In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 137-162.

Pál Dunay

Ungarns autoritäres Regime und die europäischen Werte

Es bedeutet selten etwas Gutes, wenn ein Staat es auf die Titelseiten der führenden Tageszeitungen der Welt schafft. Ungarn macht aus verschiedenen Gründen seit den Wahlen vom April 2010 und der Bildung der neuen (gemäßigt) konservativen Regierung Schlagzeilen. Es gibt jedoch Ausnahmen. Vor fast einem Vierteljahrhundert, Ende der 1980er Jahre, genoss Ungarn in der ganzen Welt hohes Ansehen und spielte eine überaus positive Rolle, oftmals auch in einer „höheren Liga" als man erwartet hätte. Heute ist die Situation ein andere. Die Aufmerksamkeit, die Ungarn nun erfährt, ist häufig nicht eben von positiven Assoziationen begleitet.

Dieser Beitrag erhebt nicht den Anspruch, ein vollständiges Bild der beiden ersten Jahre der 2010 gebildeten Regierung Viktor Orbáns zu liefern. Er verfolgt eine engere Zielsetzung, nämlich zu untersuchen, ob Ungarn noch die „europäischen Werte" teilt oder ob es inzwischen eine Herausforderung darstellt, die jenseits dessen liegt, was gesunder Menschenverstand und der europäische Konsens von einer europäischen Demokratie, einem Mitgliedsland der Europäischen Union und des Europarats sowie einem OSZE-Teilnehmerstaat noch hinnehmen können. Oberflächlich betrachtet sind die Regeln ziemlich weit gefasst, doch bedürfen sie der Vertiefung. Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gehören auf jeden Fall dazu. Sie sind die Grundlagen, auf denen die politischen Systeme der meisten europäischen Staaten – und nicht nur der EU-Mitglieder – beruhen. Die Fragen, die in den Dokumenten der OSZE, des Europarats und der EU behandelt werden, überschneiden sich großenteils, ergänzen sich aber auch.

Der Fall Ungarn ist nicht nur um seiner selbst willen von Bedeutung, sondern auch deshalb, weil Ungarn der erste voll integrierte Staat ist, der eine umfassende Herausforderung darstellt und die Grenzen dessen austestet, was in Bezug auf Demokratie in Europa gerade noch akzeptabel oder zumindest tolerierbar ist. Da ähnliche Tendenzen (Kontrolle der Medien, Anfechtung der Unabhängigkeit der Justiz, Schaffung eines Wahlsystems, das die amtierende Regierung an der Macht hält) dauerhaft oder zeitweilig auch in anderen europäischen (und keinesfalls nur ostmitteleuropäischen) Ländern zu beobachten sind, muss das Wesen der Herausforderung, die die Regierung Orbán in den letzten zwei Jahren dargestellt hat, erkannt werden. Können Ungarns neue verfassungsmäßige Ordnung oder Rumäniens „Verfassungsputsch" vom Sommer 2012 anderen Staaten als Vorbild für die Aushöhlung demokratischer Erfordernisse dienen und ihnen Argumente dafür liefern, denselben Weg einzuschlagen?

In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 137-162.

Ungarn: der ungebremste Niedergang eines kleinen Landes

Ungarn gehörte zur Zeit des Systemwechsels Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre ohne Zweifel zu den führenden Reformländern. Der Übergang zur Demokratie fand im Rahmen eines ausgehandelten Prozesses statt – mit der aktiven und eher zögerlichen als widerstrebenden Mitarbeit der reformorientierten Kommunisten. Drei Vermächtnisse aus den 1970er und 1980er Jahren sind dabei hervorzuheben: 1. Die Regierung János Kádár (1956-1988) bemühte sich nach den bitteren Jahren der Vergeltung für die Revolution von 1956 (1956-1963) beständig darum, die Unterstützung der Bevölkerung durch schrittweise wirtschaftliche Erleichterungen zu gewinnen (man erinnere sich nur an die Begriffe „Kühlschranksozialismus" und „Gulaschkommunismus"). Ungarn wurde dadurch zur „glücklichsten Kaserne" Osteuropas – wie es damals genannt wurde. Ungarn war jedoch nicht wettbewerbsfähig genug, um das Niveau an Sozialleistungen zu finanzieren, mit dem es seine Bürger zu beschwichtigen versuchte. So wurde Ungarn das Land mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung in Ostmitteleuropa und litt über den Systemwechsel hinaus an dieser Belastung. Die Bevölkerung gewann jedoch den Eindruck, dass ein Staat auf Dauer über seine Verhältnisse leben könne. 2. Obwohl das Kádár-Regime eine Einparteiendiktatur war, bemühte es sich in den letzten zwei Jahrzehnten seiner Existenz, keine „Märtyrer" zu schaffen. Während Václav Havel in Prag im Gefängnis saß und Lech Wałęsa in Polen interniert war, bediente sich das Kádár-Regime sanfterer und differenzierter Methoden. Die Mitglieder der kleinen Dissidentengruppe verloren ihre Arbeit, konnten nicht reisen (außer wenn sie mit der inneren Spionageabwehr zusammenarbeiteten) und waren intensiver Überwachung ausgesetzt. Einige, wie die Philosophen der Gruppe um György Lukács und einige Soziologen, erhielten Pässe, damit sie das Land verließen und in den Westen gingen. Das war nicht brutal, aber höchst unangenehm für die Betroffenen. 3. Unter anderem dank der Persönlichkeit Kádárs war Ungarn das am wenigsten korrupte Land in Osteuropa. Keiner der kommunistischen Führer bereicherte sich (anders als im benachbarten Rumänien), was bedeutete, dass sie nach dem Regimewechsel deshalb auch nicht belangt werden konnten.

Für das 1990 errichtete demokratische System hatte politische Stabilität Vorrang. Ein Resultat dieses Kurses war, dass niemals vorgezogene Neuwahlen notwendig waren und das Parlament jedes Mal seine vierjährige Legislaturperiode regulär beenden konnte. Die wichtigsten „Grundregeln", einschließlich der Verfassung und der sogenannten Grundlagengesetze, die bestimmte staatliche Institutionen (Gerichte, Staatsanwaltschaften) und Menschenrechte regeln, können nur mit einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit geändert werden. Es war vorgesehen, dass keine politische Kraft allein eine solche Mehrheit würde erreichen können. Damit verlangte das System von den wichtigsten politischen Kräften, sich ständig um Kompromisse zu bemühen und solche einzugehen. Im Laufe der letzten 22 Jahre gab es nur zwei Regie-

rungen, die über mehr als eine Zweidrittelmehrheit verfügten: die Regierung von Gyula Horn (1994-1998) und diejenige von Viktor Orbán seit 2010. Zwischen diesen beiden Regierungen gibt es jedoch zwei wesentliche Unterschiede: 1. Gyula Horns Regierung war eine echte Koalitionsregierung, der die Sozialistische Partei (*Magyar Szocialista Párt*, MSZP) und der Bund Freier Demokraten (*Szabad Demokraták Szövetsége*, SZDSZ) angehörten – zwei Parteien mit sehr unterschiedlichem historischen Hintergrund und Profil, die auch sehr unterschiedliche Prioritäten setzten. Viktor Orbáns gegenwärtige Regierung ist dagegen eine fiktive Koalition zwischen dem Bund Junger Demokraten – Ungarischer Bürgerbund (*Fiatal Demokraták Szövetsége – Magyar Polgári Szövetség*, Fidesz-MPSZ) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (*Keresztényidemokrata Néppárt*, KDNP). Letztere hat nur sehr wenige Wähler und ist in Wirklichkeit lediglich ein Anhängsel der Fidesz. 2. Die Regierung Horn entschloss sich, von der mit ihrer überwältigenden Mehrheit einhergehende Macht keinen Gebrauch zu machen bzw. diese nicht zu missbrauchen, und beschloss, nur dann eine neue Verfassung einzuführen, wenn dieser eine Mehrheit von vier Fünfteln zustimmte, d.h. wenn sie zumindest von einem Teil der Opposition mitgetragen würde. So kam es, dass Ungarn oberflächlich betrachtet und im rein formalen Sinne weiterhin eine Verfassung hatte, die aus den späten 1940er Jahren stammte, obwohl die Verfassung 1989 grundlegend überarbeitet worden war und die am 23. Oktober 1989 ausgerufene dritte Ungarische Republik die Ungarische Volksrepublik abgelöst hatte. Viktor Orbán drückte es im Wahlkampf 2010 so aus: „Kleine Mehrheit, wenig Veränderung – große Mehrheit, große Veränderungen." So deutete er an, dass er, falls es ihm gelänge, die Zweidrittelhürde zu nehmen, jede Gelegenheit nutzen würde, die sich aus der dadurch gewonnenen Macht ergibt.

Aus Platzgründen ist es hier nicht möglich, die Entwicklung der ungarischen Demokratie der letzten 23 Jahre zu beschreiben, geschweige denn sie zu analysieren. Zwei Faktoren der jüngsten Geschichte müssen jedoch vertieft werden, da sie wichtig für das Verständnis der Gegenwart sind. Bevor die sozialistisch-liberale Koalition aus MSZP und SZDSZ einer sozialistischen Minderheitsregierung wich, die ihrerseits nach einem Jahr von einer aus Fachleuten gebildeten Regierung unter Gordon Bajnai abgelöst wurde, hatte sie von 2002 bis 2008 die Regierungsverantwortung getragen. Seit 2004 übte der Vorsitzende der MSZP, Ferenc Gyurcsány, das Amt des Ministerpräsidenten aus. Mit der Wiederwahl der Koalitionsregierung im April 2006 hatte erstmals in der ungarischen Geschichte nach dem Systemwechsel ein amtierender Ministerpräsident seine Partei zu einem Wahlsieg führen und eine zweite sich unmittelbar anschließende Amtszeit erringen können. Die sozialistisch-liberale Koalition hatte den gesellschaftlichen Konsens durch exzessive Ausgaben hergestellt, die sie erst stoppte, als das Haushaltsdefizit ein nicht mehr beherrschbares Niveau erreicht hatte. In gewisser Weise erinnerte dies an die Ära Kádár, an die Illusion, dass ein Land auf Dauer über seine

Verhältnisse leben könne. Gyurcsány, ein charismatischer Politiker, der das Land von 2004 bis 2009 regierte, versuchte einige der drängendsten Probleme Ungarns, die von den übermäßig teuren Hauptausgabenbereichen (Gesundheitswesen, staatliche Sozialleistungen, Hochschulbildung) bis zu größerer Transparenz bei der Parteienfinanzierung reichten, zu lösen. Fünf Faktoren waren dabei jedoch alles andere als hilfreich: 1. Nachdem seine Rede vor der sozialistischen Parlamentsfraktion durchgesickert war, in der er zugab, vor den Wahlen 2006 systematisch über den Zustand der Wirtschaft des Landes gelogen zu haben, verlor er erheblich an Legitimität. Verstärkt wurde dies durch den exzessiven Polizeieinsatz gegen Demonstranten, die im Herbst 2006 auf die Straße gingen, um gegen die eingestandenen Lügen des Ministerpräsidenten zu protestieren. Erschwerend kam der nicht ganz unbegründete Eindruck hinzu, die Regierung sei nicht immun gegen Korruption, in die sie entweder selber verstrickt war oder die sie zumindest tolerierte.[1] 2. Die kurze Zeit später einsetzende globale Finanz- und später auch Wirtschaftkrise wirkte sich ungünstig auf das bereits angeschlagene Land aus, das durch Finanzspekulationen in Gefahr geriet. Ungarn war auf die Hilfe der EU und des IWF angewiesen, was verständlicherweise die Einführung von Sparmaßnahmen erforderte. Obwohl die Regierungen Gyurcsány und Bajnai die Situation relativ gut bewältigten, schwächte die wirtschaftliche Not die ohnehin nur noch geringe Popularität der Sozialistischen Partei weiter. 3. Die Regierungskoalition sah sich einer in keiner Weise konstruktiven Opposition gegenüber, die jeden erdenklichen populistischen Trick aus der Geschichte der parlamentarischen Demokratie anwandte, um die Regierung zu unterminieren. Sie unterstützte nicht eine einzige Initiative der Regierung, obwohl sie seit ihrer Machtübernahme 2010 selbst viele davon eingeführt hat. Sie nahm nicht an den Parlamentssitzungen teil und war lediglich durch einen Parteisprecher vertreten, das alles untergrub, was die Regierung vorschlug. 4. Die sozialistisch-liberale Koalition setzte ungeachtet der Tatsache, dass die sozialistische Parlamentsfraktion wesentlich größer war, viel zu häufig das Programm der Liberalen um, das sie oftmals geradezu arrogant als alternativlos präsentierte. Die intellektuelle Arroganz des Bundes Freier Demokraten bewegte sich häufig auf dünnen Eis, zumindest was ihre intellektuellen Grundlagen betraf. Ihre Nachlässigkeit in der Vermittlung ihrer Botschaften an die weniger gebildeten Gesellschaftsschichten trug zur weiteren Schwächung der Koalition bei. 5. Und *last but not least* gab es in der Sozialistischen Partei so viele unterschiedliche Strömungen, dass der Ministerpräsident unendlich viel Zeit darauf verwenden musste, in bedeutenden wie in unbedeutenden Fragen

1 Ungarn rutschte zwischen 2003 (dem ersten Jahr, dem Informationen aus der Amtszeit der sozialistisch-liberalen Regierung zugrunde lagen) und 2011 (dem letzten Jahr, das teilweise noch auf Zahlen aus der Zeit vor der Übernahme der Regierung durch Fidesz beruhte) von Rang 40 (auf einer Skala von 133 Staaten und Territorien) des Corruption Perception Index von Transparency International auf Rang 54 (auf einer Skala von 183 Staaten und Territorien) ab; siehe unter: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2003 sowie unter http://www.transparency.org/cpi2011/results.

Kompromisse zu finden, die er dann dem Koalitionspartner „verkaufen" konnte und danach, wenn eine seiner Initiativen diese beiden Hürden tatsächlich genommen hatte, der gesamten Gesellschaft. Aufgrund objektiver und subjektiver Faktoren hatte ein großer Teil der Bevölkerung die Gesichter einfach satt, die er acht Jahre lang gesehen hatte.

Die Wahlen 2010 ergaben mehrere größere Veränderungen: 1. Das Wahlbündnis aus Fidesz-MPSZ und KDNP errang einen Erdrutschsieg und stellt seither 263 der 386 Abgeordneten in dem Einkammerparlament. 2. Die Sozialistische Partei erhielt als zweitgrößte Fraktion im Parlament lediglich 59 Sitze. 3. Zwei neue politische Kräfte traten auf: a) die radikal-nationalistische (wie sie sich selber nennen) bzw. rechtsextreme (für die viele sie halten) Bewegung für ein besseres Ungarn (*Jobbik Magyarországért Mozgalom*, kurz: Jobbik), die mit irredentistischen Ideen liebäugelt, Verbindungen zu faschistischen paramilitärischen Gruppen sowie Anti-Roma- und antisemitischen Kräften unterhält und mit 47 Sitzen die drittstärkste Fraktion bildet, und b) eine neue liberale Partei mit dem Namen „Politik kann anders sein" (*Lehet Más a Politika*/LMP), die viele Stimmen von den Liberalen erhielt und eine 16-köpfige Fraktion bildete. 4. Die beiden Parteien, die zwischen 1990 und 1994 die größten Fraktionen gestellt hatten und die Vorreiter des Systemwechsels waren, das Ungarische Demokratische Forum (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF) und der Bund Freier Demokraten, waren nicht mehr im Parlament vertreten).

Die politische Landschaft hat sich verändert, nicht nur wegen der Zweidrittelmehrheit, über die Fidesz-MPSZ und KDNP seit 2010 verfügen. Eine weitere wichtige Veränderung besteht darin, dass sich die politische Struktur des Parlaments gewandelt hat. Zwischen 1990 und 2010 war das politische Spektrum im Parlament in zwei große Gruppierungen unterteilt: die Linken und die Liberalen auf der einen und die Konservativen auf der anderen Seite. Erstere hatten drei, Letztere zwei Regierungen gebildet. Die extreme Rechte war nur einmal im Parlament vertreten gewesen (1998-2002), als die Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei unter der Führung von István Csurka 14 Sitze erreichte. 2002 wurde die extreme Rechte nicht wieder ins Parlament gewählt und ist seither praktisch von der politischen Landkarte verschwunden. Seit 2010 teilt sich das politische Spektrum in drei Gruppen, zwischen denen eine Koalitionsbildung höchst unwahrscheinlich ist. Die Linke (die Sozialistische Partei und eine vom ehemaligen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány neu gegründete Partei, die Demokratische Koalition/*Demokratikus Koalíció*, DK), die „moderaten" Konservativen der Fidesz um Viktor Orbán und die rechtsextreme Jobbik-Partei werden wahrscheinlich auf Dauer das politische Spektrum, auch im Parlament, bilden.[2] Es spricht daher alles dafür, dass so bald keine politische Kraft mehr über eine Zweidrittelmehrheit verfügen

2 Die LMP, die 2010 erstmals ins Parlament einzog (und auch nicht viel eher die politische Bühne betreten hatte), scheint trotz ihrer liberalen Agenda nicht in der Lage zu sein, eine vierte politische Plattform zu bilden.

wird. Folglich hat die seit 2010 amtierende Regierung Orbán die einmalige Gelegenheit, das Verfassungssystem so zu verändern, dass es in absehbarer Zukunft nicht mehr verfassungsgemäß revidiert werden kann. Dies spiegelte sich in den frühen Verlautbarungen des Ministerpräsidenten wider, in denen er von einem Machtzentrum sprach, das Parteispaltungen überwinde – und das in den nächsten zehn bis 20 Jahre offenbar von seiner Partei gebildet würde. Auch wenn es in letzter Zeit keine derartigen Äußerungen mehr gegeben hat, kann man davon ausgehen, dass sich an der Agenda nichts geändert hat.

Nach acht langen Jahren in der Opposition waren Fidesz-MPSZ und KDNP an die Macht zurückgekehrt. Sie haben die meisten konkreten Punkte ihres Wahlprogramms ebenso erfolgreich verschleiert wie ihr künftiges Regierungsprogramm. Sie konnten sicher auf eine Bevölkerung zählen, die von der Politik der Linken (und der Liberalen) desillusioniert war. Die Menschen hatten jedoch auch insgesamt genug von der Politik. Viele wollten einfach nur ein besseres Leben. Einige der Versprechungen und früheren Maßnahmen der Konservativen deuteten darauf hin. Zu den vagen Versprechungen gehörten eine niedrigere, pauschale Einkommenssteuer, ein soziales Gesundheitswesen und der Verzicht auf Studiengebühren. Einige dieser Versprechen wurden nie eingelöst und diejenigen Dinge, die umgesetzt wurden, wie die pauschale Einkommensbesteuerung, stellten sich als nachteilig für die wirtschaftliche Konsolidierung und den Wohlstand des Landes heraus. Das Versprechen, das der Ministerpräsident nach den Wahlen machte, nämlich im Laufe der nächsten zehn Jahre eine Million neue Arbeitsplätze zu schaffen, erscheint heute – mehr als zwei Jahre nach den Wahlen – völlig unrealistisch.

Die 2010 gebildete Regierung Orbán hatte die einmalige Gelegenheit, Popularität zu gewinnen und diese auch zu behalten, indem sie die wirtschaftliche Entwicklung tatsächlich voranbrachte und eine Gesellschaft entpolitisierte, die das ständige politische Geschachere gründlich satt hatte. Die neue Regierung hätte ebenfalls dadurch etwas bewirken können, dass sie sich als weit weniger korrupt als ihre Vorgängerin(nen) erwiesen hätte, einschließlich der ersten Regierung Orbán von 1998-2002. Doch diese sich am Horizont abzeichnenden Möglichkeiten wurden nicht genutzt. Der wirtschaftliche Wohlstand ist ausgeblieben (tatsächlich ist Ungarn das einzige Land der Visegrád-Gruppe, das sich in einer Rezession befindet), die Arbeitslosigkeit ist in die Höhe geschnellt, wenn man diejenigen nicht mitrechnet, die arbeiten müssen, um minimale Sozialleistungen zu erhalten, niedrige Einkommen werden höher besteuert als vor der Einführung der pauschalen Einkommenssteuer und die Zahl der staatlich geförderten Studienplätze wurde massiv gekürzt. Hochwertige medizinische Leistungen erhalten nur diejenigen, die Beziehungen haben, bestechen oder extra bezahlen, um nicht lebensnotwendige Behandlungen schneller zu bekommen. Der allgemeine Eindruck ist, dass die Korruption – obwohl nur schwer zu messen – nicht weniger geworden ist,

sondern eher noch zugenommen hat.[3] Die Schere zwischen Versprechungen und deren Einlösung klafft immer weiter auseinander. Ganz offensichtlich hat die Regierung Orbán hier eine Chance vertan.

Die unbegrenzte Möglichkeit alles und jedes mit einer Zweidrittelmehrheit gesetzlich zu kodifizieren, einschließlich der Verabschiedung einer neuen Verfassung, war für die Regierung Orbán von Beginn an sehr verlockend. Die realistische Annahme, dass viele Jahre lang keine Regierung über eine vergleichbare Mehrheit verfügen wird, macht die Versuchung noch größer. Es ist zu erwarten, dass die derzeitige Regierung die verfassungsmäßige Ordnung des Landes bis weit in die Zukunft hinein bestimmen wird. Und nicht zuletzt macht es die schwindende (oder zumindest deutlich zurückgehende) Unterstützung für die Regierung umso wahrscheinlicher, dass sie die sich gegenwärtig bietende Gelegenheit ergreifen wird.

Die linksliberale Opposition ist nicht nur gespalten, sondern auch gelähmt. Das hat folgende Gründe: 1. Sie hat sich noch immer nicht von dem Schock ihrer Wahlniederlage von 2010 (die sich bei den Kommunalwahlen im Herbst 2010 wiederholt hat) erholt. 2. Der einzige erkennbare charismatische Politiker im linken Lager, der ehemalige Ministerpräsident Ferenc Gyurcsány ist einer der unbeliebtesten Politiker im Land. 3. Der unscheinbare Vorsitzende der Sozialistischen Partei glaubt, er könne Ministerpräsident werden. 4. Die von der derzeitigen Regierung eingeführten Veränderungen stellen für die Opposition ein echtes Dilemma dar: Was sollen die Linken tun, wenn sie tatsächlich mit einer einfachen Mehrheit an die Macht kommen und keine Chance haben, die Rahmenbedingungen, die die derzeitige Regierung auf der Grundlage einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit geschaffen hat, zu ändern? Da drängt sich der Eindruck auf, dass dies der Grund für die zögerliche Haltung ist, sich als eine selbstbewusstere Herausforderung für die nächste Wahl 2014 zu präsentieren.

Es ist nicht ganz klar, worauf die Opposition hofft. Glaubt sie, die Bevölkerung werde das Regime aufgrund der immer verzweifelteren wirtschaftlichen Lage (und bestimmt nicht wegen der systematischen Beschneidung der Demokratie) auf außerkonstitutionellem Wege beseitigen? Oder hofft die Opposition, dass die Situation derart hoffnungslos wird, dass die Wahlen eine andere politische Kraft aufgrund von Proteststimmen an die Macht bringen? Mit der Zeit wird ein Regierungswechsel bei den nächsten Wahlen immer unwahrscheinlicher. Die schwindende Popularität der Regierung infolge einer Reihe inkompetenter Entscheidungen gilt es allerdings ebenfalls zu berücksichtigen.

3 2012 stufte Transparency International auf der Grundlage von 2011 geführten Interviews Ungarn auf Platz 46 von 176 Ländern auf dem Corruption Perception Index ein, was eine deutliche Verbesserung ist; siehe unter: http://transparency.org/cpi2012/results.

Das ungarische Modell und europäische Werte

Seit Orbáns Wahlsieg im Frühjahr 2010 spekulieren Beobachter darüber, um was für ein Regime es sich eigentlich handelt. Es wurde mit populistischen (Berlusconi), autoritär-nationalistischen (Putin)[4], populistisch-diktatorischen (Chávez)[5] und links-diktatorischen (Lukaschenko)[6] Systemen verglichen. Wie so häufig, beschreibt keiner der Vergleiche das entstehende System ganz richtig. Es ist ein in seinen Charakteristika einzigartiges System, ein System *sui generis*, auch wenn der Begriff augenscheinlich weniger etwas darüber aussagt, was es ist, als vielmehr darüber, was es nicht ist. Was sind also die charakteristischen Merkmale des politischen Systems der Regierung Orbán?
Sein wichtigstes Merkmal ist, dass es versucht, seine Souveränität zu maximieren und den externen Einfluss auf Ungarn sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht zurückzudrängen. Einmischung von außen soll begrenzt und, wenn möglich, beseitigt werden. Über die Frage, ob dies überhaupt Erfolg haben kann in einem Land, das sowohl in internationale Institutionen als auch – in Bezug auf die Wirtschaft – auf unterer Ebene fest integriert ist, das klein ist, fast keine Bodenschätze besitzt und unterkapitalisiert[7] ist, braucht man nicht lange nachzudenken. In politischer Hinsicht sind diese Ideen zum Scheitern verurteilt, da Ungarn Teil einer Wertegemeinschaft und keine Insel der Souveränität ist. In innenpolitischer Hinsicht ist für die ge-

4 Vgl. The Putinization of Hungary, in: The Washington Post, 26. Dezember 2010.

5 Vgl. Ungarns Premier Viktor Orbán nimmt Kampf mit Europa auf, in: Welt Online, 20. Januar 2011, unter: http://www.welt.de/print/die_welt/politik/article12254871/Ungarns-Premier-Viktor-Orban-nimmt-Kampf-mit-Europa-auf.html. Der Ko-Vorsitzende der Fraktion der Grünen im Europaparlament Daniel Cohn-Bendit sagte im Europaparlament, als Ministerpräsident Orbán dort als Präsident des Europäischen Rates auftrat: „Sie sind auf dem Weg ein europäischer Chávez zu werden." European Parliament, Debates, Straßburg, 19. Januar 2011, unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110119+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&query=INTERV&detail=3-053-000 (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

6 So beispielsweise Nick Cohen, Who will confront the hatred in Hungary?, in: the guardian/TheObserver, 2. Januar 2011, unter: http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/jan/02/hungary-repression-wikileaks-assange.

7 Ungarn ist keineswegs das einzige Land in Ostmitteleuropa, das in der Geschichte unterkapitalisiert und vom Transfer finanzieller Ressourcen von außen abhängig war. Es gab Zeiten, in denen dies von Ungarns Zugehörigkeit zu größeren Staatsgebilden oder Gemeinschaften überdeckt wurde, z.B. im Habsburgerreich und in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie bis 1918, dann in der zweiten Hälfte der 1930er Jahre im Großwirtschaftsraum Deutschlands, dann erneut von den späten 1940er bis Ende der 1980er Jahre in der „Gemeinschaft" der sozialistischen Staaten (sowohl im Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe/RGW als auch bilateral) und gegenwärtig in der EU. Die Zugehörigkeit zu solchen Gemeinschaften trug dazu bei, die Abhängigkeit von fremdem Kapital für eine gewisse Zeit zu verschleiern. Heutzutage sind die Bedingungen infolge der globalen Konkurrenz um Kapital, die die relative Position der Staaten der europäischen Peripherie schwächt, jedoch völlig anders. Die historisch umfassendste Analyse dieser Phänomene stammt vom ungarischen UCLA-Professor Iván T. Berend. Zu den politischen Implikationen siehe seinen Beitrag: What is Central and Eastern Europe?, in: European Journal of Social Theory 4/2005, S. 401-416, insbesondere S. 410-411, auch unter: http://www.uk.sagepub.com/suder/ Chapter%203%20-%20Berend.pdf.

genwärtige Regierung das Wichtigste, die Erosion der staatlichen Macht zu stoppen und sie umzukehren. Ob sie auf die grundsätzliche Desillusionierung gegenüber dem Liberalismus und der eingeschränkten Rolle des Staates zurückzuführen oder ob es lediglich Tarnung ist, um die Macht des Staates zu erhalten, ist nebensächlich. Unabhängig von der Ideologie ist es das wichtigste Charakteristikum der amtierenden ungarischen Regierung, dass sie einen staatszentrierten Ansatz der Regierungsführung vertritt. Sie schränkt die Autonomie der Gesellschaft ein und greift massiv in die Wirtschaftsbeziehungen ein, sehr häufig ohne eine rationale Linie zu verfolgen.

Der Ministerpräsident spricht inzwischen offen über die Gründe, aus denen sich die Regierung gezwungen sah, die Beziehungen zum IWF abzubrechen, um so weitgehende Eingriffe in ihre „unorthodoxen" wirtschaftlichen Maßnahmen zu verhindern: „Wenn der IWF im Land geblieben wäre, hätten wir die Kosten zur Finanzierung der Staatsschulden um 100 Milliarden Forint pro Jahr senken können. Wir hätten jedoch nicht 200 Milliarden Forint pro Jahr – 600 Milliarden in drei Jahren – für das Krisenmanagement im Bankensektor einsetzen können, wir hätten nicht zusätzlich 160 Milliarden Forint – 480 Milliarden in drei Jahren – aus der Krisensteuer einnehmen können und es wäre nicht möglich gewesen, das Rentensystem so umzustrukturieren, dass nicht jeden Monat 30 Milliarden Forint aus dem Pensionsfonds abfließen, sondern ihm stattdessen zuwachsen."[8] Es würde den Rahmen des vorliegenden Beitrags sprengen, an dieser Stelle die Erklärung des Ministerpräsidenten gründlich zu analysieren. Erwähnt sei lediglich, dass er sich nur auf die unmittelbaren Kosten dafür bezogen hat, keine weiteren Kredite des IWF mehr in Anspruch zu nehmen und die Wirtschaft stattdessen mit deutlich höheren marktüblichen Zinsen zu finanzieren. Er vergaß zu erwähnen, dass aufgrund der Sondersteuer für den Bankensektor die Rentabilität gesunken ist, was zu einer verminderten Rekapitalisierung der Geschäftsbanken und damit zu einer Kreditklemme geführt hat, die wiederum eine niedrige Investitionsrate nach sich zog und schließlich zur Rezession beitrug. Ebenfalls nicht erwähnt hat er, dass die Rechtmäßigkeit von Sondersteuern, die von einigen Branchen wie z.B. der Telekommunikation erhoben wurden, vom Europäischen Gerichtshof überprüft wird. Und schließlich hat er auch nicht gesagt, dass die Konfiszierung von Mitteln aus privaten Rentenfonds zweifellos die Achtung des Privateigentums untergraben und eine Kapitalflucht ausgelöst hat. Das Geld, das dem Staatshaushalt aus privaten Rentenfonds zufloss, wurde ausgegeben und die Menschen, die darauf vertraut hatten, dass eine zusätzliche Sozialrente aus privaten Fonds eine gute Idee sei, verloren ihre Ersparnisse.[9]

8 Orbán: „vashideg logika, csigavér, higgadtság" [Orbán: „Eiskalte Logik, Ruhe bewahren, Nüchternheit"], in: Népszava, 26. Juli 2012, unter: http://www.nepszava.hu/articles/article.php? id=572195. Ein Euro entspricht in etwa 280-300 Forint, d.h. 100 Milliarden Forint entsprechen 333 bis 357 Millionen Euro.

9 Es wird selten danach gefragt, ob dieser eindeutige Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit Auswirkungen auf die Flucht privater Ersparnisse auf Konten in Nachbarländern, in erster Linie nach Österreich und in die Slowakei, hatte. Die Tatsache, dass Banken in beiden Ländern darum warben, dass Ungarn bei ihnen Konten eröffnen, deutet auf ein gewisses

Wenn man all dies berücksichtigt, können nur wirtschaftliche Analphabeten glauben, dass einige dieser unorthodoxen Methoden der Staatsfinanzierung sich per Saldo positiv ausgewirkt haben. Ungarn hat die niedrigste Investitionsrate in der Visegrád-Gruppe und ist das einzige der vier Länder, das sich in einer Rezession befindet.

Wenn die Regierung wegen der überhasteten Veränderung vieler Elemente des politischen und ökonomischen Systems durch fieberhafte Gesetzgebungsinitiativen unter Druck gerät, beruft sie sich häufig darauf, dass das Volk ihr das Mandat dazu erteilt habe. Dieses traditionelle Argument benutzen viele, die durch demokratische Wahlen an die Macht gekommen sind und dann Entscheidungen fällen, die die Demokratie beschneiden. Im Grunde lautet die Botschaft: Unterziehe die Exekutive zwischen zwei Wahlen keiner demokratischen Kontrolle. Die überhastete Gesetzgebung und die Unberechenbarkeit sind nicht nur auf die Zweidrittelmehrheit der Fidesz im Parlament zurückzuführen, sie resultieren vielmehr auch aus der Abschaffung der Mechanismen gegenseitiger Kontrolle und der Konzentration der Macht in sehr wenigen Händen. Und wenn es etwas gibt, was ausländische Investoren abschreckt, dann ist es Unberechenbarkeit. Neue ausländische Direktinvestitionen bleiben aus, einige Investoren verlagern ihre Geschäfte in andere Länder und die größten Investoren erhöhen bestenfalls ihre bereits früher eingerichteten Produktionskapazitäten.

Die *De-facto*-Unterordnung der Legislative unter die Exekutive – statt andersherum – ist immanenter Bestandteil einer Struktur, in der eine politische Kraft Wahlen mit einer überwältigenden Mehrheit gewinnt. Die Frage ist, wie eine politische Kraft solch eine komfortable Mehrheit nutzen sollte bzw. ob eine überwältigende Mehrheit im Parlament dazu eingesetzt werden sollte, die Menschenrechte zu beschneiden und die Macht anderer Regierungsgewalten, wie z.B. der Judikative, zu begrenzen. Trägt es zur Demokratie bei, wenn ein großer Teil der neuen Gesetze von einzelnen Abgeordneten initiiert wird, sodass sie nach parlamentarischen Verfahrensregeln keiner ausführlichen Debatte in den Parlamentsausschüssen unterliegen, wodurch die demokratische Kontrollfunktion der Legislative erheblich eingeschränkt wird? Noch interessanter ist, ob die Zweidrittelmehrheit dazu genutzt werden kann, es nachfolgenden Regierungen unmöglich zu machen, hochrangige Staatsbeamte wie den Generalstaatsanwalt, den Präsidenten des staatlichen Rechnungshofs, die Präsidentin des Landesjustizamtes oder die Leiterin der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung abzulösen. Deren Amtszeiten betragen neun Jahre, im Falle des Präsidenten des Rechnungshofs sogar zwölf Jahre, und die Amtsinhaber können nur mit einer Zweidrittelmehrheit abgesetzt werden. Jede der vier Personen hat enge Verbindungen zur Fidesz und damit nun auch zur Regierung: Zwei von ihnen sind ehemalige Abgeordnete der Fidesz, eine Person kandidierte für die Parlamentswah-

Interesse hin. Es ist jedoch sicher, dass der Verlust in keinem Verhältnis zu dem vom Staat eingezogenen Betrag stand.

len auf der Fidesz-Liste, eine weitere ist mit einem einflussreichen Fidesz-Europaabgeordneten verheiratet. Mit der Behauptung, dass ihre wichtigste Funktion darin bestehen wird, jeglicher Nachfolgeregierung das Leben extrem schwer, wenn nicht unmöglich zu machen, kommt man der Wahrheit schon ziemlich nahe. Jeder der vier Amtsträger wird seine eigene Aufgabe haben: Der Präsident des staatlichen Rechnungshofs wird sicherstellen, dass die Bereitstellungskonten einer Regierung mit einer anderen politischen Orientierung nicht genehmigt werden, was zu einer Verfassungskrise führen. Der Generalstaatsanwalt kann in bestimmten Fällen sicherstellen, dass die Justiz in einem Verbrechen nicht ermitteln kann, ohne formal Anklage zu erheben. Dieselbe Person war bereits von 2000 bis 2006 Generalstaatsanwalt; damals verhinderte dieser erfolgreich, dass bestimmte politisch sensible Fälle vor Gericht kamen, nachdem 2002 die sozialistisch-liberale Regierung an die Macht gekommen war. Es gibt also eine gewisse Tradition, die die Politisierung dieser Funktion beweist. Die Präsidentin des Landesjustizamtes kann u.a. den verschiedenen Gerichten Fälle zuweisen, um so eine gleichmäßige Arbeitsverteilung sicherzustellen. Sie hat dies bereits in einem aufsehenerregenden politischen Fall getan.[10] Ähnliche Veränderungen sind zu erwarten, wenn die Amtszeit des Präsidenten der ungarischen Nationalbank im Frühjahr 2013 ausläuft. Danach wird der Posten mit einem Fidesz-Politiker besetzt; der Währungsrat wird ebenfalls von durch die Regierung ernannten Mitgliedern dominiert werden.[11] Die letztgenannte Maßnahme musste nach Protesten der Europäischen Zentralbank allerdings zurückgestellt werden. Sie würde erhebliche Veränderungen mit sich bringen, da der Währungsrat Beschlüsse über die Reserven der Nationalbank mit einfacher Mehrheit fasst. Für eine Regierung, die nur ihr eigenes Überleben interessiert, könnte sich das als praktische Spielwiese angesichts der näher rückenden Wahlen 2014 erweisen.

Im Großen und Ganzen ist eine Situation entstanden, in der das wichtigste Ziel der gegenwärtigen ungarischen Regierung darin besteht sicherzustellen, dass praktisch die gesamte Exekutivgewalt in ihren Händen konzentriert ist und die Wahl einer neuen Regierung dazu führt, dass diese mit „unabhängigen" Institutionen konfrontiert sein wird. Diese „unabhängigen" Institutionen, die der gegenwärtigen Regierung jederzeit hilfreich zur Seite stehen oder

10 In einem enger definierten normativen Sinn gibt es bestimmte Beschränkungen für solche Beschlüsse (Initiative des Gerichts zur Rücküberweisung des Falles, Widerspruchsrecht gegen den Beschluss). Angesichts der außerordentlich starken Position der Präsidentin des Landesjustizamtes besteht Grund zur Sorge über ihre Macht, u.a. was Personalentscheidungen in der Justiz angeht. Weiter gibt Anlass zur Sorge, dass durch ihre Tätigkeit (noch verstärkt durch den Versuch, Richter, die älter als 62 sind, in den Ruhestand zu zwingen) die Leitungspositionen an den Gerichten schrittweise mit Richtern einer bestimmten politischen Orientierung besetzt werden.

11 Um dies richtig einzuordnen, muss gesagt werden, dass die Regierung Gyurcsány einen ähnlichen Versuch unternommen hatte. Offensichtlich ist die Unabhängigkeit der Zentralbank ein Ärgernis für Regierungen – egal, ob links oder rechts –, obwohl es wirtschaftliche Anzeichen dafür gibt, dass die Unabhängigkeit von Zentralbanken im Allgemeinen die Inflation eher verringert bzw. begrenzt.

zumindest ihre Kritik deutlich mäßigen, werden sicherlich ausgesprochen „unabhängig" zu agieren beginnen, sobald sie es mit einer Regierung aus einem anderen politischen Lager zu tun bekommen.

Die Arbeit der Regierung kann eher als „Rundumangriff" denn als „Rundumverteidigung" betrachtet werden: als Einmischung in eine ganze Reihe politisch-wirtschaftlicher Bereiche. Wie bereits lange vor den Wahlen zu erwarten war, gab es jedoch zwei Schwerpunkte: 1. die Justiz, einschließlich einzelner ihrer Bestandteile, von der Staatsanwaltschaft über die Justizverwaltung bis hin zum Verfassungsgericht und zum Obersten Gericht (heute Kurie – nach ihrem historischen Namen); 2. im Bereich der Menschenrechte in erster Linie die Regulierung der Medien. Hier ist es wichtig, ein bestimmtes Muster in der Gesetzgebung zur Kenntnis zu nehmen.

Die ungarische Regierung sah sich einigen Herausforderungen seitens der Opposition gegenüber, diese waren jedoch nichts im Vergleich zu dem, was die sozialistisch-liberale Koalition nach 2006 von Fidesz zu ertragen hatte. Von Beginn an wurde die innenpolitische Kritik von internationaler Kritik begleitet. Verschiedene Institutionen und Gremien haben die ungarische Gesetzgebung untersucht und kamen häufig zu einem kritischen Urteil. Hier ist ein bestimmtes Muster zu beobachten. Kam die Kritik an der Regierung von innen, versuchte diese sie zu ignorieren oder der Verbitterung der Kritiker über ihren Machtverlust zuzuschreiben. Kam die Kritik von außen, sei es von ausländischen Politikern, der Auslandspresse oder NGOs, war die übliche Antwort, die Kritiker seien falsch informiert, würden von links-liberalen Kreisen in Ungarn in die Irre geführt oder wollten Ungarn für etwas abstrafen, was die gegenwärtige Regierung tat, z.B. eine Sondersteuer einführen o.ä. Letztendlich behauptet die Regierung, dass jeder, der die Regierung oder den Ministerpräsidenten kritisiert, Ungarn angreife. Und wenn Ungarn angegriffen werde, müsse das Land zusammenhalten. Die Regierung will damit vor allem 1. die zugrundeliegenden Fakten verschleiern und eine Botschaft transportieren, die von diesen ablenkt, und 2. die Kritik den Regierungsgegnern oder deren Helfershelfern in die Schuhe schieben. Falls diese Methoden nicht funktioniere, will sie 3. lieber über Details streiten als über das Wesen des Systems und den Beitrag bestimmter Komponenten (Gesetzgebung, politische Entscheidungen, Eingriffe in Wirtschaftsprozesse, etc.) zum System als Ganzes, wenn es darum geht, demokratische Reformen rückgängig zu machen; 4. beweisen, dass es ähnliche Regelungen auch in anderen Ländern gibt, die weitgehend als Demokratien gelten;[12] 5. mit billigen Tricks arbeiten,

12 Beispielsweise erklärte der Ministerpräsident ausländischen Journalisten, dass es aus Gründen der Nichtdiskriminierung – ein grundlegender Wert der Europäischen Union – nicht möglich sei, das ungarische Mediengesetz zu ändern, da es keine einzige Bestimmung enthalte, die nicht auch in ähnlichen Gesetzen anderer EU-Mitgliedstaaten enthalten sei. Vgl. Imre Bednárik/Ildikó Csuhaj, Orbán becsúszó szerelést mutatott be Barroso kivédésére? [Hat Orbán eine Grätsche angesetzt, um Barroso zu behindern?], in: Népszabadság, 7. Januar 2011. Bemerkenswert ist, dass der schwedische Botschafter in Budapest in einem Brief an das Ministerium für öffentliche Verwaltung und Justiz gegenüber ausländischen Journalisten in Ungarn bestreiten musste, dass die ungarische Medien-

indem sie internationalen Institutionen nur unvollständige oder falsche Übersetzungen neuer Gesetze zur Verfügung stellt. Da diese Strategie immer wieder entlarvt wurden, scheint die ungarische Regierung inzwischen davon Abstand genommen zu haben. Ganz ähnlich macht sie 6. gegenüber ausländischen Politikern, internationalen Institutionen und den Medien Versprechungen, nimmt diese dann jedoch nicht in die Presseerklärung zu dem entsprechenden Treffen auf. Wenn nichts davon funktioniert, ändert sie bestimmte Teile eines Gesetzes, behält jedoch diejenigen Bestimmungen bei, die für den Erhalt des ursprünglichen, die Demokratie beschneidenden Geistes des Rechtsaktes wesentlich sind.

Das erste Gesetz, das auf breiten Widerspruch stieß, war das Gesetz über Medien und Telekommunikation. Dieses Gesetz war von der Regierung mit Bedacht gewählt (auch wenn der Gesetzesentwurf letztlich von einzelnen Abgeordneten eingebracht worden war, um ausgedehnte Debatten in den Parlamentsausschüssen zu vermeiden), da die möglichst unkritische Aufnahme ihrer zukünftigen Reformen zum großen Teil von der Begrenzung der Pressefreiheit abhing. Mit dem Gesetz wurde eine ausgesprochen mächtige Medienbehörde eingerichtet, deren Leiterin vom Ministerpräsidenten ernannt wurde; ihre Mitglieder wurden allerdings vom Parlament gewählt. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit stellte dazu fest: „Eine solche Machtkonzentration in einer Regulierungsbehörde ist in europäischen Demokratien beispiellos und beeinträchtigt die Medienfreiheit."[13] Das Gesetz verlangte, dass sich alle Medienanbieter, einschließlich Internet-Provider, bei der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung registrieren lassen. Die Geldstrafen für die Verbreitung „unausgewogener" Informationen oder die Bereitstellung von Material, das die „Menschenwürde" verletzt, wurden so hoch angesetzt, dass finanziell weniger gut ausgestattete Medien leicht schon nach nur wenigen Fällen bankrott sein könnten. Auch wenn mit der Anwendung des Mediengesetzes die Rechte der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung – vielleicht zum Teil aufgrund der massiven internationalen Aufmerksamkeit, die es auf sich zog – nicht bis zum Äußersten ausgereizt wurden, gab es doch Fälle, die ihre Bereitschaft demonstrierten, anhand einiger weniger Exempel – auch entgegen gerichtlicher Entscheidungen – die Botschaft zu übermitteln, dass sie effektive Möglichkeiten habe, diejenigen Medienanbieter zu bestrafen, die sich nicht ihren Vorstellungen entsprechend verhielten.[14] Das Ziel ist klar: durch leichte Strafen Selbst-

---

regulierung, was die Registrierung von Medien und die starke Abhängigkeit der Medienbehörde von der Regierung anbelangt, die schwedische kopiert. Vgl. A kormány nem a svéd médiaszabályozást másolta [Die Regierung hat nicht das schwedische Mediengesetz kopiert], in: index.hu, 14. Januar 2011, unter: http://index.hu/belfold/2011/01/14/a_kormany_nem_a_sved_mediaszabalyozast_masolta.

13 OSCE, The Representative on Freedom of the Media, Hungarian media law further endangers media freedom, says OSCE media freedom representative, press release, Wien, 22. Dezember 2010, unter: http://www.osce.org/fom/74687.

14 Der bekannteste Fall ist derjenige von *Klubrádió*, dem die Radiofrequenz für Budapest und Umgebung entzogen wurde, wo etwa ein Drittel der Bevölkerung des Landes lebt und

zensur zu erreichen. Selbstverständlich sind die öffentlich finanzierten Medien ausgesprochen parteiisch, sodass sie, wenn sie über die Opposition berichten, ihre Informationen mit subtilen nachteiligen Kommentaren würzen. Die Medienbehörde spricht selbstgefällig von Pressefreiheit und bezieht sich dabei zumeist auf die Printmedien. Eine Studie ergab jedoch, dass lediglich vier Prozent der Bevölkerung ihre Informationen aus den Printmedien beziehen. Die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung nutzt Fernsehen, Radio und das Internet als hauptsächliche Informationsquellen.

Alles in allem handelt es sich um ein Mehrkanalsystem, das eine Vielzahl von Maßnahmen zur Kontrolle der Medien beinhaltet: direkte Kontrolle von Radio und Fernsehen, einschließlich fortgesetzter Bemühungen, bestimmte Programme ganz zum Schweigen zu bringen, Vorenthaltung staatlicher Ressourcen für nichtkooperative Medien (Werbung), die Stärkung der „redaktionellen Verantwortung" bei der Kontrolle von Inhalten und Kollegen und nicht zuletzt ein System zur Reglementierung der Inhalte von Presse und Internet „das in demokratischen Staaten nahezu beispiellos ist".[15]

Aber die Regierung verfügt nicht nur über die Macht der Gesetze, sondern auch über wirtschaftliche Macht. Staatliche und regierungsnahe Unternehmen inserieren nicht in Zeitungen, die der Opposition nahestehen. Da die meisten dieser Zeitungen großen ausländischen Medienkonzernen gehören, sind die Konsequenzen relativ leicht vorhersehbar. Solche eher „weichen" Maßnahmen stellen sicher, dass selbst die Medien, die nicht regierungsfreundlich sind, ihre Meinung „umsichtiger" äußern.

Auch wenn aufgrund seiner offensichtlichen, allerdings vorwiegend formalen Unvereinbarkeit mit EU-Gesetzen und eines Urteils des Verfassungsgerichts einige technische Änderungen am Mediengesetz vorgenommen wurden, blieben die wichtigsten und politisch am meisten zu beanstandenden Elemente weitgehend unverändert. Die OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit erkannte an, dass die geänderten Bestimmungen „einen besseren Quellenschutz gewährleisten, das Verbot bestimmter Inhalte in Print- und Onlinemedien aufheben und das Recht des Medien- und Kommunikationskommissars abschaffen, sich im Falle von Beschwerden in redaktionelle Entscheidungen einzumischen [...] Leider hat sich bei anderen Elementen [...] nichts verbessert. [...] Dazu zählen die Art und Weise, wie der Präsident und die Mitglieder der Medienbehörde und des Medienrates nominiert und ernannt werden sowie deren Macht über Inhalte in Rundfunk und Fernsehen ebenso wie die Aus-

arbeitet. Selbst als der Sender dank eines Gerichtsurteils seine Frequenz zurückerhielt, war die Medienbehörde lediglich bereit, einen befristeten Vertrag darüber abzuschließen. Unter diesen Bedingungen kämpft der Sender verständlicherweise um sein Überleben.

15 OSCE, Office of the Representative on Freedom of the Media, Analysis and Assessment of a Package of Hungarian Legislation and Draft Legislation on Media and Telecommunications, Prepared by Dr Karol Jakubowicz. Commissioned by the Office of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Warschau, September 2010, S. 6.

sicht auf Geldstrafen in empfindlicher Höhe, die zur Selbstzensur unter Journalisten führen kann."[16]

Später schenkte die Regierung ihre Aufmerksamkeit verstärkt anderen Dingen und konzentrierte sich darauf, mithilfe einer neuen Verfassung die Grundlagen für ein neues Staatssystem zu schaffen. Tatsächlich war dies seit Langem überfällig. Wenn wir jedoch davon ausgehen, dass eine Verfassung ein wichtiges Grundlagendokument von dauerhafter Bedeutung ist, dann ist es auch wichtig, ihrer Ausarbeitung und der Diskussion mit der Zivilgesellschaft, in den Medien und mit verschiedenen politischen Kräften ausreichend Zeit zu widmen. Die Venedig-Kommission des Europarats beanstandete den Prozess zwar, doch wurde ihr bei ihrem Besuch in Budapest versichert, dass es „zwischen der Mehrheitskoalition und der Opposition bei der Vorbereitung der Durchführungsgesetze"[17] eine Zusammenarbeit geben werde. Wie oben bereits erwähnt, muss in Ungarn nicht nur die Verfassung mit einer qualifizierten (Zweidrittel-)Mehrheit verabschiedet werden; dies gilt ebenfalls für die Grundlagengesetze. Verständlicherweise baute das ungarische Verfassungssystem verstärkt auf solche Grundlagengesetze, als es in der Zeit des Systemwechsels um 1989 herum reformiert wurde. Dahinter steckte die Absicht, die wichtigsten politischen Kräfte dazu zu veranlassen, Kompromisse einzugehen, um die notwendige Mehrheit in den wichtigsten Fragen der Staatsorganisation und der Menschenrechte herzustellen. Wie breit gefächert diese Themen heute noch bleiben sollten ist, allerdings fraglich, insbesondere, da das neue (Grundlagen-)Gesetz über Wahlen es jeglicher politischen Partei weitaus schwerer macht, eine Zweidrittelmehrheit zu erreichen. Daher könnte die derzeitige Regierung durchaus eine Situation herbeiführen, in der es unter Achtung der Grundlagen des Rechtssystems weitgehend unmöglich ist, die während ihrer Amtszeit verabschiedeten Grundlagengesetze zu ändern. Wahrscheinlich wird unter diesen Bedingungen auch der Rat der Venedig-Kommission, „die Anwendungsbereiche und den Umfang von Grundlagengesetzen in der Verfassung auf Gebiete zu beschränken, in denen die Notwendigkeit einer Zweidrittelmehrheit eindeutig geboten erscheint",[18] in Zukunft ignoriert werden. Angesichts dieser „Übertragung" der Macht auf Grundlagengesetze hatte die Venedig-Kommission weit weniger Probleme mit der Verfassung selbst als mit der Umgestaltung des gesamten Rechtssystems.

Die Verfassung spiegelt gewiss nicht die umfassende „kollektive Weisheit" der Gesellschaft und der verschiedenen politischen Kräfte wider. Es geht sogar das weitverbreitete Gerücht, sie sei von einem ungarischen Mitglied des

16 OSZE, The Representative on Freedom of the Media, Revised Hungarian media legislation continues to severely limit media pluralism, says OSCE media freedom representative, press release, 25. Mai 2012, unter: http://www.osce.org/fom/90823.

17 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the New Constitution of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), Opinion no. 621/2011, CDL-AD(2011)016, Straßburg, 20. Juni 2011, Absatz 13. In Wirklichkeit fanden keinerlei Beratungen statt.

18 Ebenda, Absatz 27.

Europaparlaments auf einem iPad entworfen worden. Zu den interessantesten und „innovativsten" Bestimmungen gehören die *ex tunc* (rückwirkende) Annullierung der kommunistischen Verfassung von 1949, „da sie die Grundlage einer Willkürherrschaft bildete; wir erklären sie daher für ungültig".[19] Denkt man genauer darüber nach, so hätte dies bedeutet, dass alle unter jener Verfassung verabschiedeten Gesetze für null und nichtig erklärt werden könnten, was die Rechtssicherheit vollends untergraben würde. Die Regierung versicherte der Venedig-Kommission später, „die Ungültigkeitserklärung der Verfassung von 1949 sollte nur als politisches Statement verstanden werden".[20]
Über die rechtliche Absurdität hinaus spiegelt dies die Entschlossenheit der Regierung Orbán wider, die vier Jahrzehnte währende kommunistische Periode zu diffamieren. Dies geschieht in einem Land, in dem das kommunistische Regime – zumindest von 1963 bis 1989 – mit Sicherheit erträglicher war als in anderen ostmittel- und osteuropäischen Ländern. Für Orbán und seine Entourage ist es jedoch viel wichtiger die Sozialistische Partei als „Nachfolgerin" der Kommunisten zu delegitimieren – mehr als zwei Jahrzehnte nach Einführung der Mehrparteiendemokratie. Für die gegenwärtige Regierung ist es eine Quelle der Stärke, zu zeigen, dass das politische Spektrum Ungarns zweigeteilt ist: in „wir" (die Demokraten) und „sie" (die Post-Kommunisten). Seit der Bund Freier Demokraten nicht mehr im Parlament vertreten ist, ist dies einfacher als je zuvor. Andere Faktoren wie z.B. das starke Abschneiden der rechtsextremen Jobbik-Partei stehen dem jedoch im Wege. Aus Sicht der Fidesz-Regierung entzieht die Geschichte der Sozialistischen Partei jegliche Legitimität, die ihr die Ergebnisse von fünf aufeinanderfolgenden freien Wahlen bescheinigen – ganz im Gegensatz zur Fidesz, deren Legitimität sich heute auf Wahlergebnisse gründet, unabhängig davon, wie sie in der Zeit zwischen den Wahlen agiert, und ungeachtet dessen, wie weit ihre Popularität in der Zwischenzeit sinkt. Eine leichte Unstimmigkeit ist nicht zu verkennen.
Die Verfassung enthält noch einige weitere innovative Ideen, die nicht unbedingt in Richtung des *Mainstreams* der europäischen Entwicklung deuten. Einige davon sind direkt auf die Beteiligung der ideologisch fest entschlossenen, aber politisch unbedeutenden Christdemokraten an der Regierung zurückzuführen. Sie treten entschieden für erhebliche Einschränkungen beim Schwangerschaftsabbruch ein und bestehen darauf, dass eine Eheschließung nur zwischen Mann und Frau möglich ist. Im Bereich der Menschenrechte hält es die Venedig-Kommission für „problematisch, dass Pressefreiheit nicht als Recht des Einzelnen, sondern als Verpflichtung des Staates formuliert ist".[21]
Einige der Grundlagengesetze stellen ein größeres Problem dar als die Verfassung, da sie es sind, die bestimmte ausführliche Regelungen enthalten. Gesetze über das Verfassungsgericht, die Organisation und Verwaltung der

19 Zitiert in: ebenda, Absatz 35.
20 Ebenda, Absatz 37.
21 Ebenda, Absatz 74.

Gerichte und die Staatsanwaltschaft in Ungarn wurden so gründlich von der Venedig-Kommission überprüft, dass sich die ungarische Regierung zu einer schriftlichen Reaktion veranlasst sah. Dabei folgte jeder Austausch demselben Muster: Die Venedig-Kommission zeigte sich mit einigen Bestimmungen der neuen Gesetze zufrieden, andere monierte sie. Nach der Veröffentlichung der Stellungnahme der Venedig-Kommission erklärte die Regierung zunächst, die Kommission sei mit den neuen Gesetzen einverstanden und verschwieg deren oftmals prinzipiellen Vorbehalte. Darauf folgte normalerweise ein bilateraler Austausch, unter dessen Eindruck die ungarische Regierung einige Bestimmungen abänderte, was sie mit „technischen Mängeln" erklärte. Die Venedig-Kommission sah sich mit ungarischen Politikern konfrontiert, die sich der Gesetze, die sie entworfen hatten, sehr wohl bewusst waren und nicht zögerten, mit allen Mitteln für ihre Sache zu kämpfen, insbesondere in den Punkten, in denen die Regierung keine Macht abtreten wollte. Die wichtigsten Bestimmungen, die die systematische Abschaffung der Mechanismen gegenseitiger Kontrolle sicherstellten, blieben erhalten. Inzwischen hat sich die Situation dahingehend verändert, dass allmählich eine regierungsfreundliche Mehrheit in unabhängigen Institutionen (Verfassungsgericht) entstanden ist, die Verwaltung anderer (Justiz) zentralisiert wurde oder Verfahrensregeln eingeführt wurden, die bei besonders wichtigen Entscheidungen die Dominanz der Regierung sicherstellen (Staatsanwaltschaft).

Was das Verfassungsgericht anbelangt, das nicht besonders hoch in der Gunst der Regierung stand, nachdem es zwei oder drei Urteile gefällt hatte, die die Regierung glaubte beanstanden zu müssen, so beschnitt sie nicht nur dessen Macht, sondern der Ministerpräsident sagte in einem Fall auch ganz offen, dass der Beschluss der Legislative ungeachtet des Urteils des Verfassungsgerichts in Kraft bleiben würde.[22] Die Venedig-Kommission beanstandete, dass die Richter des Verfassungsgerichts von einem Parlamentsausschuss vorgeschlagen werden, der „entsprechend dem Verhältnis der Mitglieder der im Parlament vertretenen Parteien zusammengesetzt ist, und [...] vom Parlament mit einer qualifizierten Zweidrittelmehrheit gewählt [werden]".[23] Hier wird deutlich, dass Ungarns Verfassungssystem in Schwierigkeiten gerät, wenn eine politische Kraft über mehr als zwei Drittel der Parlamentssitze verfügt. Dass der Präsident des Verfassungsgerichts vom Parlament mit

22 So geschehen im Falle des Gesetzes zur Herabsetzung des Rentenalters für Richter auf das allgemeine Renteneintrittsalter. Die Folge davon war die Zwangspensionierung hunderter Richter. Das Verfassungsgericht urteilte, das Gesetz sei verfassungswidrig. Seit der Entscheidung müssen Richter ihre Forderungen einzeln vorbringen. In einigen Fällen können sie ihre Posten nicht zurückbekommen, da diese inzwischen von anderen besetzt sind. Der Präsident des Verfassungsgerichts machte den Ministerpräsidenten öffentlich darauf aufmerksam, dass sich jeder ungarische Bürger an die Urteile des Verfassungsgerichts zu halten habe. Wenn seine Amtszeit abgelaufen ist, wird er sich nicht mehr von einer Position mit solch großer Autorität aus äußern können.

23 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLI of 2011 on the Constitutional Court of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 665/2012, CDL-AD(2012)009, Straßburg, 19. Juni 2012, Absatz 8.

Zweidrittelmehrheit gewählt wird, ist ein Rückschritt gegenüber der früheren Regelung, nach der die Richter des Verfassungsgerichts ihren Präsidenten selbst wählten. Man kann mit Sicherheit davon ausgehen, dass der nächste Verfassungsgerichtspräsident jemand sein wird, der der derzeitigen Regierung „wohlgesonnen" ist.

Die Regierung hat keine Skrupel ihre weitreichende Macht zu nutzen. Sie hat sie bereits dazu genutzt, vier neue Verfassungsrichter zu ernennen. Einer von ihnen war langjähriger Abgeordneter der Fidesz. Ein anderer war der Leiter der Kabinettskanzlei während der ersten Regierung Orbán; er hat zwar einen Abschluss in Jura, hat aber im Laufe seines 30-jährigen Berufslebens nie als Jurist gearbeitet. Rückblickend hätte wohl auch Caligulas Pferd ernannt werden können. Der Präsident des Verfassungsgerichts erklärte deutlich, dass die Chance auf einstimmige Urteile des Gerichts in Zukunft auszuschließen sei.

In Bezug auf das Justizsystem kritisierte die Venedig-Kommission die weitreichenden Verwaltungsbefugnisse der Präsidentin des Landesjustizamtes. Auch wenn einige detaillierte Bestimmungen geändert wurden, blieben die zentralen Bestimmungen bestehen. Die Befugnisse sind in einer einzigen Person konzentriert statt in einem kollektiven Gremium und gehen viel weiter als in anderen Ländern üblich.[24] Der nicht völlig gefügige (wenn auch keineswegs rebellische) Präsident des Obersten Gerichts wurde einfach dadurch entfernt, dass der Name des Obersten Gerichts in Kurie geändert und so der Weg für eine Neubesetzung frei gemacht wurde.

In Bezug auf die Staatsanwaltschaft bemängelte die Venedig-Kommission, dass der Generalstaatsanwalt mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament für eine Amtszeit von neun Jahren gewählt wird und auch nur mit demselben Quorum abgelöst werden kann. Das ermöglicht es dem gegenwärtigen Generalstaatsanwalt auf Jahrzehnte im Amt zu bleiben. Darüber hinaus beruht das Gesetz viel zu sehr auf „Grundlagenelementen", die ohne Zweidrittelmehrheit nicht geändert werden können. Die Position der Staatsanwälte, einschließlich des Generalstaatsanwalts, wird außerdem durch weitgehende Immunität gestärkt. Dies bedeutet in Kombination mit dem Recht von Staatsanwälten, untergeordneten Staatsanwälten Fälle zu entziehen, dass der Generalstaatsanwalt jeden politisch heiklen Fall an sich ziehen und nach Belieben verhindern könnte, dass solche Fälle vor Gericht kommen. Die Venedig-Kommission stellte dazu fest: „Es sollte Kriterien dafür geben, wann untergeordneten Staatsanwälten Fälle entzogen werden können."[25] Diese Forderung wird nicht

24 Vgl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLXII of 2011 on the Legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organization and Administration of Courts of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 March 2012), Opinion no. 663/2012, CDL-AD(2012)001, Straßburg, 19. März 2012, Absätze 35-36.

25 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on Act CLXIII of 2011 on the Prosecution Service and Act CLXIV of 2011 on the Status of the Prosecutor General, Prosecutors and Other Prosecution Employees and the Prosecution Career of Hungary. Adopted by the Venice Commission at its 91st Plenary Session

erfüllt werden. Angesichts der Tatsache, dass derselbe Generalstaatsanwalt das Amt bereits in den ersten sechs Jahren des Jahrhunderts innehatte und dafür sorgte, dass Fälle nach dem Regierungswechsel 2002 nicht vor Gericht kamen, steht außer Zweifel, dass sein Verbleib im Amt, sollte eine andere Regierung an die Macht kommen, die Strafjustiz ernsthaft behindern würde.

Der noch junge Konstitutionalismus wäre ohne ein neues Wahlgesetz nicht vollständig. Dieses war – wie andere Gesetzgebungsvorhaben auch – seit Langem überfällig, da Ungarn ein unverhältnismäßig großes Einkammerparlament mit 386 Abgeordneten hatte und die deutliche Verkleinerung auf 199 Abgeordnete notwendig war. Darüber hinaus war die Verkleinerung des Parlaments eine äußerst populäre Maßnahme, was durchaus etwas mit der Desillusionierung der ungarischen Wähler gegenüber demokratischer Politik zu tun hat.

Das neue Gesetz führt zahlreiche Neuerungen ein, u.a. ein Wahlsystem mit nur einem Wahlgang (statt des früheren Zwei-Runden-Wahlsystems) und die Erweiterung des Wahlrechts u.a. auf Ungarn, die im Ausland leben.[26] In dem neuen System werden in einem Wahlgang 106 der 199 Parlamentssitze an die Gewinner einer einfachen Mehrheit in den verschiedenen Wahlkreisen vergeben. Das bedeutet, dass die Bildung von Koalitionen aus unterschiedlichen politischen Kräften zwischen den beiden Wahlgängen, die für das ungarische Wahlsystem seit 1990 typisch war, nicht mehr möglich ist. Das Wahlrecht auf im Ausland lebende Ungarn auszuweiten war stets umstritten, zumal ihr Wahlverhalten weitgehend vorhersehbar sein dürfte. Nur wenige Tage vor den Wahlen von 2006 machte ein führender Fidesz-Politiker die denkwürdige Bemerkung: „Wenn wir für vier Jahre gewinnen würden [...] und dann zum Beispiel fünf Millionen [ethnischen, P.D.] Ungarn die Staatsbürgerschaft verleihen und sie wählen lassen würden, wäre für die nächsten 20 Jahre alles klar.“[27] Außerdem hat die Regierung die Grenzen der Wahlkreise so verändert, dass die gegenwärtige Regierung klar begünstigt wird. Das Problem besteht jedoch eher darin, dass ihr Zuschnitt per Grundlagengesetz geregelt wurde. Das bedeutet, dass keine Regierung – es sei denn, sie verfügt über

(Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 668/2012, CDL-AD(2012)008, Straßburg, 19. Juni 2012, Absatz 32; vgl. auch ebenda, Absätze 14 und 19.

26 Vgl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR), Joint Opinion on the Act on the Elections of Members of Parliament of Hungary. Adopted by the Council for Democratic Elections at its 41st meeting (Venice, 14 June 2012) and the Venice Commission at its 91st Plenary Session (Venice, 15-16 June 2012), Opinion no. 662/2012, Straßburg, 18. Juni 2012, Absatz 10.

27 Diese Bemerkung von István Mikola auf dem Fidesz-MPSZ-Parteitag am 19. März 2006 ist zitiert nach: Fidesz kongresszus: Orbán a kormányfő-jelölt. [Fidesz-Kongress: Orbán ist Kandidat für das Ministerpräsidentenamt], in: Népszabadság, 19. März 2006, unter: http://nol.hu/archivum/archiv-397730. Mikola meinte damit, dass die konservativen Kräfte mit Unterstützung der ungarischen Wähler im Ausland garantiert für die nächsten 20 Jahre an der Regierung bleiben würden. Dass man angesichts der vor allem in Rumänien, Serbien und der Ukraine schnell schrumpfenden ethnischen ungarischen Minderheit eher von nur etwas über zwei Millionen Auslandsungarn sprechen kann, steht auf einem anderen Blatt.

eine Zweidrittelmehrheit – die Wahlkreise verändern kann, gleichgültig wie absurd deren Zuschnitt im Laufe der Zeit geworden sein mag. Seither haben sich die Regierungskräfte auf eine weitere Änderung des Wahlrechts verständigt: So stimmte die Fidesz-Fraktion der vorherigen Registrierung der Wähler für die Wahlen im Frühjahr 2014 zu. Darüber wird in ungarischen Politikkreisen ausführlich gestritten. Im Gegensatz zu vielen Experten, die von einer Maßnahme sprechen, die die Fortsetzung der Regierung bis weit über die nächsten Wahlen hinaus garantiere, bin ich der Meinung, dass die Auswirkungen eines solchen Schritts schwer vorauszusagen sind. Es würde natürlich diejenigen von der Stimmabgabe ausschließen, die erst in letzter Minute entscheiden, ob sie wählen gehen oder nicht. Die erfolgreiche Vorbereitung und Mobilisierung der eigenen Anhänger wird also entscheidend sein. In dieser Hinsicht liegen die politischen Kräfte der gegenwärtigen Regierung derzeit sicher vorn. Es wäre allerdings schwierig abzusehen, ob sich auf diesem Gebiet größere Änderungen ergeben. Zum jetzigen Zeitpunkt zeichnet sich eine klare Folge des neuen Wahlgesetzes ab: Ohne breite Koalitionen wird es kaum möglich sein, Wahlen zu gewinnen.[28] Die Einschätzung, wonach „die Änderung des Wahlgesetzes in Ungarn [...] eindeutig dem Zweck [dient], die Macht des *Fidesz* für die Zukunft abzusichern", ist wohlbegründet.[29]
Die Regierung Orbán, die seit 2010 regiert, hat die Grundelemente des ungarischen Rechtssystems verändert und seine seit dem Systemwechsel bestehenden rechtsstaatlichen Grundlagen erheblich beschnitten. Sie hat ein System geschaffen, das kaum zu verändern ist, es sei denn eine neue Regierung einer anderen politischen Orientierung kommt mit einer Zweidrittelmehrheit an die Macht. Zudem wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Macht künftiger Regierungen durch die Kontrolle über Institutionen wie die Medienbehörde, den Rechnungshof und die Staatsanwaltschaft zu begrenzen.

Ungarns internationale Isolierung

Der 2010 gebildeten ungarischen Regierung schlugen weltweit, vor allem aber seitens ihrer europäischen und nordamerikanischen Partner, keinerlei negative Empfindungen entgegen. Man konnte vielmehr den Eindruck gewinnen, dass sie geradezu herzlich aufgenommen wurde. Viktor Orbán war schon einmal für vier Jahre Ministerpräsident gewesen. Wichtiger noch: Ungarns Partner hatten fast vier Jahre Zeit sich auf eine erneute Regierung Orbán einzustellen, da bereits seit Herbst 2006 klar war, dass die sozialis-

28 Vgl. Viktor Szigetvári/Balázs Vető, It is impossible to win without a modified voter base and new electoral strategies. Executive Summary of the study of the new electoral system in Hungary, in: Free Hungary, 16. August 2012, unter: http://www.freehungary.hu/component/content/article/1-friss-hirek/1291-executive-summary-of-the-study-of-the-new-electoral-system-in-hungary.html.

29 Alan Renwick, Im Interesse der Macht: Ungarns neues Wahlsystem, in: Osteuropa 5/2012, S. 3-17, hier: S. 16 (Hervorhebung im Original).

tisch-liberale Koalition nicht in der Lage sein würde, die nächste Regierung zu bilden. Für die Partner war es außerdem wichtig, einen Verbündeten zu haben, der auf eine starke Unterstützung der Wähler bauen konnte.

In dieser Situation wurde nicht einmal an einigen der ersten Schritte der Regierung sonderlich Anstoß genommen. Die Verleihung der Staatsbürgerschaft an Auslandsungarn verursachte gewisse Spannungen mit einigen Nachbarn, vor allem mit der Slowakei, allerdings nicht mit anderen, die ähnliche Gesetze erlassen hatten, wie z.B. Rumänien in Bezug auf Moldau. Einige andere Initiativen des Ministerpräsidenten wurden allerdings abgelehnt, wie z.B. die Idee, die er gegenüber dem Präsidenten der EU-Kommission vorbrachte, die EU solle der Regierung die Ausnahmegenehmigung erteilen, das Haushaltsdefizit auf sieben Prozent zu erhöhen. Und auch Ermahnungen, wie die von Bundeskanzlerin Angela Merkel, Ungarn solle damit aufzuhören, die schlechte wirtschaftliche Lage des Landes seinem unmittelbaren Vorgänger Gordon Bajnai in die Schuhe zu schieben, dessen Regierung vielmehr mutig und effektiv begonnen habe, die Wirtschaftskrise zu bekämpfen, zeigten Wirkung – zumindest im internationalen Umfeld.

Als Viktor Orbán jedoch die Beziehungen zum IWF abbrach, den Entschluss fasste, das Land über die internationalen Märkte zu finanzieren, und begann, „unorthodoxe“ Wirtschaftsmaßnahmen einzuführen, schlug die positive Grundhaltung in Besorgnis und sogar Argwohn um. Obwohl die Finanzierung des Geldbedarfs des Landes über die Ausgabe von Staatsanleihen in Ungarn nicht zu den unorthodoxen Maßnahmen gezählt wird, ist sie eigentlich die unorthodoxeste von allen. Das liegt ganz einfach daran, dass sich dadurch die Kosten für die Finanzierung der ungarischen Staatsschulden massiv erhöht haben, da die Zinssätze um drei bis fünf Prozent höher sind als die des IWF. Diese Maßnahme wird außerdem Nachfolgeregierungen das Leben schwer machen. Die Ziele aller Regierungsmaßnahmen haben eines gemeinsam: jegliche externe Kontrolle der ungarischen Souveränität zu verhindern. Andere Schritte wie die Sondersteuer für den Banken- und den Telekommunikationssektor laufen ausländischen Interessen ebenfalls zuwider, da hiervon vorwiegend ausländische Eigner betroffen sind. Die von ausländischen Politikern und Institutionen geäußerten Bedenken bestätigten die Regierung und den Ministerpräsidenten jedoch nur in ihrer Entschlossenheit.

Es ist außerordentlich schwierig, in Ungarns tief gespaltenem politischem Spektrum neutral zu bleiben. Von den Konservativen ist nur Lob für den Ministerpräsidenten zu hören, während es innerhalb der Linken als Sündenfall gilt, auch nur irgendeine Leistung der Regierung anzuerkennen – und das obwohl einige der Maßnahmen, die die Regierung – wenn auch zu radikal, überhastet und ohne sich um die Details zu kümmern – eingeführt hat, langfristig den Interessen des Landes durchaus dienen könnten. Die radikale Kürzung von Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung sowie die Anpassung des Gesundheitswesens und der Hochschulausbildung an die Bedürfnisse und die finanziellen Möglichkeiten Ungarns, könnten auf lange Sicht die Konkur-

renzfähigkeit des Landes verbessern. Die Maßnahmen können als Reform des überdimensionierten Sozialstaats, den Ungarn geerbt und über Jahrzehnte über den Systemwechsel hinaus mitgeschleppt hat, zusammengefasst werden. Der Ministerpräsident spricht ständig vom Niedergang des Westens und dem Wind, der nun aus dem Osten weht. Obwohl er sich auf dem Gebiet der politischen Philosophie wie ein Außerirdischer bewegt, lässt sich die Idee, dem aufstrebenden Osten größere Bedeutung beizumessen, nachdem Partner wie China jahrzehntelang wohlwollend vernachlässigt wurden, nicht als unbegründet zurückweisen. Ein größeres Problem ist die Tatsache, dass die großen Hoffnungen, die Viktor Orbán auf Kapital und Investitionen aus dem Fernen und dem Nahen Osten gesetzt hatte, sich nicht realisiert haben, und das praktisch aus denselben Gründen, aus denen westliche Investoren gegenüber Ungarn extrem vorsichtig geworden sind.

Oberflächlich betrachtet erreichten die Meinungsverschiedenheiten zwischen Ungarn und seinen westlichen Partnern mit der Verabschiedung des neuen Mediengesetzes ihren Höhepunkt. Ungarische Demokraten und westliche Medien brachten ihre Besorgnis zum Ausdruck und es gab Demonstrationen. Der Ministerpräsident konnte jedoch auf die Masse seiner Anhänger zählen – eine Tatsache, die darauf hindeutete, dass die Regierung ihre Reserven noch keineswegs ausgereizt hatte. Das war wahrscheinlich der Zeitpunkt, an dem die westliche Medienkampagne eingestellt und von anderen Methoden abgelöst wurde. Die Unzufriedenheit des Westens äußerte sich nun in der Sorge von NGOs über den Stand der Demokratie in Ungarn, in dem Beschluss ausländischer Investoren, in anderen Ländern zu investieren, und in der Isolierung des Ministerpräsidenten.

Die Isolierung Viktor Orbáns, die insbesondere durch ausbleibende Einladungen (am sichtbarsten und für ihn besonders schmerzlich nach Washington[30] und Berlin[31]) deutlich wurde, konnte natürlich keine vollständige sein. Ungarn ist Mitglied der EU und der NATO und könnte in einigen Fragen ein nützlicher Partner sein. Außerdem müssen die westlichen Partner zunehmend auf längere Sicht mit Viktor Orbán rechnen, da weder die Wählerschaft noch die politische Opposition Anzeichen für einen Regierungswechsel im Jahr 2014 erkennen lässt. Die ungarische Regierung weiter zu verprellen ist unter diesen Bedingungen sicherlich keine vernünftige Idee, obwohl es natürlich eine Botschaft wäre. Die starke Antipathie und die Vorbehalte zeigen erste Anzeichen einer Veränderung. Im Laufe des Jahres 2012 gab es zwei Momente, in denen ich persönlich den Eindruck hatte, der Westen könnte mit

30 Während seines Aufenthalts in Chicago anlässlich seiner Teilnahme am NATO-Gipfel im Mai 2012 wurde dem ungarischen Ministerpräsidenten kein bilaterales Treffen gewährt.

31 Der Ministerpräsident reiste in der ersten Jahreshälfte 2012 zweimal nach Deutschland, wo er erst München und später Frankfurt und Wiesbaden besuchte. Im Oktober 2012 empfing ihn schließlich Bundeskanzlerin Angela Merkel. Für ihn war es ein Canossagang, da er sich vielen unbequemen Fragen der deutschen Kanzlerin stellen musste. Vgl. Viktor Orbán meets Angela Merkel: What Really happened?, Hungarian Spectrum, 11. Oktober 2012, unter: http://hungarianspectrum.wordpress.com/2012/10/11/viktor-orban-meets-angela-merkel-what-really-happened.

dem gegenwärtigen ungarischen Regime leben, wenn auch mit Vorbehalten. Beim Besuch der Fraktionsvorsitzenden der Demokratischen Partei im US-Repräsentantenhaus Nancy Pelosi in Budapest anlässlich des 90. Jahrestages der amerikanisch-ungarischen diplomatischen Beziehungen sprach diese von vielversprechenden Antworten auf die Fragen, die sie gegenüber dem Ministerpräsidenten und dem Parlamentspräsidenten[32] zu einer ganze Reihe von Problemen angesprochen hatte. Im März fragte ich im Rahmen eines Treffens mit einem hochrangigen deutschen Diplomaten und früheren Kollegen, warum der ungarische Ministerpräsident in Berlin *Persona non grata* sei, und erfuhr die persönliche Sicht der Bundeskanzlerin zu dieser Frage: „Das kann nicht auf Dauer so weitergehen, Ungarn ist NATO- und EU-Mitglied und ein wichtiger Partner."[33]
Alles in allem ist Ungarn möglicherweise in der Lage sich mit der derzeitigen Regierung durchzulavieren, ohne von seinen natürlichen westlichen Partnern vollends zurückgewiesen zu werden. Es ist äußerst schwierig genau einzuschätzen, wie viel Ungarn durch sein schwindendes Prestige tatsächlich verloren hat. Gewonnen hat es mit Sicherheit nur sehr wenig.

Viktor Orbán: ein großer ungarischer Politiker oder eine große Enttäuschung?

Bei der Beurteilung des nach den Wahlen von 2010 entstandenen Regimes kommt man um dessen zentrale Figur und den „Orchestrator" des Regimes, Ministerpräsident Viktor Orbán, nicht herum. Orbán ging nach Abschluss seines Studiums in die Politik und ist seit 1990 Parlamentsabgeordneter. Von 1998 bis 2002 war er schon einmal Ministerpräsident; seine jetzige Amtszeit läuft seit 2010. In Anbetracht der Tatsache, dass die ungarischen Wähler bei freien Wahlen vorwiegend konservativ wählen, hat Orbán seinen Bund Freier Demokraten erfolgreich von einer liberalen in eine konservative Partei umgewandelt. Ihn als Konservativen zu bezeichnen, fällt jedoch nicht leicht. Einfacher ist es, ihn als ungehobelten, nationalistischen, populistischen Politiker zu betrachten. Mit Sicherheit ist er eine charismatische Persönlichkeit mit erheblicher politischer Ausstrahlung. Seine Kompetenz in komplexen Fragen der Regierungsführung, seine populistischen Tendenzen und sein Flirt mit dem Autoritarismus machen ihn jedoch nicht gerade zur ersten Wahl, um die junge ungarische Demokratie zu regieren. Während seiner Regierungszeit kam es in Ungarn zu einem Abbau von Demokratie und politischer Kultur. Der Trend, nach und nach den relativen Vorsprung einzubüßen, den Ungarn

32 Vgl. US House Minority Leader Pelosi raises Hungary concerns in talks with PM Orban, MTI, 15. Mai 2012, unter: http://www.politics.hu/20120515/us-house-minority-leader-pelosi-raises-hungary-concerns-in-talks-with-pm-orban.
33 Quelle: Gespräch mit einem deutschen Diplomaten in Berlin am 20. März 2012.

in den späten 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre hatte, wurde dadurch verstärkt.

Ungarische Politikwissenschaftler spekulieren häufig über eine Fortsetzung der Fidesz-Regierung ohne Viktor Orbán. Angesichts seines großen Einflusses auf die gegenwärtige Ordnung, wäre eine Ordnung ohne ihn sicherlich ein anderes System. Überlegungen zu einem solchen Szenario wären daher rein spekulativ und nicht sinnvoll.

Es stellt sich die Frage, ob Orbán Demokrat ist. Sicherlich war er das am 16. Juni 1989, als er seine radikale Rede auf dem Heldenplatz in Budapest beim Begräbnis des 1958 hingerichteten Ministerpräsidenten Imre Nagy hielt. In den 90er Jahren handelte er weiterhin als Demokrat. Viele behaupten ja, dass es häufig die Macht ist, die die demokratische Grundhaltung von Politikern schwächt. Für mich hörte Viktor Orbán auf ein Demokrat zu sein, als er zwischen den beiden Wahlgängen der Parlamentswahlen 2002 an der Sporthochschule eine Rede hielt, in der er bereits andeutete, er wolle mit der Politik auf die Straße gehen, wenn die Wahlergebnisse nicht den Erwartungen seiner Partei entsprächen. Später, im sogenannten „Weihnachtsinterview" 2011, gab der Ministerpräsident zu, dass sich seine politischen Ideale ungefähr zu jener Zeit verändert hätten: „Ich akzeptiere die Situation nicht länger, die ich zwischen 1998 und 2002 vor dem zweiten Durchgang der Wahlen hingenommen habe, nämlich dass die Politik traditionelle Vermittler, die Medien und die staatliche Verwaltung, hat, durch die sie ihre Beschlüsse, Erklärungen und Absichten den Menschen übermittelt. Ich bin letztes Jahr mit der Absicht in die Wahlen gegangen, in direktem Kontakt mit den Menschen zu bleiben – nicht nur im Wahlkampf, sondern auch, wenn ich die Regierungsverantwortung übernommen habe. Ich habe ihnen Millionen von Briefen geschrieben, habe sie in verschiedene Beratungen einbezogen und im Laufe des nächsten Jahres werden sich mindestens zwei weitere Gelegenheiten ergeben, bei denen ich die Menschen zu Konsultationen einladen werde. Für mich persönlich ist es besonders wichtig, dass Millionen Menschen wissen, dass ich auf ihrer Seite stehe, dass ich für sie arbeite."[34] Ministerpräsident Orbáns direkte Demokratie, die aus unmittelbaren Befragungen der Bevölkerung zu Fragen, die bereits entschiedenen sind, besteht, auf die fünf Prozent der Angesprochenen antworten, und seine „nationalen Konsultationen", auf denen er ein paar Botschaften verkündet und einige vorher ausgewählte Zuhörer ein paar Fragen stellen dürfen, machen noch keine Demokratie. Und Ministerpräsident Orbán hat standhaft andere Formen direkter Demokratie vermieden, wie z.B. die neue Verfassung (oder Grundgesetz, wie sie offiziell heißt) in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen. Einem Referendum, das zu einem Votum über seine schwindende Popularität (und die seiner Regierung) hätte werden können, wollte er sich nicht aussetzen. Im Jahr 2012 gab der Minis-

34 Orbán: Nekem ez adja az erőt – a teljes interjú [Orbán: Es gibt mir Kraft – das ganze Interview], Magyar Nemzet, 24. Dezember 2011, unter: mno.hu/belfold/orban-nekem-ez-adja-az-erot-a-teljes-interju-1039535?oldal=2.

terpräsident erneut vage seiner Hoffnung Ausdruck, dass für Ungarn kein anderes System als die Demokratie erfunden werden müsse.
Für Ministerpräsident Orbán rechtfertigt seine Leistung jede Maßnahme, die er trifft, unabhängig davon, ob sie die Grundlagen „traditioneller" Demokratie gefährdet oder nicht. Wenn ein fünfzehnjähriger Jugendlicher solche vagen Ideen durchspielt, kann man das als eine normale Phase seines politischen Reifeprozesses betrachten. Wenn der fast fünfzigjähriger Ministerpräsident eines Landes, der bereits über sechs Jahre im Amt ist, mit solchen Gedanken spielt, ist das entweder absurd oder gefährlich.

Schlussfolgerungen

Das neue, nach den Wahlen von 2010 entstandene System hat die Grundlagen der Demokratie, die in Ungarn zwischen 1990 und 2010 bestanden, erheblich beeinträchtigt. Das heißt nicht, dass die Demokratie abgeschafft wurde. Die demokratischen Institutionen sind vorhanden und können im Prinzip ordentlich funktionieren. Die eingeführten Veränderungen haben das politische System des Landes modifiziert. Die Regierung Orbán hat die sich aus ihrer Zweidrittelmehrheit ergebenden Befugnisse bis zum Äußersten ausgereizt und die Macht in den Händen der Exekutive konzentriert. Dem System gegenseitiger Kontrolle wurde damit ein schwerer Schlag versetzt. Es muss aufgrund der Auswirkungen der sogenannten „Grundlagengesetze" auf die Verfassung, die nicht vor dem Verfassungsgericht angefochten werden können, wiederbelebt werden. Gesetze, die das Parlament verabschiedet hat, stellen sicher, dass die Leiter bestimmter Institutionen von einer neuen Regierung, wenn sie nicht über eine Zweidrittelmehrheit verfügt, nicht abgelöst werden können. Auch wenn dies in einigen Fällen eine Gewähr für die Unabhängigkeit der Institutionen sein könnte, wird es in vielen anderen Fällen die Wiederherstellung der Demokratie erschweren und gleichzeitig ein System ungezügelter Macht wiedererschaffen – insbesondere weil loyale und verdiente Vertrauenspersonen der Partei diese Posten innehaben, vom Staatsoberhaupt über den Generalstaatsanwalt bis zum Leiter des staatlichen Rechnungshofes und bald auch dem Präsidenten der Nationalbank.
Das Regime führt regelmäßig aus, dass es ähnliche Regeln und Bestimmungen auch in anderen demokratischen Staaten gibt. Das stimmt auch. Was jedoch im Falle Ungarns einmalig ist, ist die Tatsache, dass die große Zahl solcher Regeln und ihre systematische Integration auf einen qualitativen Unterschied hinauslaufen. Das von Viktor Orbán eingeführte System kann unter vollständiger Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit nicht geändert werden. Wenn ein System aber nicht verfassungsgemäß geändert werden kann und wenn die politische Macht bereits eine fundamentale Verschiebung erfahren hat, wird eine Änderung in einem außergesetzlichen Rahmen herbeigeführt werden müssen oder zumindest außergerichtliche Elemente erfordern. Es

werden verschiedene Szenarien in Erwägung gezogen, von denen allerdings keines als Patentrezept dienen kann. Die Wiederherstellung der Demokratie mittels ihrer besten Traditionen ist eine Herausforderung. Das ist gleichermaßen ein innerstaatliches wie ein internationales Problem. Würde ein neues politisches System vom Westen toleriert und unterstützt werden, das mit einer historischen Katastrophe beginnt?

Knapp ein Vierteljahrhundert nach der Revolution von 1989 ist Ungarn in eine Sackgasse geraten. Es hat den Nachweis erbracht, dass Demokratisierung keine Einbahnstraße ist. Es ist möglich, eine Kehrtwendung zu machen und in eine Pattsituation zu geraten. Betont werden muss jedoch, dass Ungarn lediglich Rückschritte in Sachen Demokratie macht und seine gegenwärtige Abweichung vom Pfad der Demokratie im Vergleich zu anderen Regimen – von Belarus bis Venezuela – eine maßvolle Reaktion erfordert. Allerdings muss es genau beobachtet werden, da sich die Situation ständig verändert. Als Staat, der vollständig in die westlichen Institutionen integriert ist, stellt Ungarn eine besondere Herausforderung dar. Es sollte davor bewahrt werden, zu einem Beispiel für andere Staaten und Staatslenker mit finsteren Agenden zu werden.