

Ungarn

Heiko Fürst

Nach vier Jahren einer Regierung mit komfortabler verfassungsändernder Mehrheit standen in Ungarn 2014 Parlamentswahlen an. Im Vorfeld fanden bereits heftige Auseinandersetzungen der sich im Wahlkampf befindlichen Parteien um den Zugang zu den Medien statt. Mit einer Verfassungsänderung schränkte der regierende Fidesz politische Wahlwerbung auf die faktisch mehrheitlich von seiner Partei dominierten öffentlichen Medien ein. Nach entflammter internationaler Kritik einigte sich das Kabinett im Juni 2013 darauf, die Regelung mit einer weiteren Modifizierung der Verfassung abzumildern.

Die fünfte Verfassungsänderung

Nachdem die Regierung unter Viktor Orbán seit Amtsantritt 2010 zwölf Mal die alte und vier Mal die seit 2012 geltende eigene Verfassung geändert hatte, beschloss sie am 16. September die fünfte Anpassung. Darin wurden die von internationalen Institutionen geäußerten Kritikpunkte behoben oder – nach Meinung kritischer Beobachter wie Human Rights Watch – wiederholt durch lediglich kosmetische Änderungen kaschiert.¹ Aus der Verfassung entfernt wurde die Option, internationale Strafzahlungen als Sondersteuern direkt auf die Bürger umzulegen. Stattdessen wurde im Stabilitätsgesetz, also per einfachem Gesetzgebungsverfahren, ein globaler Fall unerwarteter finanzieller Verpflichtungen geregelt, mit der auch die umstrittenen Strafzahlungen abgedeckt werden sollten.²

Entfernt wurde außerdem die Möglichkeit, Gerichtsverfahren an beliebige Gerichte verlegen zu können. Die Bestimmung war angeblich eingeführt worden, um überlastete Gerichte zu entlasten. Doch Verfahren wie das gegen den früheren sozialistischen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány, das von Budapest nach Szolnok verlegt wurde, oder das nach Kecskemét delegierte gegen den früheren stellvertretenden Bürgermeister von Budapest, Miklós Hagyó, gaben Spekulationen Auftrieb, es handle sich vorwiegend um politische Motive. Die Verlegung des unter schwieriger Beweislage geführten Verfahrens gegen Gyurcsány wurde im Dezember 2013 vom Verfassungsgericht auch als verfassungswidrig beurteilt. Die vom Fidesz geschaffene Kurie setzte sich als Oberstes Gericht jedoch über das Urteil hinweg und beließ das Verfahren in Szolnok.³

Im umstrittenen Fall der Wahlwerbung erlaubt die angepasste Verfassung wieder Werbung auch in privaten Medien, sofern diese kostenfrei gesendet wird. Auch die Neuregelung löste jedoch Bedenken aus, da bezweifelt wurde, dass private Medien große Bereitschaft zeigen werden, kostenlos Wahlwerbung zu senden.

1 Human Rights Watch: Ungarn: Verfassungsänderungen unzureichend, <http://www.hrw.org/de/news/2013/09/18/ungarn-verfassungsänderungen-unzureichend>

2 Benyújtotta a kormány a stabilitási törvény módosítását, in: HVG, 14.6.2013.

3 Újra Szolnokon a Sukoró-per, in: Népszava, 29.4.2014.

Wahlgesetz: Mehr Konzentration und andere Wähler

Die Parlamentswahlen im April 2014 fanden erstmals nach dem 2011 vom Fidesz verabschiedeten neuen Wahlgesetz statt.⁴ Das neu geschaffene Wahlsystem löste eines der kompliziertesten in Europa ab. Mandate werden nun in nur noch einem Wahlgang vergeben (106 Kandidaten per Direktwahl, 93 über eine Parteiliste). Das Mehrheitswahlrecht wurde verstärkt, indem erstens für die Wahl eines Kandidaten die relative, statt wie bisher die absolute Mehrheit ausreicht. Zweitens verfallen nicht repräsentierte Stimmen, die bislang in einer nationalen Ausgleichsliste verrechnet worden waren. Durch die Änderungen wird die stärkste Partei über das bereits ohnehin vorhandene Maß hinaus begünstigt. Neben dem Wahlsystem wurde die Zahl der zu vergebenden Mandate reduziert. Die damit verbundene Anpassung der Wahlbezirke war vom Verfassungsgericht schon 2005 gefordert worden, da die Größe der einzelnen Wahlkreise zueinander in keinem angemessenen Verhältnis stand. Die Opposition beklagte allerdings, dass der Fidesz den Neuzuschnitt so gestaltete, dass traditionell linke bzw. liberale Hochburgen geteilt und konservativen Wahlbezirken zugeordnet wurden. Nach der neuen Aufteilung hätte der Fidesz sämtliche Parlamentswahlen seit 1998 gewonnen, die er real verloren hatte.⁵ Erstmals bestand für im Ausland lebende Ungarn die Möglichkeit zur Teilnahme an den Parlamentswahlen. Seit 2011 können die in den Nachbarländern lebenden Angehörigen der ungarischen Minderheit zusätzlich zu ihrer bestehenden Staatsbürgerschaft auch die Ungarns erlangen. Bei den Parlamentswahlen war für sie die Teilnahme im vereinfachten Briefwahlverfahren möglich, während ausgewanderte ungarische Staatsbürger sich ins nächstgelegene Konsulat geben mussten.

Dass der Fidesz die Parlamentswahlen und die ebenfalls anstehenden Europawahlen gewinnen würde, ergaben sämtliche Meinungsumfragen ohne Zweifel. Der Opposition war es in den zurückliegenden Jahren nicht gelungen, eine attraktive Alternative anzubieten. So konzentrierte sich der Wahlkampf darauf, eine erneute Zweidrittelmehrheit des Fidesz im Parlament zu verhindern. Hierzu hatten sich im Januar die sozialistische Magyar Szocialista Párt (MSZP) und die vom früheren Ministerpräsidenten Gordon Bajnai 2012 gegründete Együtt 2014 auf ein Wahlbündnis geeinigt. Együtt 2014 bildete seinerseits seit März 2013 eine Koalition mit der grünliberalen Párbeszéd Magyarországért (PM). Sehr umstritten war die Mitte Januar 2014 gefällte Entscheidung, auch die Demokratische Koalition (DK) des letzten sozialistischen Ministerpräsidenten Gyurcsány in das Oppositionsbündnis miteinzubeziehen.⁶ Die liberale Magyar Liberális Párt (MLP) war schließlich der fünfte Partner des unter dem Namen Kormányváltás (Regierungswechsel) formierenden Wahlbündnisses. Neben dem Fidesz und dem Oppositionsbündnis bestand von den 18 zur Wahl stehenden Parteien nur noch für die rechtsradikale Jobbik und die liberale Lehet Más a Politika (LMP) Hoffnung auf Einzug ins Parlament.

Am 6. April erreichte der Fidesz mit seinem christdemokratischen Bündnispartner 44,87 Prozent der Stimmen, das Oppositionsbündnis 25,57 Prozent, Jobbik 20,22 Prozent und die LMP 5,34 Prozent. Sämtliche andere Parteien blieben deutlich unterhalb der 5-Prozent-Sperrklausel. Zehn Direktmandate gingen an das Oppositionsbündnis, acht davon in Budapest, alle anderen gewann der Fidesz. Die Umrechnung in Mandate ergab exakt eine Zweidrittelmehrheit für den Fidesz. Dies war jedoch zunächst unsicher, da sich Fidesz und

4 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, http://valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_20.html.

5 Und sie wählen ihn doch, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.4.2014.

6 Meret Baumann: Späte Einigung der linksliberalen Opposition, in: Neue Zürcher Zeitung, 10.1.2014.

Jobbik in einem Wahlkreis ein Kopf-an-Kopf-Rennen lieferten und ein Budapester Bezirk neu ausgezählt werden musste. Die Briefwähler – in der Mehrzahl die erstmals wahlberechtigten Angehörigen der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern – votierten zu 95,49 Prozent für den Fidesz.⁷ Das Oppositionsbündnis zerfiel direkt nach der Wahl. Gordon Bajnai kündigte an, sein Parlamentsmandat angesichts der Mehrheitsverhältnisse und der mangelnden Dialog- und Kompromissbereitschaft der Orbán-Regierung nicht anreten zu wollen und auf außerparlamentarischem Weg eine wahlfähige Opposition aufzubauen.⁸ Beobachter der OSZE bewerteten die Wahl als formal korrekt verlaufen. Sie kritisierten allerdings einen übermäßigen Vorteil für den regierenden Fidesz durch restriktive Kampagnenvorgaben, voreingenommene Medienberichterstattung aufgrund eines parteiischen Medienrats und eine Vermischung von Staat und Partei. Außerdem seien im Rechtsrahmen wichtige Kontrollinstanzen eliminiert worden.⁹

Staatsumbau zur illiberalen Demokratie

Ministerpräsident Orbán zeigte sich von der Kritik der OSZE unbeeindruckt: Sie beschäftige ihn nicht.¹⁰ Stattdessen setzte die Regierung das Vorgehen gegen unliebsame Medien auch in der neuen Legislaturperiode fort. Den vielen Entlassungen im staatlichen Fernsehen oder der Verweigerung der Frequenzen für die unabhängige Radiostation Klubrádió – trotz gegenteiliger Gerichtsentscheide – folgte in der neuen Legislaturperiode eine Verurteilung des einzig verbliebenen unabhängigen kritischen Fernsehsenders ATV: Er hatte Jobbik als „rechtsradikal“ bezeichnet. Da sich die Partei selbst nicht als solche titulierte, handele es sich um einen Verstoß gegen das Verbot meinungsmacherischer Nachrichtenkommentare.¹¹ Nach einem Bericht über den Missbrauch von Geldern durch den Staatssekretär des Ministerpräsidenten wurde am 3. Juni auch der Chefredakteur des kritischen Nachrichtenportals origo entlassen. 30 weitere Journalisten von origo kündigten aus Protest.¹² Am 11. Juni schließlich beschloss das Parlament ein Gesetz zur progressiven Besteuerung von Werbeeinnahmen, die sich bei Gewinnen ab umgerechnet etwa 65 Mio. Euro auf 40 Prozent belaufen wird. Obwohl sich das Gesetz auf mehrere Unternehmenssparten bezieht, zielte es auf den privaten Fernsehsender RTL Klub, der vermutlich als einziges Unternehmen den Spitzensteuersatz zahlen wird. Erklärtes Ziel ist es, den in deutschem Besitz befindlichen Sender zu magyarisieren.¹³

Die Medienpolitik wie auch viele andere Maßnahmen der Regierung Orbán in den vergangenen Jahren entfernten das Land immer weiter von einer pluralistischen Demokratie. Diesen Weg schritt die neue Regierung bewusst voran. So stellte Parlamentspräsident László Kövér bei der konstituierenden Sitzung des Parlaments die neue Geschäftsordnung vor. Sie sieht vor, dass das Plenum künftig seltener und letztlich nur noch für Generaldebatten und Abstimmungen zusammentritt. Die Gesetzgebungstätigkeit selbst soll weitgehend in Fachausschüsse und einen gesonderten Gesetzgebungsausschuss verlagert

7 Nemzeti Választási Iroda: Az országos listás választás eredménye, http://valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html.

8 Selbstaufgabe, in: Pester Lloyd, 10.4.2014.

9 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission: Hungary. Parliamentary Elections, 6 April 2014. Final Report. Warsaw, 11 July 2014.

10 EBESZ: Túl sok muníciója volt a Fidesznek a választáson, in: HVG, 7.4.2014.

11 Eszter Zalan: Court rules Jobbik cannot be called ‚far-right‘, in: euobserver, 6.6.2014.

12 Lydia Gall: Hungary’s insidious media clampdown, in: euobserver, 13.6.2014.

13 Orbáns Kampf gegen den privaten Rundfunk, in: taz.die tageszeitung, 10.7.2014.

werden.¹⁴ Dem bisherigen Gesetzgebungsverfahren stand Kóvér seit Längerem kritisch gegenüber. Er hatte sich bereits im Herbst 2013 dafür ausgesprochen, häufiger mit Dekreten zu regieren statt den ordentlichen, „ineffizienten“ Gesetzgebungsprozess zu bemühen.¹⁵ Ende Juli erklärte Viktor Orbán, dass Staaten wie China, Russland und die Türkei heute Erfolgsmodelle seien und mit liberalen Prinzipien und „Methoden der sozialen Organisation“ gebrochen werden müsse. Ungarn strebe daher den Aufbau eines illiberalen Staates an.¹⁶ Als nächsten Schritt in diese Richtung berichtete die führende Tageszeitung Népszabadság über Pläne, Orbán 2017 zum Staatspräsidenten wählen und mit umfassenden Vollmachten ausstatten zu lassen.¹⁷

Neue Bündnispartner

Dem neuen Leitbild folgend ratifizierte das Parlament im Juni einen umstrittenen Vertrag mit Russland zum Bau zweier neuer Reaktoren im Atomkraftwerk Paks. Der Vertrag war unter Geheimhaltung ausgehandelt und seine Unterzeichnung im März erst durch russische Medienberichte bekannt geworden. Er umfasste einen Fremdwährungskredit über 10 Mrd. Euro zum Bau neuer Meiler, der ab 2026 zurückgezahlt wird. Ungarn selbst schießt 3 Mrd. Euro und sämtliche eventuell anfallende Mehrkosten zu. Der Deal löste Unstimmigkeiten mit der EU-Kommission aus, da Ungarn sie nicht entsprechend des Euratom-Vertrags einbezogen hatte. Auch die Opposition forderte eine Volksabstimmung über die Finanzierung von Atomreaktoren aus nichtsteuerfinanzierten Krediten. Das Oberste Gericht wies dies jedoch mit Hinweis auf eine „internationale Vereinbarung“ zurück.¹⁸

Etwa zeitgleich zur Ratifizierung des neuen Vertrags mit Russland eskalierte ein Streit mit einem alten Geldgeber, dem EEA-Fonds, der 1994 mit dem Europäischen Wirtschaftsraum aufgelegt wurde und in den Norwegen, Island und Liechtenstein einzahlen. Sein Ziel ist, soziale und wirtschaftliche Ungleichgewichte zu reduzieren. In den letzten Jahren war Ungarn der drittgrößte Empfänger. Norwegen hatte im Mai die Gelder gesperrt, nachdem Ungarn unilateral das interne Ausschüttungsverfahren geändert hatte. Orbán hatte nach der Wahl das Ministerpräsidentenamt aufgewertet, indem er dessen Chef zum Minister für besondere Aufgaben ernannte und ihm neue Zuständigkeiten wie die Kontrolle der Geheimdienste oder eben die Vergabe der Mittel für regionale Entwicklung zuteilte. Norwegen kritisierte, dass die Vergabe intransparent sei, politisch gesteuert werde und nicht mehr durch ein Fachgremium erfolge.¹⁹ Norwegens Bedenken wegen politischer Kontrolle und Schwächung demokratischer Institutionen und Prozesse konnten nicht ausgeräumt werden.

Weiterführende Literatur

Themenheft „Macht und Recht in Ungarn und Russland“: Osteuropa 4/2013.

14 Szabolcs Dull: Felejtse el mindent, amit a parlamentről eddig tudott, 6.5.2014, <http://www.origo.hu/itthon/20140505-kedden-sok-ujdonsaggal-megalakul-az-uj-parlament.html>.

15 Minden korábbanál több törvény és kormányrendelet született tavaly, in: InfoRádió, 2.1.2014, <http://info-radio.hu/hir/belfold/hir-606163>.

16 Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University. 26 July 2014, Baile Tusnad, Romania, <http://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.

17 Orbánus rex: Spekulationen um Präsidialsystem à la Putin für Ungarn, in: Pester Lloyd, 21.5.2014.

18 Miklós Hargitai/Eszter Zalán: Paks: Orbán Barrosoval levelezett, de ennél több is kell, in: Népszabadság, 26.2.2014; Politisches Urteil: Kurie verhindert Referendum zum AKW-Ausbau in Ungarn, in: Pester Lloyd, 7.5.2014.

19 Stephan Löwenstein: Mittelvergabe nur bei politischem Wohlgefallen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.6.2014.