dem Sachverhalt angemessen bleiben. Jedoch fiel die Kontrolle der Regierungsbehörde mit einer Hausdurchsuchung unter Polizeieinsatz und Beschlagnahme von Dokumenten bei den Stiftungen Ökotárs und Demnet völlig unangemessen aus, und sie kann mit Recht als Einschüchterungsversuch oder Machtdemonstration kritisiert werden. Umso mehr, da sich die Stiftungen bei früheren Kontrollen den Behörden gegenüber kooperativ gezeigt hatten. Die große Besorgnis der ungarischen Opposition wie internationaler Beobachter kann vor dem Hintergrund des Vorgehens gegenüber Ökotárs und Demnet geteilt werden.

Gewinnerkompensation

Ist die im neuen Wahlgesetz eingeführte sogenannte Gewinnerkompensation kritikwürdig? International ist in gemischten Wahlsystemen meist eine Kompensation der Verlierer bekannt: Das bedeutet, dass die ineffektiven Stimmen, die auf Kandidaten der zweiten und dritten Plätze abgegeben wurden, auf einer Kompensationsliste gesammelt werden und zu Mandaten führen können. Doch nach dem neuen ungarischen Wahlrecht können auch diejenigen Stimmen des Gewinners auf eine Kompensationsliste kommen und zu Mandaten werden, die den Unterschied zwischen dem ersten und dem zweiten Kandidaten in einem Wahlbezirk ausmachen, d.h. die zum Sieg nicht mehr nötig gewesen wären. Diese Regelung begünstigt überproportional die stärkste Kraft. Auch diese Regelung kann einen Sinn haben, soweit es um die Herstellung einer regierungsfähigen Mehrheit geht. So wird zum Beispiel in Italien die Mandatenzahl des Parteienbündnisses, das die relativ höchste Zahl der

Stimmen, aber keine absolute Mandatsmehrheit erringen konnte, auf 55 Prozent der Mandate (nur auf eine absolute Mandatsmehrheit) erhöht. Die Bonus-Folgen sind also in Italien weniger drastisch als in Ungarn.

Als das neue ungarische Wahlgesetz beschlossen wurde, war das Ziel der Gewinnerkompensation vermutlich in erster Linie dasselbe, das auch die italienische Regelung im Sinn hat: Stabilisierung der Regierungsfähigkeit im parlamentarischen System. Dass angesichts der Stärke von Fidesz daraus 2014 zunächst (sehr knapp, durch ein Mandat) eine Zweidrittelmehrheit mit Verfassungskompetenz entstand, war kaum vorhersehbar. Aus dieser Sicht ist auch die ungarische Regelung für die Zukunft ein möglicher, allerdings aus Sicht einiger Experten weit überzogener Stabilisierungsfaktor, der jedoch demokratisch nicht grundsätzlich zu beanstanden wäre.

Zusammenfassend stimmten alle Experten darin überein, dass die neue Wahlkreiskarte und die Wahlwerberegelungen zwar gewisse Vorteile für die aktuelle Regierung enthalten, bei den Wahlen 2014 wegen der ohnehin klaren Mehrheitsverhältnisse aber keinen entscheidenden Einfluss auf das Wahlergebnis ausübten. Die Aussage, das neue Wahlrecht sei der Grund für Orbáns Wahlerfolg, könnte lediglich insofern stimmen, als dass das neue Wahlgesetz zwar nicht die Regierungsmehrheit, wohl aber das erneute Erlangen einer knappen verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit zur Folge haben könnte.

Einige der befragten Experten waren der Ansicht, dass eine glaubwürdigere starke Opposition die Wahlen 2014 auch trotz dieser Medienpräsenz hätte gewinnen können, ähnlich wie Fidesz 1998 trotz des damaligen linksliberalen medialen Gegenwinds siegte. Diese These könnte durch die Nachwahl 2015 eines unabhängigen Kandidaten bestätigt sein. Aber diese Überlegung verringert nicht die Kritik, die berechtigterweise an personalpolitischen und strukturellen Möglichkeiten der Regierungsseite hinsichtlich der Wahlwerbung geübt werden kann.

Medien

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Das Jahr fängt schlecht an für Europa. Es geht nicht nur um den Euro – es geht um die Freiheit. Nun ist ein Mann EU-Ratspräsident, der die Medien seines Landes unter seine Kontrolle gebracht hat. In Ungarn haben seit Neujahr Pressefreiheit und Pressevielfalt keine Grundlage mehr. Das trifft nicht nur die zehn Millionen Ungarn, das trifft alle Europäer. Und es blamiert die 26 übrigen Staats- und Regierungschefs. Schlimm genug, dass Berlusconi

und Sarkozy Regierungstreue von Günstlingen gelenkten Medien ganz normal finden. Dass der neue Ratspräsident eine der wichtigsten Errungenschaften Europas aber kurzerhand abschafft, das hat eine andere Qualität. Wenn die deutsche Bundeskanzlerin die Regierenden in Peking oder Moskau künftig kritisiert, weil sie Journalisten verfolgen oder das Internet abschalten, dann können sie ganz locker nach Budapest zeigen. So verliert Europa, so verlieren wir unsere Glaubwürdigkeit. Natürlich, wir müssen Lukaschenko und Weißrussland kritisieren oder die Mullahs in Teheran wegen der Festnahme der deutschen Journalisten angreifen. Aber unser Ernstfall heißt Ungarn. In der Mitte Europas wird ein Grundrecht ernsthaft verletzt. Orbáns Mediengesetz ist kein Kavaliersdelikt. Demokratie und Marktwirtschaft gelten schon längst nicht mehr als Zwillingsschwestern. Freiheit für den Markt, aber nicht für unbequeme Gedanken. Wachstum durch Kapitalismus, Konsum, aber ohne Kritik. Das ist ein gefährlicher Bazillus, der in der Welt um sich greift. Wenn Europa diesem Bazillus nicht widersteht, gibt es sich selbst und seine besten Werte auf. Solange Orbáns Mediengesetz gilt, darf Budapest sich nicht im Glanz der europäischen Führungsrolle sonnen. Diplomatische Freundlichkeiten wie beim Antrittsbesuch der EU-Spitzen sind feige. Lächeln an der Seite eines Zensors, das gewohnte Familienfoto vom Gipfel – das wäre eine Schande für Angela Merkel und ihre Kollegen. Nicht nur der Euro, auch die Freiheit braucht jetzt einen Rettungsschirm in Europa.“²⁴

Kritische Reflexion

Pressefreiheit und Pressevielfalt

Anlass des zitierten Kommentars war die Verabschiedung des neuen ungarischen Mediengesetzes. Findet Kontrolle, oder sogar Zensur, durch die Regierung statt?

Alle Experten bestätigten einhellig, dass in Ungarn sowohl Pressefreiheit als auch Pressevielfalt bestehe, weder Kontrolle noch Zensur stattfänden. Die Experten bestätigten weiterhin, dass Ungarn eine pluralistische, wenn auch sehr polarisierte Medienlandschaft habe. Ein wesentlicher Teil der ungarischen Medien sei politisch gebunden, ein anderer Teil aber unabhängig. Allerdings wird betont, dass auch in Ungarn die politische Präferenz eines Eigentümers sich nicht unbedingt immer auf die Medieninhalte auswirkt. Auf dem ungarischen Medienmarkt sind übrigens alle großen deutschsprachigen Medienunternehmen vertreten, etwa die Funke-Gruppe, Axel Springer, Ringier und Bertelsmann.

Kurzüberblick der Medienlandschaft

Die politischen Tageszeitungen verteilen sich proportional: zwei große Blätter sind linksorientiert (die MSZP-nahe *Népszabadság*, immer noch die größte landesweite Tageszeitung, sowie *Népszava*), zwei rechtsgerichtet (*Magyar Nemzet* und *Magyar Hírlap*). Von den privaten Fernsehsendern gibt es zwei rechtsgerichtete (*hírtv* und *EchoTV*) und einen linksorientierten (*atv*). Zu den politisch unabhängigen Medien zählen auch private Fernsehsender und Internetportale, die mehrheitlich regierungskritisch eingestellt sind.

Mediengesetz und Medienrat

Ungarn kämpft mit ähnlichen Problemen wie alle post-sozialistischen Länder: Wie kann aus einem ehemaligen kommunistischen Presse- und Medienmonopol eine pluralistische Medienlandschaft geschaffen werden? Das alte, gleich nach der politischen Wende verabschiedete Mediengesetz verfügte über eine „Konsens-Fassade“ (so einer der gehörten Experten): Außer den Parteivertretern konnten auch scheinbar unabhängige NGOs in den Medienrat gewählt werden. Doch hinter diesen standen damals in erster Linie Sozialisten und Linksliberale. Naturgemäß waren damals auch die erfahreneren Medienprofis – und folglich die maßgeblichen Persönlichkeiten im Rundfunk – eher Leute des alten Systems.

Die Fidesz-Regierung wollte auch auf diesem Gebiet ihren Wahlerfolg 2010 nutzen, um mit dieser Vergangenheit zu brechen und ausgeglichene neue Verhältnisse zu schaffen. Mit dem Mediengesetz schuf das Parlament die neue Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde, die Registrierungen vornimmt und Lizenzen vergibt. Ihr wichtigstes Gremium ist der Medienrat, der über die normativen Vorschriften des Mediengesetzes wacht und bei Verstößen Sanktionen verhängen kann. Die fünf neuen Mitglieder des aufgrund der gesetzlichen Vorschriften unabhängigen Medienrates werden vom Parlament gewählt. Die Zweidrittelmehrheit von Fidesz-KDNP wählte allerdings im Jahr 2011 einzig Fidesz-nahe Personen in den Medienrat, deren Unabhängigkeit erst zu prüfen wäre. Ihr Mandat dauert – in Europa ungewöhnlich lange – neun Jahre. Somit könnte Fidesz vorgeworfen werden, die eigenen Leute in dieser Position auch für spätere Legislaturperioden gesichert zu haben.

Wiederum scheint auch im Mediensektor eher das Problem einer parteipolitischen (die Zweidrittelmehrheit nutzenden) Personalpolitik zu bestehen als ein institutionelles Problem. Es wäre sicherlich klüger und demokratischer fairer gewesen, einen oder zwei Sitze durch Kandidaten

der Opposition besetzen zu lassen, womit auch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament besser widerspiegelt worden wären.²⁵ Eine parteipolitische Orientierung in den Medieninstitutionen war in Ungarn allerdings auch früher gegeben; jedoch sorgten die sozialistisch-liberalen Regierungen für eine bessere Fassade der Zivilkontrolle im Medienrat. Dennoch sind bislang keine systematischen Gängelungen oppositioneller Medien seitens des Medienrates bekannt. Eine Strafe wurde vielmehr gegen regierungsnahen Medien verhängt (eine Geldbuße für den rechtskonservativen Journalisten und Fidesz-Mitbegründer Zsolt Bayer). Strafen wurden auch gegen Jobbik-Medien wegen rassistischer Äußerungen verhängt. Ob die Verweigerung der Lizenzverlängerung für den oppositionellen Sender *Klubrádió* wegen eines rein formellen Verstoßes im Lizenzantrag angemessen war, ließe sich kritisch beleuchten. Allerdings gewann *Klubrádió* den anschließenden Gerichtsprozess.

Zentralisierung der Nachrichten durch MTI

Der neuen Nationalen Medien und Kommunikationsbehörde wird oft eine Zentralisierung der Nachrichten vorgeworfen, weil die Ungarische Nachrichtenagentur (MTI) Redaktionen ihren Dienst kostenlos anbietet. Diese, zunächst als finanzielle Unterstützung aller Medien beabsichtigte Möglichkeit führt dazu, dass die meisten Redaktionen – besonders der Lokalzeitungen auf dem Lande – diese kostenlosen MTI-Nachrichten übernehmen. Die dadurch entstehende Homogenität von Nachrichten quer durch die Medienlandschaft könnte die Ausgeglichenheit der Berichterstattung gefährden; obwohl alle Redaktionen auch freien Zugang zu anderen Quellen und Agenturen haben, entscheidet oft die Kostenfrage zugunsten von MTI.

Im Zusammenhang mit MTI sind zwei Fälle bekannt geworden, in denen die Nachrichtenagentur für die Regierung ungünstige Ereignisse nicht berichtete: einmal eine regierungskritische Buchvorstellung des früheren Staatspräsidenten László Sólyom; zudem eine Pressekonferenz des Fidesz-Fraktionsvorsitzenden Antal Rogán, in welcher er kritische Fragen zu seiner Steuererklärung beantworten sollte. Weiterhin wurde ein Fall bekannt, in dem ein Fernsehredakteur Aufnahmen über eine regierungskritische Demonstration manipuliert hatte; nach Bekanntwerden der Manipulation wurde ihm gekündigt.

Es gibt zugleich viele Beispiele für sehr engagierte, regierungskritische Journalisten, besonders in unabhängigen Internetportalen. Als jüngstes Beispiel kann man hier *Origo* erwähnen, eines der größten Nachrichtenportale des Landes. Dort hatte ein Journalist über

auffällig hohe Hotelkosten des Leiters des Ministerpräsidentenamtes, János Lázár, berichtet. Stand die spätere Entlassung des Origo-Chefredakteurs damit im Zusammenhang? Als Reaktion auf dessen Entlassung kündigte zwar ein Großteil der politischen Redaktion; Lázár wird vorgeworfen, politischen Druck ausgeübt zu haben. Aber sowohl das Portal Origo, als auch dessen Eigentümer Magyar Telekom (eine Tochter der Deutschen Telekom) erklären, politischer Druck sei für diese Entlassung nicht die Ursache gewesen, vielmehr gebe es Umstrukturierungspläne. Die Neuausrichtung des Portals scheint das zu bestätigen; innerhalb der letzten drei Jahre musste bereits der vierte Chefredakteur von Origo gehen. Auch sind Verkaufspläne an den Medienkonzern Sanoma bekannt geworden. Der Fall Lázár ist zwar nicht gänzlich aufgeklärt; auffällig ist jedoch, dass in der heimischen und internationalen Presse auch ohne diese Klärung eine Gefährdung der Pressefreiheit beklagt wurde. Man sollte die Aufklärung vorantreiben und das Ergebnis abwarten, ehe man die Begründung der Eigentümer von Origo zu Lasten der Regierung zurückweist.

Ausbau eines konservativen Medienreichs

In den letzten zehn Jahren ist ein konsequenter Ausbau von konservativen Medien zu erkennen. Ein Grund hierfür sind sicherlich die Erfahrungen, die Fidesz vor und während der Regierungszeit 1998-2002 machte. Im Vergleich zum linksliberalen Bündnis, das eine aus der Zeit des Sozialismus hinübergerettete starke Stellung in den Medien besaß, hatte damals das konservative Lager objektiv einen Aufholbedarf. Fidesz hat im letzten Jahrzehnt – also über die Regierungszeit Viktor Orbáns hinaus – ihr nahestehende Privatmedien geschaffen; zudem bemühte sich die Partei nach 2010, wohl ebenfalls als Antwort auf die frühere linksorientierte Praxis, eine personalpolitisch regierungsfreundlichere Haltung in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu schaffen. Dies wurde sowohl durch Stellenabbau ermöglicht, welcher nach Expertenmeinungen tatsächlich nötig war, als auch durch konkreten Personalwechsel zugunsten von Fidesz, was kritisch zu beurteilen ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich in Ungarn weder Zensur noch eine nicht legitime direkte Einflussnahme der Regierung auf die Inhalte der Medienberichterstattung nachweisen lassen. Auch das neue Mediengesetz hat im Wesentlichen die seit 20 Jahren geltenden Strukturen des alten Mediengesetzes von 1995 bestehen lassen. Die wichtigen Probleme der Medien sind, ähnlich wie in anderen Ländern, durch komplexe Eigentümerstrukturen und unsichere Beschäftigungsverhältnisse,

durch Geldmangel und mitunter unzureichende Professionalität charakterisiert. So entstehen auch in Ungarn Gefahren oft aus unbewusster Anpassung an Berichterstattungen, wie sie am jeweiligen Arbeitsplatz vielleicht erwartet werden. Diese Tendenzen bevorteilen natürlich besonders eine so starke Regierung wie die Viktor Orbáns.

Allerdings ist die Regierung bestrebt, insbesondere durch personalpolitische Maßnahmen, die öffentlich-rechtlichen Medien und die regulierende sowie kontrollierende Medienbehörde regierungsfreundlicher auszurichten. Diese Bestrebungen halten sich zwar im gesetzlichen Rahmen und sind auch wegen der Zweidrittelmehrheit der Regierung rechtmäßig, erscheinen aber personalpolitisch kritikwürdig, auch wenn oppositionelle Medien nach wie vor vielfältig und lautstark sind. Es wäre wünschenswert, wenn insbesondere die personalpolitische Einflussnahme der Parteien und der Regierung wesentlich transparenter und schon institutionell deutlicher auf Ausgewogenheit ausgerichtet wäre. Dafür gibt es genug europäische Vorbilder.

Soziale Gerechtigkeit und Korruption

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Der Anwalt der Armen – so inszeniert sich Ungarns Regierungschef Orbán vor den Parlamentswahlen im April. Doch von seiner Politik profitieren Ungarns Reiche und Orbáns Vertraute.

... Unter dem Jubel Tausender schreitet Ungarns Ministerpräsident Viktor Orbán die Stufen des Nationalmuseums zum Rednerpult herab. Er könne es nicht zulassen, dass die Bevölkerung ‚permanent ausgenommen‘ werde, donnert Orbán. Seine Regierung schütze Familien vor ‚Wucherern, Monopolen, Kartellen und imperialen Bürokraten‘.

... Dabei ist die soziale Spaltung des Landes so tief wie seit dem Ende der kommunistischen Diktatur 1989/90 nicht mehr. Zwar hat die Regierungsmehrheit seit vergangenem Jahr mehrmals die Preise für Wohnnebenkosten wie Strom, Gas und Wasser senken lassen – ein Wahlgeschenk, verkauft unter dem Motto ‚Kampf gegen ausländische Konzerne‘. Dennoch sind rund drei Millionen Menschen, knapp ein Drittel der Bevölkerung, arm und leben in prekären Verhältnissen.

Die oberen zehn Prozent profitieren dagegen von der orbánschen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Sie sind Kern der Fidesz-Klientel. Mehr noch: Orbán selbst und einige Dutzend seiner Vertrauten und Getreuen haben es zu

überraschend schnellem Reichtum gebracht – oft unter fragwürdigen Umständen.

... Eine Handvoll schwerreicher Geschäftsleute kontrolliert mit Firmenimperien einen großen Teil der ungarischen Wirtschaft, sie bekommen das Gros der Staatsaufträge zugeschanzt und kassieren einen großen Teil der EU-Fördergelder.

... Journalisten des 2011 gegründeten Internetportals „atlatszo.hu“ haben die Geschäfte dieser und anderer Oligarchen und ihre Verflechtungen mit Fidesz akribisch recherchiert. ‚Korruption und krumme Machenschaften von Oligarchen gab es auch unter der vorherigen sozial-liberalen Koalition‘, sagt der Investigativjournalist Attila Mong, ‚aber unter Orbán ist der Staat zu einer Geisel von privaten und Parteiinteressen geworden‘.²⁶

Kritische Reflexion

Der Vorwurf sozialer Ungleichheit stimmt nicht mit den statistischen Fakten überein, wenn man Ungleichheit am Gini-Koeffizienten²⁷ misst und die Daten von 1992 (mit einem Gini-Koeffizienten von 27,9) bis 2013 (28,0) durchgehend vergleicht. Auf den ersten Blick könnte der zitierte Artikel recht haben, da die beiden Werte von 1992 und 2013 fast gleich sind. Wenn man allerdings die gesamte Transformationsepoche betrachtet, muss man der zitierten Berichterstattung widersprechen: Es entspricht nicht der Wahrheit, dass „die soziale Spaltung des Landes so tief [sei,] wie seit dem Ende der kommunistischen Diktatur 1989/90 nicht mehr“. Die Entwicklung des Gini-Koeffizienten zeigt, dass die soziale Ungleichheit in Ungarn ihren bisher schlechtesten Wert 2006 mit 33,3 Punkten erreicht hatte, sich dann bis 2010 auf 24,1 Punkte besserte und in der Finanzkrise wieder zu steigen begann. Der letzte, europäisch vergleichbare ungarische Wert von 2012 mit 26,9 Punkten ist sogar deutlich besser als der europäische Durchschnitt (30,6); stieg aber 2013 wieder auf 28,0.²⁸ Am größten war die Ungleichheit zwischen 2010 und 2013 unter anderem in Lettland mit 35,7 Punkten, sowie in Spanien, Portugal und Großbritannien (alle zwischen 32 und 35 Punkten), und am geringsten in Norwegen mit 22,6 Punkten. Es ist richtig, dass die soziale Ungleichheit auch in Ungarn seit 2010 wächst, allerdings nicht drastischer als der europäische Durchschnitt. Wir haben es hier mit einer weltweiten Entwicklung zu tun, die in Ungarn nicht stärker ist als in anderen Ländern.

Der zweite Vorwurf des Zeitungsartikels, dass „die oberen zehn Prozent von der orbánschen Wirtschafts- und Sozialpolitik profitieren“, wird oft kritisch als eine Konsequenz der von der Regierung eingeführten Einheitssteuer von 16 Prozent angesehen. Regierungsver-

treter betonen dagegen, dass diese Steuer in erster Linie die Steuerflucht deutlich senken, mehr legale und neue Arbeitsplätze schaffen sowie den Privatkonsum und die Investitionsfreudigkeit der Unternehmen erhöhen sollte.

Auch wenn diese Zusammenhänge strittig sind, wuchs die Beschäftigungsrate laut Eurostat seit der Einführung der Einheitssteuer von 55,4 Prozent (2010)²⁹ bis August 2014 auf 61,8 Prozent. Die Arbeitslosigkeit, die sich zwischen 2010 und 2013 stets zwischen 12 und 10 Prozent bewegte, sank bis August 2014 auf 7,9 Prozent,³⁰ ein Tief, das es seit sechs Jahren nicht mehr gab.³¹ Kritiker bemerken, dass diese Zahlen größtenteils den öffentlichen Beschäftigungsprogrammen zu verdanken seien, doch wuchs 2014 laut Eurostat langsam auch die Zahl der Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Es stimmt, dass durch die Einheitssteuer die oberen 20 Prozent der Bevölkerung begünstigt werden. Um dem entgegenzuwirken, hat das Parlament Arbeitsplatzschutzmaßnahmen und Kompensationsformen eingeführt, die diese Nachteile zum Teil ausgleichen. Auch blieb die Netto-Verteilung der Steuerlasten wie früher und wie in den meisten Demokratien: Die oberen 20 Prozent zahlen etwa 60 Prozent der gesamten Einkommensteuer.

Im Übrigen ist diese Steuerpolitik in etlichen Ländern Mittel- und Osteuropas verbreitet, für die infolge des Transformationsprozesses eine relativ geringe Beschäftigung bei gleichzeitiger massenhafter Steuerflucht charakteristisch war. Ungarn orientierte sich auch am Beispiel der Slowakei, welche die Einheitssteuer bereits 2004 einführte (dann 2013 allerdings differenzierte); die Einheitssteuer könnte demnach auch in Ungarn als vorübergehend betrachtet werden. In Europa haben zurzeit noch folgende Länder eine Einheitssteuer: Bulgarien (10 Prozent); Estland (21 Prozent); Lettland (23 Prozent); Litauen (15 Prozent); Rumänien (16 Prozent) und Tschechien (15 Prozent).

Als einen weiteren Grund für soziale Ungleichheit nennt der Zeitungsartikel Vetternwirtschaft: „Eine Handvoll schwerreicher Geschäftsleute kontrolliert mit Firmenimperien einen großen Teil der ungarischen Wirtschaft, sie bekommen das Gros der Staatsaufträge zugeschanzt und kassieren einen großen Teil der EU-Fördergelder.“ Laut Transparency International steht Ungarn in der Länderliste für Korruption derzeit auf Platz 47, hinter Polen (38), aber vor der Tschechischen Republik (57) und der Slowakei (61).³² Da das Transparenzgebot für öffentliche Ausgaben sogar in die neue Verfassung aufgenommen wurde, lobte der EU-Antikorruptionsbericht die Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung, bemängelt allerdings deren bisherige praktische Umsetzung. Andere

Akteure äußerten ihre Bedenken wegen Korruption hingegen kritischer. Der Fall des im Oktober 2014 bekannt gewordenen Einreiseverbots in die USA für hohe ungarische Beamte wegen des Vorwurfs der Korruption muss aufgeklärt werden.³³ Dies wird allerdings erschwert, solange die USA weder Personen noch Tatbestände bekanntgeben. Hier tragen also auch die USA eine erhebliche Verantwortung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die soziale Ungleichheit in Ungarn dem europäischen Durchschnitt entspricht, und nicht in den letzten Jahren am größten oder sogar ausgeprägter als zu Wendezeiten war. Es stimmt, dass die Wirtschaftspolitik der Regierung die obersten zehn Prozent der Bevölkerung begünstigt; eine Entwicklung und eine Kritik, die durchaus nicht auf Ungarn beschränkt sind. Gleichzeitig profitiert das Land, wie es die neuesten Beschäftigungszahlen zeigen. Diesen Trend bestätigt auch ein Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von 3,4 Prozent im vierten Quartal 2014, der alle Erwartungen der Analysten übertraf. Auch wenn der Trend noch nicht endgültig verlässlich ist, kann man eine positive Entwicklung erkennen.

Antisemitismus

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Seit dem Amtsantritt des rechtskonservativen Ministerpräsidenten Viktor Orbán im Jahr 2010 hat sich das Klima für Minderheiten³⁴ nach Ansicht von Beobachtern verschlechtert.

... Orbán sparte [beim Jüdischen Weltkongress] nicht mit Verurteilungen des Antisemitismus schlechthin – richtig konkret wurde er aber in seiner Antwort auf [Ronald] Lauder nicht. Vielmehr versuchte er die Schwere des Problems in Ungarn zu relativieren, indem er auf das restliche Europa verwies. Müsse sich nicht ganz Europa fragen, wie es zu jener wirtschaftlichen Krise kommen konnte, auf deren Grundlage nun an vielen Orten Frustration, Wut und Hass gedeihen würden, fragte er in die Runde. Außerdem: ‚Die vor zwei Jahren von uns geschaffene neue Verfassung gibt den mit uns lebenden Juden³⁵ und anderen Minderheiten wahrhaften Schutz, Sicherheit, menschliche und gemeinschaftliche Würde‘, so Orbán. Das neue Grundgesetz ist jedoch in Ungarn umstritten. Orbán hatte es mit der Zweidrittelmehrheit seiner Regierungspartei Fidesz durch das Parlament gebracht. Die Zunahme antisemitischer Vorfälle in Ungarn vermochte es nicht zu verhindern.“

... Die ungarische Regierung fährt einen gefährlichen Kurs. Sie lässt rassistische und neonazistische Umtriebe zu. Viktor Orbán hätte in seiner Rede vor dem Jüdischen Weltkongress dieses Problem ernst nehmen müssen. Aber der Premier ist an seiner Aufgabe gescheitert. ... Orbán müsste Zeichen setzen. Aber er tut es nicht.“³⁶

Kritische Reflexion

Ungarn hat traditionell starke antisemitische Strömungen; statistisch etwa so stark wie in Frankreich.³⁷ Aus den beiden neuesten Erhebungen über Antisemitismus in Ungarn³⁸ ergibt sich, dass dieser zwischen 2006 und 2010, also vor der Orbán-Regierung, am stärksten stieg und seit 2010 eher leicht abgenommen hat. Dass dieses Ergebnis allerdings nicht mit der alltäglichen Wahrnehmung korreliert, liegt am Einzug der Jobbik-Partei in das Parlament: Obwohl Antisemitismus im Durchschnitt offenbar nicht zugenommen hat, sondern sogar eher zurückgegangen ist, wirkt er durch Jobbiks Vertretung im ungarischen Parlament heute lauter und präsenter, sodass auch seine Wahrnehmung in der Öffentlichkeit deutlich gestiegen ist.

Insofern könnte die Aussage des Artikels bestätigt werden, dass „seit dem Amtsantritt des Ministerpräsidenten Viktor Orbán [d.h. seit 2010] sich das Klima für Minderheiten verschlechtert hat“, obwohl der Antisemitismus statistisch nicht gestiegen ist und obwohl die Erhebungen seit 2010 keine „Zunahme antisemitischer Vorfälle in Ungarn“ zeigen.

Noch vor einigen Jahren wären hemmungslose öffentliche antisemitische Polemiken unvorstellbar gewesen – indessen hat die Jobbik-Partei Platz im Parlament gefunden und artikuliert sich dort und auch andernorts. Diese öffentliche und politische Präsenz des Antisemitismus fällt tatsächlich in die Zeit seit Orbáns Amtsantritt, ist aber keineswegs dessen Folge. Jobbik wurde drittstärkste Partei bei den Wahlen 2010; doch für dieses Ergebnis war das Scheitern der sozialistisch-liberalen Gyurcsány-Regierung verantwortlich.

Anders als in den meisten Ländern Westeuropas korreliert im Übrigen die Einstellung zum Antisemitismus in Ungarn nicht wesentlich mit der parteipolitischen Präferenz der Wähler: Der Anteil der Wähler mit antisemitischen Vorurteilen entspricht – außer bei Jobbik mit 49 Prozent und bei der LMP mit 12 Prozent – in allen übrigen Parteien etwa dem ungarischen Bevölkerungsdurchschnitt von 33 Prozent: Fidesz: 39 Prozent; MSZP 38 Prozent; Együtt: 30 Prozent; DK: 30 Prozent.³⁹

Zur Aussage, die neue Verfassung habe „die Zunahme antisemitischer Vorfälle in Ungarn ... nicht zu verhindern“ vermocht, wäre nach Meinung der angehörten

Experten zu bemerken, dass in den letzten 20 Jahren die Schwierigkeit der gesetzlichen Verfolgung von Hassreden gegen Gemeinschaften bei der Rechtsprechung lag. Ein gesetzliches Verbot existierte, aber dessen Durchsetzung war nicht gewährleistet, zum einen wegen der sehr liberalen Auslegung der Meinungsfreiheit durch das frühere Verfassungsgericht (nach dem Vorbild der amerikanischen Interpretation von Meinungsfreiheit), zum anderen weil keine Einzelpersonen konkret betroffen waren, was nach der damaligen Gesetzgebung Voraussetzung zur Strafverfolgung war.

2011 übernahm die Orbán-Regierung die EU-Direktive von 2008/913/IB über Hetze gegen Gemeinschaften wortwörtlich in das ungarische Bürgerliche Gesetzbuch, und untermauerte diese mit folgender Verfassungsänderung: (Artikel IX Absatz 4): „Die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung kann sich nicht auf die Verletzung der Menschenwürde Anderer richten. (5) Die Ausübung der Freiheit der Meinungsäußerung kann sich nicht auf die Verletzung der Würde der ungarischen Nation und nationaler, ethnischer, rassistischer oder religiöser Gemeinschaften richten. Personen, die einer solchen Gemeinschaft zugehören, sind – gemäß den Bestimmungen in einem Gesetz – berechtigt, gegen eine gemeinschaftsverletzende Meinungsäußerung ihre Ansprüche wegen der Verletzung ihrer Menschenwürde vor Gericht geltend zu machen.“

Diese Verfassungsänderung wurde insbesondere von den jüdischen Gemeinschaften als „ein historischer Schritt“ bezeichnet und fand auch schon kurz nach ihrem Inkrafttreten in einem Fall konkrete Anwendung.⁴⁰

Allerdings erscheint es gefährlich, dass die Freiheit der Meinungsäußerung auch durch eine „Verletzung der Würde der ungarischen Nation“ eingeschränkt werden könnte. Die Aufnahme dieser Regelung in die Verfassung bietet potenziell die Rechtsgrundlage zu einer gravierenden Einschränkung der Meinungsfreiheit, da die „Würde der ungarischen Nation“ eine sehr verschieden interpretierbare Formulierung darstellt; auch wenn dieser „Schutz der Würde der Nation“ schon seit 1993 im ungarischen Strafgesetzbuch festgehalten und definiert war: Er bezog sich auf die Staatssymbole wie die Fahne, die Hymne und das Wappen Ungarns.

Der zitierte Artikel wirft der Regierung weiterhin vor, dass sie „einen gefährlichen Kurs fährt, da sie rassistische und neonazistische Umtriebe zulässt“. Weiter heißt es: „Orbán müsste Zeichen setzen. Aber er tut es nicht.“ Fidesz bediente sich einer zweideutigen Sprache, um mit einer nationalen Rhetorik auch Jobbik-Wähler zu gewinnen. Es fehle eine klare Abgrenzung zu Jobbik, und so gäbe es auch keine klare Sprache gegen den Antisemitismus. Für

diese Vorwürfe gegenüber der Regierung gibt es allerdings keine Belege, vielmehr widersprechen ihnen zahlreiche Maßnahmen und offizielle Äußerungen von Regierungsvertretern, die wiederholt ihre Null-Toleranz-Politik gegenüber antisemitischen Äußerungen erklärten.⁴¹ Die angehörten Experten waren ausnahmslos der Meinung, dass keine frühere Regierung so viel für die Bekämpfung des Antisemitismus und für die Anerkennung der Mitverantwortung Ungarns für den Holocaust getan habe wie zunächst die erste (1998-2002) und später die jetzige Fidesz-Regierung. Beide Regierungen führten juristische Regelungen ein, wie zum Beispiel die Verschärfung der Parlamentsgeschäftsordnung gegen Hassreden⁴² und das Monitoring antisemitischer Vorfälle, welches die NGO „Brussels Institute“ der Stiftung Action and Protection monatlich anhand der OSZE-Methodik ausführt.

Auch moralisch und symbolisch hat die Orbán-Regierung die deutlichen „Zeichen gesetzt“, die der Artikel fordert: Sie bat als erste ungarische Regierung der Geschichte seit 1945 um Vergebung für die Rolle Ungarns im Holocaust.⁴³ Weiterhin war sie auf dem Gebiet der Erinnerungskultur mit wichtigen Initiativen tätig. Die erste Orbán-Regierung errichtete das erste Holocaust-Gedenkzentrum in Mitteleuropa und führte in Ungarn einen jährlichen Holocaust-Gedenktag ein, an welchen ein Bildungsprogramm in Schulen anknüpft. 2014 rief die Regierung ein Holocaust-Gedenkjahr aus, in dessen Rahmen etwa zahlreiche Synagogen renoviert werden und auch das jüdische Kulturleben Unterstützung erfuhr. Von Jobbik distanzierte sich der Premierminister immer wieder und eindeutig, sowohl im Wahlkampf als auch in einem Interview mit der israelischen Zeitung Yedioth Ahronoth am Rande des Jüdischen Weltkongresses in Budapest.⁴⁴

Auf diese Regierungspolitik werfen allerdings neue Kontroversen einen Schatten: Es geht um die Diskussion über das Besatzungsdenkmal; um die Aufnahme von rassistischen Schriftstellern in Lehrpläne; und um die staatliche Auszeichnung rechtsradikaler Journalisten und Kulturschaffender. Auch wenn Letzteres eine unbeabsichtigte Unachtsamkeit gewesen zu sein scheint, zeugt der Vorgang von noch unzureichender Sensibilität gegenüber dem Thema Antisemitismus und kann so Zweifel an der Glaubwürdigkeit der aufgezählten Maßnahmen wecken.

Auch das Vorgehen der Regierung im Fall des Besatzungsdenkmals könnte insofern als ein Rückschritt gedeutet werden, als die Form des Denkmals eine Interpretation zulässt, wonach die Holocaust-Mitverantwortung nur teilweise Ungarn zuzuschreiben sei. Die Regierungsseite betont, dass es sich bei diesem Denkmal nicht um einen Hinweis auf den Holocaust handele, sondern um

ein Denkmal für die Opfer der deutschen Besatzung.⁴⁵ Die international ausgelöste Kritik zeigt jedoch, dass die Regierung ihre Politik offenbar nicht deutlich und sensibel genug vorbringt. Auch in Ungarn selbst und bei Vertretern der jüdischen Gemeinde stößt diese „Erinnerungspolitik“ auf Kritik. Die jüdische Dachorganisation MAZSIHISZ blieb aus Protest unter anderem gegen das Okkupationsdenkmal allen staatlichen Feierlichkeiten im Rahmen des Holocaust-Gedenkjahres 2014 fern.

Die Antisemitismusdebatte über und in Ungarn hat offenbar eine gefährliche parteipolitische Dimension. In den Gesprächen der Arbeitsgruppe mit den Experten wurde aus dem Bereich der jüdischen Gemeinden die Ansicht geäußert, dass der Gebrauch des Antisemitismusvorwurfs vonseiten der Parteien ein Teil des Problems sei: Der Vorwurf werde allzu oft auch aus parteipolitischen Gründen erhoben, heute um die Fidesz-Regierung international zu diskreditieren. Insofern gebe es eine parteipolitische Instrumentalisierung des Antisemitismus-Problems. Auch die Debatte um das Besatzungsdenkmal im Frühjahr 2014 habe die Opposition wohl aus diesem Grunde zum Wahlkampfthema gemacht.

Die Medien werfen Fidesz auch gelegentlich eine latente Zusammenarbeit und sogar die Absicht einer künftigen Koalition mit Jobbik vor. So schreibt eine deutsche Tageszeitung im Zusammenhang mit der neuen Mediensteuer, die Regierungspartei Fidesz habe „gemeinsam mit der oppositionellen rechtsextremen Partei Jobbik“⁴⁶ diese Steuer beschlossen: Doch Fidesz hatte dafür eine eigene Mehrheit, eine Absprache mit Jobbik fand nicht statt und keine Regierungspartei kann im Parlament verhindern, dass sich ihr eine Oppositionspartei bei der Abstimmung über ein Gesetz anschließt. Die Regierung verhält sich gegenüber Jobbik sehr kritisch und Fidesz ist diejenige Partei, die Jobbik politisch in Schach hält – davon zeugen auch die Ergebnisse der Europawahlen 2014. Bei Gesetzesentwürfen, in Untersuchungs- und Parlamentsausschüssen hatte sogar die sozialistische MSZP eine sogenannte „technische“ Zusammenarbeit mit Jobbik praktiziert, trotz ihrer öffentlichen Bekundung einer klaren Abgrenzung.

Ungarn befindet sich in einem geschichtlichen Aufarbeitungsprozess. Die oft einseitige Berichterstattung über die heutige Lage des ungarischen Judentums, insbesondere seitens der deutschsprachigen Presse, ist nach Auffassung vieler Experten eher kontraproduktiv. Sie unterfüttert unnötig das „Freiheitstrauma“ vieler Ungarn gegen eine angebliche „internationale Einmischung“ und mobilisiert auf diese Weise auch extreme Kräfte, denen solche Berichterstattung sehr gelegen kommt. Den gemäßigten politischen Kräften von Regierung und Opposition hilft

es nicht, wenn die zwischen ihnen bestehende Spaltung durch einseitige Berichterstattung – gerade zum Thema Antisemitismus – weiter vertieft wird. Letzten Endes leidet darunter auch die jüdische Gemeinschaft selbst, wie ihre Vertreter berichteten, da sie sich als Spielzeug parteipolitischer Auseinandersetzungen instrumentalisiert fühlt.

Experten bestätigten auch, dass seit einigen Jahren in Ungarn eine Renaissance des jüdischen Lebens stattfindet, besonders unter jungen Menschen. Es finden ein reger Austausch und „Heimattourismus“ zwischen Israel und Ungarn statt.⁴⁷ In diesem Sinne äußerte sich auch der frühere Vorsitzende des Dachverbandes Jüdischer Gemeinden in Ungarn, Péter Feldmájer: „Zu ‚95 Prozent‘ könne man in Ungarn ein ganz normales und glückliches, gutes jüdisches Leben führen. ... Man habe 40 Synagogen, es gebe jüdische Schulen, Kliniken, Wohlfahrtsvereine oder Jugendklubs. Das ist ihm wichtig, gerade weil Journalisten meist nur nach den ‚fünf Prozent‘ fragen; die seien allerdings ‚ernsthaft problematisch‘.“⁴⁸

Obdachlose

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Das ungarische Parlament hat am Montag ein umstrittenes Gesetz beschlossen, das Obdachlosen das Übernachten auf Straßen und Plätzen verbietet. Obdachlose können dann sogar mit Freiheitsentzug bestraft werden.

... Demnach sollen sich Obdachlose prinzipiell nicht an Orten aufhalten dürfen, die zum ungarischen Weltkulturerbe gehören. Darüber hinaus dürfen die Kommunen nach eigenem Ermessen Zonen bestimmen, in denen Obdachlosen der Aufenthalt verboten ist. Verstöße können mit Arbeit für das Gemeinwohl oder einer Geldbuße geahndet werden. ‚Wiederholungstätern‘ droht eine Gefängnisstrafe. Die sozialistische Oppositionspartei MSZP beklagte, dass die Obdachlosen durch dieses ‚unmenschliche‘ Gesetz von den Behörden nun ‚gejagt‘ werden könnten, ohne irgendeine Ordnungswidrigkeit begangen zu haben. Das neue Gesetz diene nur dazu, zu verhindern, dass der Anblick dieser Menschen die ‚Erfolgspropaganda‘ der Regierung störe. Vor dem Parlament demonstrierten Hunderte Ungarn gegen das Gesetz.“⁴⁹

Kritische Reflexion

Ausgangspunkt der Regelung war der Druck von vielen Bürgermeistern – auch von der oppositionellen MSZP –, die immer schwieriger werdende Situation der Obdachlosen im öffentlichen Raum zu regeln, da in den vergangenen fünf bis sechs Jahren in Ungarn

aus ökonomischen Gründen die Zahl der Obdachlosen deutlich gestiegen ist.

Zwischen 2006 und 2010, vor der Orbán-Regierung, erfroren in Budapest 131 Obdachlose; in manchen Bezirken entstanden Obdachlosencamps; für die Obdachlosen, doch auch für die Anwohner entstanden oft unhaltbare Zustände. Weil das Verfassungsgericht ein erstes Gesetz von 2011 für verfassungswidrig erklärte, wurde 2013 eine Regelung in die Verfassung übernommen, auch um für diese kommunale Aufgabe eine landesweit geltende Gesetzeslage zu schaffen. Der neue Artikel XXII, Absatz 3 der Verfassung bezieht sich nur auf den Fall, dass ein Aufenthalt im öffentlichen Raum zum „Lebensmittelpunkt“ wird. Das heißt, lediglich der „Aufenthalt“ mit „Lebensführungsabsicht“ ist auf Gebieten des Weltkulturerbes und auf bestimmten anderen, von den Bezirken beziehungsweise Kommunen ausgewiesenen öffentlichen Plätzen verboten. Die Regelung soll dem „Schutz der öffentlichen Ordnung, der Volksgesundheit und dem Denkmalschutz“ dienen. Verletzungen sind Ordnungswidrigkeiten. Nach dreimaliger Wiederholung können diese mit einer Geldbuße, gemeinnütziger Arbeit oder letzten Endes auch mit Freiheitsentzug bestraft werden.

Bislang sind nur einige Fälle mit Geldbußen bekannt, zum Freiheitsentzug ist es noch nie gekommen. Betroffene und Sozialarbeiter bestätigen, dass sich die Polizei seit dem Inkrafttreten der Regelung eher zurückhaltend verhält. Neben Stätten des Weltkulturerbes, die weite Teile der Innenstadt Budapests entlang des Donauufers umfassen, gehören zu den ausgewiesenen Orten zum Beispiel in Budapest die Metrostationen, die Umgebungen von Spielplätzen, Friedhöfen und Schulen, sowie Brücken und Unterführungen. Da sich die Ordnungswidrigkeit lediglich auf das „Wohnen“ bezieht, ist hier die ungarische Regelung dem „Wiener Campierverbot“ nicht ganz unähnlich.

Parallel zur gesetzlichen Regelung wurde den Bezirken und Kommunen vorgeschrieben, Obdachlosenunterkünfte zu garantieren. Die Regierung Orbán hat 2012 mit 30 Millionen Euro ein Programm begonnen, das Unterkünfte ausbaut und Obdachlosen kostenlose medizinische Versorgung, inklusive Krankenhausaufenthalten, sichert. Die Zahl der Obdachlosen in Ungarn kann nicht genau ermittelt werden, sie wird in den vergangenen Jahren auf circa 30 000 bis 50 000 geschätzt. Dafür gibt es seit fast zwei Jahrzehnten genaue Erhebungen über Obdachlose, die die sozialen Dienste und Unterkünfte in Anspruch nehmen. Die Zahl der Plätze in Obdachlosenheimen ist zwischen den Jahren 2011 und 2013 von 8 200 auf 11 000 gestiegen. Laut einer Erhebung liegt die Auslastung der Unterkünfte allerdings selbst in den Wintermonaten bei

nur 80 bis 90 Prozent.⁵⁰ Laut einer Regierungserklärung soll deswegen eines der Ziele der gesetzlichen Regelung sein, die Obdachlosen zur Inanspruchnahme der Unterkünfte und der sozialen Dienste zu bewegen. Angesichts der hohen Zahl der Obdachlosen wird von vielen Experten ein weiterer Ausbau der Plätze als nötig angesehen.

Ziel der ungarischen Regierung war dennoch nicht, „Jagd“ auf Obdachlose zu machen oder sie zu kriminalisieren. Auch ist Obdachlosen nicht der Aufenthalt an bestimmten Orten verboten. Es geht um Fälle, bei denen die benannten Orte als eine Art Lagerstätte genutzt werden, was mitunter zu unhaltbaren hygienischen Zuständen führte. Die Regelung hat zum Ziel, öffentliche Ordnung und Hygiene zu sichern und die Obdachlosen dazu zu bringen, die für sie vorgesehenen Unterkünfte und sozialen Dienste in Anspruch zu nehmen. Die internationale Kritik nimmt die eher parteipolitisch motivierte Kritik der ungarischen Opposition auf, berichtet aber wiederum nicht über die bisherigen Zustände und Maßnahmen, die die Regierung zur Unterstützung der Obdachlosen ergriffen hat.

Lage der Roma-Minderheit

Beispiel aus der Presseberichterstattung

„Kritiker werfen der rechtsnationalen Fidesz schon lange vor, den im Land grassierenden Rassismus gegen Roma zu fördern.

...Das Urteil nach der Mordserie an ungarischen Roma zeigt: Die Justiz greift bei rassistisch motivierten Verbrechen durch. Dennoch schwelt in Ungarn eine gefährliche Stimmung aus Rechtsextremismus und Fremdenhass. Ihr wichtigster Protagonist ist der Vorsitzende der Jobbik-Partei, Gábor Vona. Doch auch Ministerpräsident Viktor Orbán hat damit zu tun.

...Auch die Verfassungsänderungen, die Orbán mit seiner Koalition durch das Parlament brachte, lassen eine schleichende Nationalisierung und Machtkonzentration in Ungarn erkennen. Vor allem im Bereich der Kultur und Bildung zeichnet sich eine Diskriminierung von Minderheiten ab.“⁵¹

Kritische Reflexion

Das Zitat repräsentiert eine Art der Kritik, die übersieht, dass Fidesz gleich nach Ungarns EU-Beitritt 2004 als erste und damals einzige Partei in ganz Europa eine Roma-Abgeordnete ins Europäische Parlament delegierte. Ebenso widerspricht diesen Vorwürfen, dass während der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halb-

jahr 2011 eines ihrer wichtigsten Vorhaben die EU-weite Implementierung einer umfassenden, europäischen Roma-Strategie war. Diese Strategie lenkte die europäische Aufmerksamkeit auf die Situation der rund 10 bis 12 Millionen Roma in Europa und formulierte vier Ziele: „Zum einen wurde eine Verbesserung des Schulzuges als Voraussetzung für den Eintritt auf den Arbeitsmarkt angepeilt, zweitens sollte der Arbeitsmarktzugang selbst erleichtert werden, da die Arbeitslosigkeit unter den Roma alarmierend hoch ist (in Ungarn geschätzte 65 bis 75 Prozent). Das dritte Ziel betrifft die Gesundheitsversorgung. Roma haben auch in Ungarn eine niedrigere Lebenserwartung als die Mehrheitsbevölkerung, bestimmte Krankheiten kommen unter ihnen, bedingt durch ihre schlechtere Lebenssituation, häufiger vor. Mit dem vierten Ziel sollen die Wohnungssituation und der Zugang zu sozialen Dienstleistungen verbessert werden. Gegen Ende der ungarischen Ratspräsidentschaft konnte eine EU-Romastrategie bis 2020 beschlossen werden, was die ‚Europe-2020-Ziele‘ auf diesem Feld ergänzt.“⁵²

Die ungarische Regierung hat sich stark für eine Verbesserung der Situation der Roma eingesetzt. Warum ist dennoch eine so große Diskrepanz gegenüber der öffentlichen Wahrnehmung zu beobachten? Weil viele Veränderungen ihre Wirkung erst langfristig zeigen werden? Die Zahl der Roma mit Schulausbildung wächst kontinuierlich; in Ungarn ist – ähnlich wie in Rumänien – ein starker Aufschwung der Roma-Eliten zu beobachten und für den zuständigen Minister Zoltán Balog hat die Heranbildung von Roma-Intellektuellen, die eine selbstständigere Interessenvertretung der Roma verwirklichen könnten, eine hohe Priorität.

Die aufstrebende Roma-Elite in Ungarn hat die Erkenntnis gewonnen, dass sie ihre Rechte auch wahrnehmen muss. Sie ist sich dieser heute bewusster und reklamiert auch kritischer die allgemeinen Menschenrechte, Frauenrechte und eine soziale und wirtschaftliche Entwicklung.

Schlussfolgerungen

In zahlreichen Treffen und unter Einbeziehung ungarischer wie deutscher externer Experten hat die Arbeitsgruppe die Entwicklungen in Ungarn und den diesbezüglichen Diskurs in den deutschen wie internationalen Medien intensiv diskutiert. Dabei wurden auch unterschiedliche Sichtweisen und Bewertungen deutlich.

Doch kommt die Arbeitsgruppe auf der Grundlage der Expertenbefragungen in der Gesamtsicht zu der Einschätzung, dass Ungarn auch heute ein freiheitlicher und demokratischer Rechtsstaat ist, in dem weder die Presse

zensiert wird noch die Regierung Orbán den Antisemitismus fördert; gerade zu dessen Bekämpfung hat sie einige wichtige Schritte getan. Auch die institutionelle Unabhängigkeit der Gerichte ist gegeben.

Allerdings verführt die starke parteipolitische Stellung Orbáns zu einer oft parteipolitisch geprägten Personalpolitik, die den jeweiligen Institutionen nicht gut tun kann und welche auch zu einer Verarmung der für jede Demokratie notwendigen Vielfalt führen könnte.

Die zahlreichen Gespräche der Arbeitsgruppe haben deutlich gezeigt, dass einige der heute die Medien beherrschenden Vorwürfe gegen die Regierung Orbán zutreffen, viele aber übertrieben oder auch sachlich falsch sind. Kein Land, keine Regierung ist ohne Fehl. Dennoch kann kein Dialog der Völker in Europa fruchtbar sein, wenn dieser auf Vorurteilen und Vorverurteilungen gründet. Kritik sollte und muss geübt werden, sofern sie auf sachlichen und belegbaren Argumenten beruht. Doch muss dies für alle EU-Staaten gleichermaßen gelten, und die Kritik darf ohne schwerwiegende Gründe nicht als Verurteilung vorgebracht oder verstanden werden, sondern als Prozess der Weiterentwicklung europäischer Demokratie.

Empfehlungen

Bei der Untersuchung der Presseberichterstattung und in den Diskussionen der darin erhobenen Vorwürfe mit deutschen wie ungarischen Experten wurde deutlich, dass die Berichterstattung in zahlreichen Medien teilweise als unvollständig und einseitig, mitunter auch als fehlerhaft bezeichnet werden kann. Dies führt für den Leser zu einem verzerrten Bild der Situation in Ungarn, das auch immer mehr das Bild des Landes in der deutschen Politik prägt. In einer Vermischung von Fehlern, Auslassungen und politischer Voreingenommenheit in der Berichterstattung wird nicht erkennbar, inwieweit die Entwicklung in Ungarn einerseits tatsächlich gegen europäische demokratische Werte verstößt oder sich andererseits von den Verhältnissen beispielsweise in Deutschland unterscheiden mag, aber weder als antidemokratisch noch als antieuropäisch bezeichnet werden kann und deswegen vor dem Hintergrund staatlicher Souveränität zu akzeptieren wäre.

Die Qualität der Berichterstattung könnte gesteigert werden, wenn

- Informationen gründlicher überprüft und in Gesprächen mit politisch unabhängigen Experten, beziehungsweise Experten mit verschiedenen politischen Sichtweisen, kritischer hinterfragt würden;

- über den Kreis der in Deutschland bekannten, oftmals deutschsprachigen Ungarn oder auch in Deutschland lebenden Exilungarn hinaus ausgewiesene Fachleute in die Recherchen eingebunden würden;
- einzig auf der Grundlage gesicherter Informationen, der Hintergründe und Kontexte einzelner Ereignisse beziehungsweise Entwicklungen berichtet würde.

Das traditionell gute deutsch-ungarische Verhältnis hat in den letzten Jahren erheblich gelitten und bedarf dringend eines neuen, inspirierenden Impulses. Dazu müssten beide Seiten zum Teil auch parteipolitisch begründete Denkmuster hinter sich lassen und unvoreingenommener aufeinander zugehen: Gemeinsam und konstruktiv sollten offene Fragen diskutiert werden – ohne unbewiesene Vorwürfe, aber auch ohne übertriebene Empfindlichkeiten auf ungarischer Seite.

Die Regierung Orbán misst offenbar der Stabilität im politisch-demokratischen System sowie der Effizienz des Regierungshandelns besonders große Bedeutung bei. Seine parlamentarische Mehrheit sieht Orbán als demokratische Ermächtigung zu tiefgreifenden strukturellen Reformen in diesem Sinne. Die Rede, die er in Băile Tușnad hielt, löste heftige internationale Kritik aus, obwohl ihr Inhalt – bei etwas sorgfältigerem Studium – für diese Kritik eigentlich keinen Anlass bot; Orbán suchte hier im Rahmen einer freiheitlichen Demokratie und unter Beachtung der Menschenrechte einen Weg, der wegführen soll vom heutigen wirtschaftlichen Liberalismus und hin zu einem starken, nicht nur wirtschaftsliberalen Staat. Er sieht in seinem Kurs auch mehr Schutz für sozial Schwächere und für die nationalen ungarischen Interessen, auch damit angesichts einer sich schnell verändernden Welt Ungarn aus seiner Sicht im internationalen Wettbewerb der Staaten und Regierungssysteme erfolgreicher bestehen kann. Allerdings wäre Orbán mit seinen Ausführungen, die diskussionswürdige Fragen aufwerfen, auf wesentlich

weniger Ablehnung gestoßen, wenn er behutsamere Begrifflichkeiten gewählt hätte. Vielleicht wollte er bewusst provozieren; doch der Terminus „illiberaler Staat“, wenngleich er damit gemäß seinen Ausführungen eine „nichtliberale“ Wirtschaftsordnung meinte, stößt in Europa verständlicherweise auf Missverständnisse und Ablehnung. Orbán hat damit von vornherein eine sachliche Diskussion erschwert, wenn nicht gar sein Anliegen gänzlich diskreditiert. Wer im europäischen Diskurs Gehör finden will, sollte eine nicht leicht fehlinterpretierbare Sprache nutzen.

Orbán's Spannungsverhältnis zur Europäischen Kommission sollte nicht zur Grundlage gegenseitiger Vorwürfe, sondern zum Ausgangspunkt einer fundierten Debatte über die Zukunft des demokratischen Systems der Europäischen Union in einer globalisierten Welt genutzt werden. Mit einem produktiven Dialog über Fragen demokratisch stabiler Strukturen in einer globalisierten Welt könnten Ungarn und Deutschland gemeinsam auch Europa weiterbringen.

Die DGAP möchte, ausgehend von den Erfahrungen und Ergebnissen der Arbeitsgruppe, diesem Dialog zwischen Ungarn und Deutschland über die Zukunft Europas Raum geben und hat hierzu einen ständigen Deutsch-Ungarischen Gesprächskreis ins Leben gerufen, dessen erste Sitzung am 28. Januar 2015 sich der ungarischen Energieaußenpolitik und die zweite Sitzung am 25. März sich der Lage der ungarischen Opposition widmete. So könnte das deutsch-ungarische Verhältnis wieder das werden, was es vor 25 Jahren war: Ein Motor zur demokratischen Entwicklung Europas.

Der vorliegende Bericht erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Für Ergänzungen und kritische Bemerkungen, die das dargestellte Bild vervollständigen, ist die Arbeitsgruppe deswegen jederzeit offen und dankbar.

Anmerkungen

- 1 O.A., Next year in Berlin: Some Israelis Yearn for New Lives in Germany, in: The Economist, 11.10.2014, <<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21623796-some-israelis-yearn-new-lives-germany-next-year-berlin>> (abgerufen am 13.5.2015). Übersetzungen durch die Autoren.
- 2 Thomas Cooper, Dokumentum és Fikció – Kertész Imrével beszélget Thomas Cooper [Dokument und Fiktion: Thomas Cooper spricht mit Imre Kertész], in: Szombat, 8.11.2014, <<http://www.szombat.org/kultura-muvesztek/dokumentum-es-fikcio-kertesz-imrevel-beszelget-thomas-cooper>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 3 O.A., Opposing Orban: More Anti-government Protests, but Little Change from the Prime Minister, in: The Economist, 22.11.2014, <<http://www.economist.com/news/europe/21633856-more-anti-government-protests-little-change-prime-minister-opposing-orban>> (abgerufen am 13.5.2015).
- 4 Stephan Löwenstein, Die Nähe zum russischen Freund, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.12.2014.
- 5 Die Mehrzahl der Teilnehmer beherrscht die deutsche wie die ungarische Sprache, so dass die Presseberichterstattung im jeweils anderen Land verfolgt werden konnte.
- 6 Fidesz ist die 1988 von Viktor Orbán und weiteren jungen Oppositionellen gegründete, heute rechtskonservative Partei „Fiatl Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Párt“, d.h. „Bund Junger Demokraten – Ungarische Bürgerpartei“.
- 7 KDNP steht für die 1989 Kereszténydemokrata Néppárt, d.h. Christlich-demokratische Volkspartei.
- 8 Maximilian Steinbeis und Christian Boulanger, Warum wir uns Sorgen machen, in: Die Zeit, 19.4.2011, <<http://www.zeit.de/2011/17/ungarn-verfassung-op-ed/seite-1>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 9 Grundgesetz Ungarns, (offizielle Übersetzung), <<http://www.verfassungen.eu/hu/>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 10 Z.B.: „Wir erkennen die Rolle des Christentums bei der Erhaltung der Nation an. Wir achten die unterschiedlichen religiösen Traditionen unseres Landes... Die mit uns zusammenlebenden Nationalitäten sind staatsbildender Teil der ungarischen politischen Gemeinschaft. Wir verpflichten uns, unser Erbe, unsere einmalige Sprache, die ungarische Kultur, die Sprache und Kultur der in Ungarn lebenden Nationalitäten, die durch den Menschen geschaffenen und von der Natur gegebenen Werte des Karpatenbeckens zu pflegen und zu bewahren.“ Die deutsche Übersetzung des Grundgesetzes und der Präambel darin unter <<http://www.verfassungen.eu/hu/>>; die englische Übersetzung unter <<http://www.kormany.hu/en/news/the-new-fundamental-law-of-hungary>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 11 Tibor Navracsics, Rückgrat der Demokratie – Verfassung und Kardinalgesetze, ein Essay vom Vizepremier von Ungarn, in: Pester Lloyd, 11.1.2012, <http://www.pestertloyd.net/2012_02/02navracsics/02navracsics.html> (abgerufen am 25.9.2014), unter Bezugnahme auf Tibor Navracsics, Hungary's Constitution and Cardinal Laws – Completing the Political, Institutional and Intellectual Renewal of Hungary, in: Conservative Home, 11.1.2012, <<http://www.conservativehome.com/platform/2012/01/tibor-navracsics-hungarys-constitution-and-cardinal-laws-completing-the-political-institutional-and.html>> (abgerufen am 20.1.2015).
- 12 Jobbik ist eine 2003 gegründete, im Parlament seit 2010 vertretene rechtsextreme Partei. Ihr Name „Jobbik Magyarorszáért Mozgalom“ hat im Ungarischen zwei Bedeutungen: „Bewegung für ein besseres Ungarn“ oder „für ein rechtteres Ungarn“. Vorsitzender ist Gábor Vona.
- 13 MSZP ist die „Ungarische Sozialistische Partei“ (Magyar Szocialista Párt), die Nachfolgepartei der früheren kommunistischen Staatspartei „Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei“ MSZMP (Magyar Szocialista Munkáspárt).
- 14 Z.B. in einem Dokument, das Fragen der ungarischen Helsinki-Kommission zur neuen Verfassung beantwortet (auf Ungarisch), <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/GOV_Kerdesek_es_feleletek_az_alkotmanyozassal_kapcsolatban_HU.pdf> (abgerufen am 25.9.2014), S. 1.
- 15 Cyrill Stieger, Orbáns Mission: Verfassungsänderungen in Ungarn, in: Neue Zürcher Zeitung, 12.3.2013, <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/orbans-mission-1.18045529>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 16 Die Venedig-Kommission (Europäische Kommission für Demokratie durch Recht) ist eine Einrichtung des Europarates, die Staaten verfassungsrechtlich berät. Vgl. <www.venice.coe.int>.
- 17 Martin Winter, EU will in Ungarn Grundrechte erzwingen, in: Süddeutsche Zeitung, 17.1.2012, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/verfahren-gegen-die-regierung-orbn-eu-will-in-ungarn-grundrechte-erzwingen-1.1260477>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 18 Anna Szabó, EU misst in Italien und Ungarn mit zweierlei Maß, in: Magyar Nemzet, 26.6.2014, <<http://www.eurotopics.net/de/home/presse-schau/archiv/article/ARTICLE145855-EU-misst-in-Italien-und-Ungarn-mit-zweierlei-Mass>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 19 Im vereinigten Deutschland konnten nur solche ehemalige DDR-Richter im Amt bleiben, die sich im Rahmen einer Bewerbung zur Prüfung durch den örtlich zuständigen Richterwahlausschuss stellten. Dieser musste feststellen und mit Zweidrittelmehrheit beschließen, dass der Bewerber „den erkennbaren und überzeugenden Willen und die Fähigkeit aufweist, unabhängiger Richter i. S. des Grundgesetzes zu werden und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen Recht zu sprechen“. Bundesverwaltungsgericht Ur. v. 6.11.1995, Az.: 2 C 21/94, <https://www.jurion.de/Urteile/BVerwG/1995-11-06/2-C-21_94>, (abgerufen am 25.9.2014). In Ungarn fand demgegenüber keinerlei Durchleuchtung der früheren Richter auf ihre rechtsstaatlichen Grundsätze statt.
- 20 Solange Richter in Budapest im Durchschnitt 200 laufende Verfahren zu bewältigen hatten, hatten ihre Kollegen auf dem Lande nur 70 bis 80 Fälle.
- 21 Meret Baumann, Orbans Wiederwahl steht praktisch fest, in: NZZ, 20.3.2014, <<http://www.nzz.ch/aktuell/startseite/orbans-wiederwahl-steht-praktisch-fest-1.18267092>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 22 Obwohl einige Experten meinen, dass die Verkleinerung des Parlaments eher eine populistische, kostensenkende, fachlich aber verfehlte Maßnahme gewesen sei, da das verkleinerte Parlament dem Verhältniswahlrecht im ungarischen Mischwahlsystem nicht gerecht werde und die Ausschussarbeit nicht effektiv gewährleisten könne.
- 23 Die vom norwegischen Staat sowie zu kleinen Teilen von Liechtenstein und Island gestifteten Fonds unterstützen den Demokratieaufbau sowie soziale Projekte in den seit 2004 der EU beigetretenen Ländern und dienen wie die Schweizer Kohäsionszahlungen dem Ausgleich der Vorteile Norwegens durch die Teilnahme am Binnenmarkt des Europäischen Wirtschaftsraums. Die Fördergelder der Norway Grants wurden in Ungarn seit 2004 von einem aus vier NGOs bestehenden Konsortium verwaltet. Zwei dieser Stiftungen sind Ökotárs und Demnet.
- 24 Kommentar von Peter Frey, Unser Ernstfall heißt Ungarn, in: ZDF heute-journal, 3.1.2011, <<http://www.youtube.com/watch?v=It3nufHMz5I>> (abgerufen am 20.1.2015).
- 25 Weitere ausführliche Analysen des Mediengesetzes: Friedrich-Ebert-Stiftung – Birgit Ladwig-Tils, Neues Mediengesetz und Verfassungsänderung – Ungarn, wohin steuerst Du?, (Friedrich-Ebert-Stiftung Online-Akademie, November 2013), <<http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/08826.pdf>> (abgerufen am 25.9.2014) – und Hanns-Seidel-Stiftung: Ulrich Kleppmann, Projektland Ungarn – Das neue ungarische Mediengesetz (Institut für Internationale Begegnung und Zusammenarbeit, 17.1.2011), <http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110119_SB_Ungarn.pdf> (abgerufen am 25.9.2014). Letztere Analyse geht auch auf die Kritik der deutschsprachigen Berichterstattung über das neue ungarische Mediengesetz ein, die sehr negativ ausfiel, noch bevor die englische Übersetzung des Gesetzestextes überhaupt der Öffentlichkeit zur Verfügung stand.
- 26 Keno Versek, Wahlkampf in Ungarn: Orbáns Clan plündert die Staatskassen, in: Spiegel Online, 2.4.2014, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/ungarn-ministerpraesident-orban-und-sein-clan-a-959798.html>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 27 Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Maß, das zur Darstellung von Ungleichverteilungen entwickelt wurde. Gini-Koeffizienten können in der CIA-Datenbank beliebige Werte zwischen 0 (das Vermögen eines Staats ist auf alle Bewohner gleichmäßig verteilt) und 100 (das gesamte Vermögen eines Staats gehört einem einzigen Bewohner) annehmen. Je näher der Gini-Koeffizient bei 100 liegt, desto größer ist die Ungleichheit.
- 28 Eurostat, Gini coefficient of equalised disposable income, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=0&language=en&pcode=tessi190>>; Trading Economics, Gini index in Hungary, <<http://www.tradingeconomics.com/hungary/gini-index-wb-data.html>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 29 Eurostat, Beschäftigungsraten <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdec420&plugin=1>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 30 Eurostat, Arbeitslosenquote nach Geschlecht, <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdec450&plugin=1>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 31 Ungarisches Zentralamt für Statistik, <http://www.ksh.hu/more_key_figures> (abgerufen am 15.1.2015).
- 32 Corruption Perceptions Index 2013, Transparency International, 2014, <<http://www.transparency.org/cpi2013/results>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 33 Im Oktober 2014 verhängten die USA wegen Korruptionsverdacht ein Einreiseverbot gegen 10 ungarische Staatsbeamte in hohen Positionen. Unter den betroffenen Personen waren unter anderem Ildikó Vida, die Vorsitzende der Steuerbehörde, und ihre zwei Stellvertreter. Dem amerikanischen Gesetz entsprechend haben die USA die Liste der betroffenen Personen und die Anschuldigungen

- nicht veröffentlicht, nur die Betroffenen persönlich über den Tatbestand informiert.
- 34 Der Artikel verwendet das Wort Minderheiten auch im Zusammenhang mit dem ungarischen Judentum. Jedoch ist es wichtig, an dieser Stelle anzumerken, dass das Judentum in Ungarn keine anerkannte Minderheit, sondern eine religiöse Gemeinschaft ist; es handelt sich um Juden, die seit Jahrhunderten als ungarische Staatsbürger in Ungarn leben.
- 35 In der ungarischen Originalversion und der offiziellen englischen Übersetzung der Rede vom 5.5.2013 steht: „mit uns lebenden Juden“. Die Süddeutsche Zeitung zitiert die Rede fehlerhaft „mit uns lebenden Ungarn“.
- 36 O.A., Wie Orban das Antisemitismus-Problem kleinredet, in: SZ, 6.5.2013, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/ungarns-praesident-vor-juedischem-weltkongress-wie-orbn-das-antisemitismus-problem-kleinredet-1.1666026>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 37 Zu einem globalen Vergleich bzgl. antisemitischer Einstellungen vgl. The ADL Global 100: An Index of Anti-Semitism, <<http://global100.adl.org/>> (abgerufen am 26.2.2015).
- 38 András Kovács, Antisemitic Prejudice and Political Antisemitism in Present-Day Hungary, in: Journal for the Study of Antisemitism 2/2012, S. 443-467, <<http://people.ceu.hu/sites/people.ceu.hu/files/profile/attachment/1584/andras-kovacs-antisemitic-prejudice-and-political-antisemitism-present-day-hungary.pdf>> (abgerufen am 25.9.2014); o.A., Prevalence of Anti-Semitic Prejudice in Contemporary Hungarian Society (Brussels Institute Research Report, 2013), <http://tev.hu/wp-content/uploads/2014/04/median_report_2013_eng1.pdf> (abgerufen am 25.9.2014).
- 39 Interview mit András Kovács, A magyar antisemitizmus nem kirívó, de nincs ok a megnagyvársra [Der ungarische Antisemitismus ist nicht hervorstechend, doch es gibt keinen Grund zur Beruhigung], in: Szombat, 21.1.2014, <<http://www.szombat.org/politika/a-magyar-antisemitizmus-nem-kirivo-de-nincs-ok-a-megnyugvasra>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 40 Es handelte sich um eine Demonstration ungarischer Motorradfahrer mit dem Aufruf „Gib Gas!“, die sie zur gleichen Zeit und am gleichen Ort wie den „Marsch der Lebenden“, einer Holocaust-Gedenkveranstaltung, ausführen wollten. Auf der Grundlage der vierten Verfassungsänderung konnte diese Kundgebung verboten werden.
- 41 Vgl. eine Zusammenstellung der wichtigsten Maßnahmen und Äußerungen von Regierungspolitikern: Fact Sheet: The Hungarian Government's Steps to Combat Anti-Semitism, (Botschaft der Republik Ungarn in den Vereinigten Staaten von Amerika, 17.4.2013), <<http://washington.kormany.hu/download/d/dc/60000/Fact%20Sheet%20Hungary%27s%20Commitment%20against%20anti-semitism%2017042013.pdf>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 42 Als Reaktion auf die berichtigte Forderung des Jobbik-Abgeordneten Márton Gyöngyösi, eine Liste jüdischer Abgeordneten zusammenzustellen. Solche Äußerungen können seitdem je nach Schwere mit Geldstrafe, Ausschluss von den Sitzungen und mit der Aufhebung der Immunität bestraft werden.
- 43 Im Oktober 2013 erkannte Ungarns Justizminister und stellvertretender Ministerpräsident Tibor Navracsics die Mitverantwortung des ungarischen Staats am Massenmord an den Juden an; Staatssekretär Zsolt Németh tat dies ebenfalls und nannte Israel „Ungarns achtetes Nachbarland“. Ungarns UN-Botschafter Csaba Kőrösi bat im Namen des ungarischen Staats um Vergebung, und fügte hinzu, diese Bitte um Entschuldigung müsse zum festen Bestandteil der Identität Ungarns werden; Staatspräsident János Áder gab eine ähnliche Erklärung ab. Weitere Äußerungen von Regierungsvertretern hierzu vgl. Zusammenstellung der Endnote 41.
- 44 Am 3.5.2013 äußerte Orbán der Zeitung gegenüber, dass er keinerlei Situation oder Konstellation sehe, in der er irgendeine Unterstützung der rechtsradikalen Jobbik-Partei annehmen würde, um ein Kabinett zu bilden; auch keine Unterstützung einer Minderheitsregierung, was er ohnehin ablehne.
- 45 Der Besatzung am 19. März 1944 gedenkt auch die Jüdische Gemeinde jährlich. Eine Umfrage zeigt, wie sehr die Interpretation des Besatzungsdenkmals die ungarische Gesellschaft entlang der politischen Präferenzen teilt, und dass die Hälfte der Befragten, auch der „Denkmalgegner“ von ihrer politischen Präferenz unabhängig das aktive politische Auftreten der jüdischen Organisationen gegen das Denkmal für nicht effektiv, sondern für eine überflüssige Zuspitzung der Debatte hält. Vgl. o.A., The Divisive Memorial (Action and Protection Foundation), <<http://tev.hu/wp-content/uploads/2014/04/The-Divisive-Memorial.pdf>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 46 O.A., Senderkette RTL wehrt sich gegen ungarische Willkür: Neue Mediensteuer drückt auf den Gewinn, in: FAZ, 22.8.2014.
- 47 O.A., Next year in Berlin: Some Israelis Yearn for New Lives in Germany, a.a.O. (Anm. 1).
- 48 Stephan Löwenstein, Die fünf problematischen Prozent. Antisemitismus in Ungarn, in: FAZ, 13.9.2012, <<http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/antisemitismus-in-ungarn-die-fuenf-problematischen-prozent-11889232.html>> (abgerufen am 15.1.2015). In Ungarn leben nach Schätzungen 80 000-120 000 Juden, 90% von ihnen in Budapest.
- 49 O.A., Ungarn geht hart gegen Obdachlose vor, in: SZ, 1.10.2013, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittenes-gesetz-ungarn-geht-hart-gegen-obdachlose-vor-1.1784580>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 50 Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (Budapester Methodologiezentrum für Sozialpolitik und seine Institutionen), <<http://www.bmszki.hu/eves-adatfelvetelek>> (abgerufen am 26.2.2015). Auf Englisch sind die Daten von 2013 erhältlich: Peter Gyori et al., Report on the Third of February Homeless Survey in Hungary – 2013, <<http://www.bmszki.hu/sites/default/files/field/uploads/f-3-2013-english-final.pdf#overlay-context=februar-harmadikamunkacsoport>> (abgerufen am 25.9.2014).
- 51 O.A., Rechtsnationale drehen Roma das Wasser ab, in: SZ, 5.8.2013, <<http://www.sueddeutsche.de/politik/ungarn-rechtsnationale-drehen-roma-das-wasser-ab-1.1739087>> (abgerufen am 15.1.2015).
- 52 Zoltán Kiszelly, Soziale und politische Lage der Roma in Ungarn (Konrad-Adenauer-Stiftung) <http://www.kas.de/wf/doc/kas_35236-1522-1-30.pdf?130823102602> (abgerufen am 15.1.2015). Weitere Maßnahmen sind in einem Interview mit dem für Roma-Integration zuständigen Minister Zoltán Balog nachzulesen: Boris Kálnoky, Ein Skandal, ausgetragen auf dem Rücken der Kinder – Ungarns Integrationsminister Zoltán Balog über Kindergartenpflicht für Roma und Segregation, in: Die Welt, 6.1.2014, <http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article123564194/Ein-Skandal-ausgetragen-auf-dem-Ruecken-der-Kinder.html> (abgerufen am 25.9.2014).



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Lizenz.
This work is licensed under a [Creative Commons Attribution – NonCommercial – NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik
German Council on
Foreign Relations

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Rauchstraße 17 / 18 · 10787 Berlin
Tel. +49 (0)30 25 42 31 -0 / Fax -16
info@dgap.org · www.dgap.org

Herausgeber

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, *Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.*

ISSN 1866-9182

Layout/Satz Sabine Wolf
Design Concept Carolyn Steinbeck
© DGAP 2015



Deutsche
Gesellschaft für
Auswärtige
Politik