

Ungarn

Heiko Fürst

Seit ihrem Amtsantritt im Jahr 2010 bemühte sich die Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán um intensivere Kontakte zu Ländern wie China, Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten sowie den transkaukasischen und zentralasiatischen Staaten. Neben dem wirtschaftlichen Kooperationswunsch gelang es mit diesen Ländern problemlos, kollektive Werte wie die Bedeutung von Freiheit gemeinsam zu postulieren.¹ Denn in der europäischen Wertegemeinschaft war Ungarn durch zahlreiche Reformen, die dem europäischen Geist widerstrebten und die Fundamente westlicher Demokratien untergruben, kontinuierlich ins Visier der Werthüter geraten. So schlussfolgerte Human Rights Watch im Mai 2013, die Fidesz-Regierung habe seit Amtsantritt ihre parlamentarische Zweidrittelmehrheit systematisch dazu genutzt, Kontrollmechanismen gegen die Exekutive abzuschaffen, die Pressefreiheit zu untergraben und die Unabhängigkeit der Justiz einzuschränken.² Außerdem prägte sie der Gesellschaft ihre konservativen kulturellen Normvorstellungen durch legislative und exekutive Maßnahmen auf. So wurden allein im Jahr 2012 über 2000 Personen für ihre Obdachlosigkeit bestraft. Einer der schärfsten landesinternen Kontrahenten der Regierung bildet das Verfassungsgericht, das bereits zahlreiche Gesetze als verfassungswidrig zurückwies und das infolgedessen auch zur erstrangigen Zielscheibe Orbáns wurde.

Kampf gegen die Verfassungshüter

Eines der Instrumente zur Einflussnahme auf die Judikative war die für Ende 2012 in Kraft zu treten beschlossene Justizreform, nach der unliebsame Richter frühzeitig in den Ruhestand geschickt werden konnten. Das nationale Verfassungsgericht hatte das Gesetz bereits im Juli 2012 für verfassungswidrig erklärt. Die EU-Kommission brachte es vor den Europäischen Gerichtshof. Auch dieser annullierte Anfang November 2012 die Zwangspensionierung als unerlaubte Diskriminierung aus Altersgründen. Die Fidesz-Regierung reagierte daraufhin mit einem Gesetzesentwurf, der es verbot, bereits entlassene Richter mit Führungspositionen zu betrauen. Die Frist zur Umsetzung des EuGH-Urteils und zur Wiedereinsetzung der frühverrenteten Richter lief am 6. Januar aus. Doch Ungarn ließ die Frist verstreichen und riskierte Strafzahlungen an die EU.³

Im Dezember kippten die Verfassungshüter weitere beschlossene Reformen: 17 der insgesamt 28 Artikel der sogenannten Übergangsbestimmungen zur seit Anfang 2012 geltenden neuen Verfassung. Der Ombudsmann für Grundrechte, Máté Szabó,⁴ sowie Staats-

1 Azerbajdzsán tudja, mi az a Trianon, in: Népszabadság Online, 29.11.2012; Balázs Wéber: Szijjártó: indul a keleti hadjárat, in: Világgazdaság, 30.7.2012.

2 Human Rights Watch: Wrong Direction on Rights. Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws. o.O., 2013.

3 Nikolaj Nielsen: Hungarian judicial reform has 'loopholes', in: euobserver, 29.1.2013; Nikolaj Nielsen: Hungary to pay EU fines via new tax on own citizens, in: euobserver, 17.4.2013.

4 Der Ombudsmann ersetzte nach der neuen Verfassung die vier bis Ende 2011 amtierenden Ombudpersonen für Staatsbürgerrechte, Datenschutz, Minderheitenrechte und zukünftige Generationen.

präsident János Áder hatten sie dem Gericht zur Überprüfung überwiesen. So wurden neben politisch-prozessualen Regelungen wie der Verpflichtung, sich vor einer Wahl als Wähler registrieren lassen zu müssen, auch kulturell-soziale Bestimmungen wie die Festschreibung eines auf Ehe und Familie ausgerichteten Gesellschaftsmodells aus formalen Gründen für verfassungswidrig erklärt.⁵

Im Januar schließlich urteilte das Verfassungsgericht auch inhaltlich über das im Oktober 2012 beschlossene neue Wahlverfahrensgesetz. Zentrale Elemente dieses Gesetzes waren erstens die Vorabregistrierung der Wähler (die zusätzlich in die bereits für verfassungswidrig erklärten Übergangsbestimmungen geschrieben worden war, um sie politisch unangreifbar zu machen) und zweitens das Verbot, politische Wahlwerbung im Internet oder auf privaten Medien zu schalten. Beide Regelungen unterstützten voraussichtlich den Machterhalt des Fidesz, da er zum einen in der Vergangenheit von niedrigen Wahlbeteiligungen profitierte und zum anderen infolge der Politik der vergangenen Jahre faktisch die politische Kontrolle über die staatlichen Medien ausübt.⁶ Am 4. Januar erklärte das Verfassungsgericht beide Regelungen für verfassungswidrig. Die Vorabregistrierung enge das Wahlrecht grundlos ein, und das Verbot politischer Wahlwerbung in anderen als staatlichen Medien sei eine „schwere unverhältnismäßige Beschränkung“ der Meinungs- und der Pressefreiheit.⁷

Trotz der bisher bereits getroffenen Maßnahmen zur Schwächung des höchsten Gerichts (wie die Abschaffung der Popularklage, das Verbot zur Prüfung wirtschaftspolitisch relevanter Gesetze sowie diverse struktur- und personalpolitische Entscheidungen) agierten die obersten Richter somit weiterhin als Korrektiv zu den teilweise systemumbildenden Gesetzen der nationalkonservativen Regierung. Seit Amtsantritt von Ministerpräsident Orbán hatte das Gericht etwa eineinhalb Dutzend Gesetze oder Teile von Gesetzen für verfassungswidrig geurteilt.⁸ Auch den jüngsten Entscheidungen folgte eine bekannte Reaktion: die weitere Entmachtung der Verfassungshüter.

Die vierte Verfassungsänderung

Nach den beiden Urteilen im Dezember und Januar begann die Regierung Anfang Februar die Arbeit an der vierten Anpassung der neuen Verfassung. Bereits für den 11. März war die Verabschiedung im Parlament angesetzt. Eine Woche zuvor bat der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, um mehr Zeit für die Prüfung durch die Venedig-Kommission. Er äußerte die Befürchtung, die Regierung nutze ihre parlamentarische Zweidrittelmehrheit, um die Entscheidungen des Verfassungsgerichts zu revidieren und dadurch die Gewaltenteilung zu gefährden.⁹ Zwei Tage später setzte sich auch EU-Kommissionspräsident Barroso für eine Verschiebung der Abstimmung ein. Ministerpräsident Orbán entgegnete daraufhin schriftlich, seine Regierung sei den europäischen Normen und Regeln voll verpflichtet und ließ die Abstimmung wie geplant durchführen.¹⁰ Unter Boy-

5 Nem tetszik az AB-nek Orbánék családmodellje, in: Népszabadság Online, 17.12.2012; Stephan Löwenstein: Ungarns selbstbewusste Judikative, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.1.2013.

6 Ildikó Csuhaj: Orbán ragaszkodott az előzetes regisztrációhoz, in: Népszabadság, 28.11.2012.

7 Alkotmánybíróság: Közlemény a választási eljárás törvény előzetes alkotmányossági vizsgálatáról, 4.1.2013. <http://alkotmanybirosag.hu/sajto/kozlemenyek/kozlemeny-a-valasztasi-eljarasi-torveny-elozetes-alkotmanyossagi-vizsgalatrol>

8 Az alkotmánybíróság által alkotmányosértőnek minősített törvények, illetve törvényi rendelkezések, <http://www.parlament.hu/fotitkar/tvalk/ab.htm#kj9802trv>

9 Secretary General calls upon Hungarian government and parliament to postpone vote on constitutional amendments (6.3.13), <https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2040877&Site=COE>.

kott der sozialistischen Opposition wurde die Verfassungsänderung beschlossen, die im Wesentlichen folgende Punkte umfasst¹¹:

- Das Verfassungsgericht darf Verfassungsänderungen nur noch verfahrensrechtlich und nicht mehr inhaltlich prüfen.
- Verfassungsgerichtsentscheidungen, die vor Inkrafttreten der aktuellen, vom Fidesz beschlossenen Verfassung gefällt wurden, werden für die künftige Rechtsprechung außer Kraft gesetzt.
- Wahlwerbung ist ausschließlich in öffentlich-rechtlichen Medien erlaubt.
- Der Präsident des Nationalen Gerichtsamts erhält die Befugnis, einzelnen Gerichten Verfahren zu entziehen und sie anderen zuzuteilen.
- Der Familienbegriff wird definiert als Beziehung zwischen Mann und Frau mit Kind(ern).
- Das Parlament erhält die Befugnis, religiösen Gruppen den Kirchenstatus zu- oder abzuerkennen.
- Der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei und ihren Rechtsnachfolgern wird die Verantwortung ohne Verjährungsfrist für die Verbrechen des Sozialismus vor 1990 zugewiesen.
- Kommunen erhalten das Recht, Obdachlosigkeit unter Strafe zu stellen.
- Strafzahlungen infolge von Entscheidungen des Verfassungsgerichts, des Europäischen Gerichtshofs oder anderer „exekutiver Gremien“ (womit insbesondere Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gemeint sein dürften) können als direkte Steuern auf die Bevölkerung umgelegt werden.

Der einst vom Fidesz ins Amt gehobene, ehemalige Staats- und frühere Verfassungsgerichtspräsident, László Sólyom, konstatierte einen ‚gefährlichen Systemwandel‘ weg von einer rechtlichen und hin zu einer politischen Verfassung.¹² Máté Szabó als Ombudsperson für Grundrechte reichte beim Verfassungsgericht wegen formaler und prozeduraler Fehler einen Prüfantrag gegen die Änderungen ein. Das durch Orbán-treue Richter geschwächte Verfassungsgericht wies den Antrag im Mai jedoch ab.¹³ Dennoch urteilte es im Juni mit knapper Mehrheit von acht gegen sieben Richter, dass es sich in seinen Urteilen durchaus auf Entscheidungen beziehen darf, die vor dem Inkrafttreten der aktuellen Verfassung gefällt wurden.¹⁴

Europäische Reaktionen

Die späte Reaktion von Kommissionspräsident Barroso im Vorfeld der Verfassungsänderung zeigt das Dilemma der Europäischen Union. Politische Sanktionen sind kaum durchzusetzen. Seit Jahren wird der Entzug des Stimmrechts für Ungarn nach Artikel 7 EUV diskutiert, doch innerhalb der Kommission erwägen lediglich die Kommissarin für die Digitale Agenda, Neelie Kroes, und die Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Staatsbürgerschaft, Viviane Reding, ernsthaft diese Option. Im Europäischen Parlament blockiert die konservative Europäische Volkspartei, deren Mitglied der Fidesz ist. Die Regie-

10 Nikolaj Nielsen: Hungary law reform sparks protest, criticism, in: euobserver, 11.3.2013.

11 Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, <http://www.kormany.hu/download/3/90/d0000/20130312%20Fourth%20Amendment%20to%20the%20Fundamental%20Law.pdf>

12 Sólyom: „veszedelmes visszalépés” zajlik Magyarországon, in: HVG, 5.2.2013.

13 Verfassungsgericht ringt um Fassung, in: Pester Lloyd, 22.5.2013.

14 Károly Lencsés: Újra élnek az AB régi határozatai, in: Népszabadság Online, 12.6.2013.

rungschefs im Rat halten sich mit Entscheidungen zurück. Lediglich die Außenminister Dänemarks, Deutschlands, Finnlands und der Niederlande forderten im Februar schärfere Instrumente bei Vertragsverletzungen innerhalb der EU.¹⁵ Wirtschaftliche Sanktionen hatte die Kommission 2012 bereits verhängt. Sie sperrte Mittel aus dem Kohäsionsfonds, gab sie nach kurzer Zeit jedoch auch aus Stabilitätserwägungen heraus wieder frei.¹⁶

Nach der Verabschiedung der Verfassungsänderung fokussierte die Kritik der EU auf einzelne Aspekte. Kommissionspräsident Barroso kündigte Ungarn Vertragsverletzungsverfahren an, wenn folgende Punkte nicht nachgebessert würden: (1) die Umlage von EU-Strafzahlungen auf die Bürger, (2) die Befugnis des Nationalen Gerichtsamts, laufende Verfahren jederzeit an andere Gerichte zu verlagern, und (3) die Beschränkung von Wahlwerbung auf öffentlich-rechtliche Medien.¹⁷ Umfassendere Kritik übte der Europarat. Ein im Juni vorzeitig veröffentlichter Bericht der Venedig-Kommission kam zu dem Ergebnis, die beschlossenen Maßnahmen stellten einen Angriff auf die Verfassungsgerichtsbarkeit dar und gefährdeten die Gewaltenteilung als Grundsatz der Demokratie, die Menschenrechte und die Rechtsstaatlichkeit.¹⁸ Die Parlamentarische Versammlung des Europarats debattierte daraufhin am 25. Juni die Empfehlung des Monitoring-Ausschusses, Ungarn kontinuierlich zu überwachen.¹⁹ Die Parlamentarier votierten mit 135 zu 88 Stimmen gegen die Kontrolle.²⁰ Auch Rui Tavares, der Berichterstatter des EU-Parlaments, forderte ein dauerhaftes Monitoring Ungarns und stellte ein „eindeutiges Risiko einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 EUV dargelegten Werte“²¹ fest. Das EU-Parlament nahm seinen Bericht im Juni gegen die Stimmen der konservativen EVP-Fraktion an und drohte erneut mit der Einsetzung eines Verfahrens nach Artikel 7 EUV.

Die Orbán-Administration reagierte auf die Kritik empört und erklärte, es sei eine Dummheit, eine Demokratie nach dem Kompetenzumfang ihres Verfassungsgerichts zu beurteilen.²² Dennoch kündigte sie Nachbesserungen an. Korrekturen sollten jedoch nur dort erfolgen, wo direkt europäisches Recht betroffen sei. Im Juni entfernte der Fidesz die Umlage von Strafzahlungen und die Verlagerung von Gerichtsverfahren wieder aus der Verfassung. Letzteres wurde nun per einfachem Gesetz geregelt. Die Entscheidung über die Wahlwerbung wurde auf September vertagt, doch zeichnete sich ab, dass eine Überarbeitung nur für europäische Wahlen vorgenommen werden könnte und die vorgesehenen Beschränkungen für nationale Wahlen beibehalten würden.²³

Weiterführende Literatur

Andreas Koob/Holger Marcks/Magdalena Marsovszky: Mit Pfeil, Kreuz und Krone. Nationalismus und autoritäre Krisenbewältigung in Ungarn, Münster 2013.

15 Lydia Gall: Response to Hungary is test for EU, in: euobserver, 16.5.2013.

16 Siehe Heiko Fürst: Ungarn, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2012, Baden-Baden 2012, S. 497-500, hier: S. 497f.

17 Orbán will Bedenken der EU-Kommission beseitigen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.4.2013.

18 European Commission for Democracy Through Law: Opinion 720/2013 on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary, 17.6.2013.

19 Assembly of the Council of Europe: Doc. 13229, Request for the Opening of a Monitoring Procedure in Respect of Hungary, http://assembly.coe.int/Sessions/2013/ESession2013_3.htm#13229

20 „Exzessive Machtkonzentration“, in: die tageszeitung, 26.6.2013.

21 Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (2012/2130(INI)), 2.5.2013. S. 26.

22 Orbán szégyellte magát Szász Károly levele miatt, in: HVG, 5.7.2013.

23 Spiegelfechterei, in: Pester Lloyd, 14.6.2013.