



**Neues Mediengesetz und Verfassungsänderung –
Ungarn, wohin steuerst Du?**

*Ein Beitrag von Birgit Ladwig-Tils,
freie Journalistin*

November 2011

Bild (Freiheitsbrücke in Budapest): bildpixel / pixelio.de

Inhalt

Einleitung	2
2 Die Wahlen 2010 und 2011	3
3 Die Verschärfung des Mediengesetzes	4
4 Die neue Verfassung	10
5 Fazit	15

Einleitung

Im April 2010 hat es in Ungarn einen beispiellosen Wahlsieg der nationalkonservativen FIDESZ-Partei mit ihrem Chef Viktor Orbán gegeben. Viktor Orbán kommentierte dieses Wahlergebnis wie folgt: „Dies (ist) nicht der Sieg des FIDESZ ..., der Sieg ist Euer, es ist ein Sieg für Ungarn".¹ Er sprach von einem historischen Tag für Ungarn und sah nun „die größte Aufgabe seines Lebens"² vor sich, nämlich nichts weniger als die Wiederauferstehung Ungarns, die er mit dem Wahlsieg verkündete.

Welchen Charakter diese „Wiederauferstehung“ hat, das zeigte Viktor Orbán in den ersten 1 ¼ Jahren seiner erneuten Regierungszeit³, in der er mit seiner Mehrheit die Republik Ungarn in abenteuerlicher Geschwindigkeit umbaute. Besonders folgeschwer war der Umbau mit dem neuen Mediengesetz (Dez. 2010) und der neuen Verfassung (April 2011). Beides sorgte für Unruhe und Kritik im In- und Ausland.

So war beispielsweise in der *ZEIT* ein Artikel namens „Ungarn – bitte nicht wegschauen!“⁴ zu lesen, im *SPIEGEL* hieß es „Orbán's Triumph in Ungarn – Revolution von rechts“.⁵ Zur Verfassungsänderung titelte die *Süddeutsche* „Neue Verfassung für Ungarn. Ein europäischer Skandal“⁶ oder die *Financial Times Deutschland* „Ungarn marschiert nach rechts“⁷.

Dieser Beitrag untersucht den in Ungarn seitens der Regierung Orbán vorgenommenen Kurswechsel, beleuchtet die Auswirkungen und geht auf Reaktionen im In- und Ausland bzw. bei der Europäischen Union (EU) ein.

¹ „Ungarn rückt nach rechts“ (Artikel vom 12.04.2011): <http://derstandard.at/1269449375137/Nach-Parlamentwahl-Ungarn-rueckt-nach-rechts> (zuletzt eingesehen am 21.09.2011, im Folgenden: „zuletzt: entspr. Datum“).

² ebda.

³ Viktor Orbán war bereits zwischen 1998 und 2002 Ministerpräsident von Ungarn.

⁴ „Bitte nicht wegschauen!“ (Artikel vom 10.07.2011): <http://www.zeit.de/2011/28/P-OpEd-Ungarn> (zuletzt: 21.09.2011).

⁵ „Revolution von rechts“ (Artikel vom 12.04.2011): <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,688374,00.html> (zuletzt: 30.09.2011).

⁶ Neue Verfassung für Ungarn. Ein europäischer Skandal (Artikel vom 18.04.2011 <http://www.sueddeutsche.de/politik/neue-verfassung-fuer-ungarn-ein-europaeischer-skandal-1.1086364> (zuletzt: 30.09.2011).

⁷ „Ungarn marschiert nach rechts“ (Artikel vom 18.04.2011) <http://www.ftd.de/politik/europa/neue-verfassung-ungarn-marschiert-nach-rechts/60041059.html> (zuletzt: 30.09.2011).

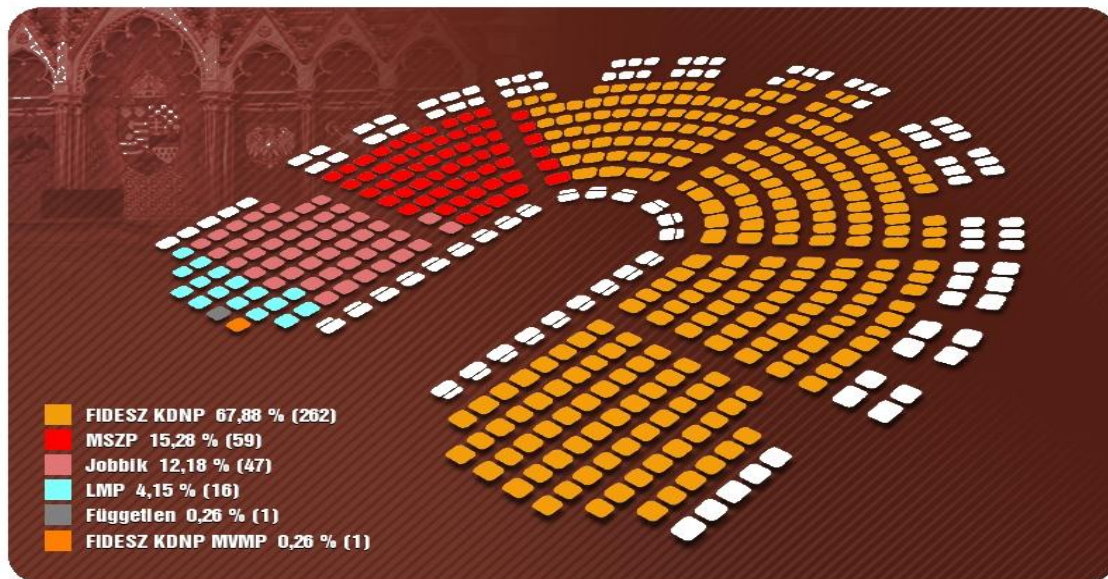


Abbildung: Wahlergebnis April 2010⁸

2 Die Wahlen 2010 und 2011

Per Parlamentswahl vom April 2010 erhielt Ungarn wie erwartet mit der nationalkonservativen Partei *FIDESZ* einen überragenden Sieger mit 67,8 %. Damit errang die *FIDESZ*-Partei 2/3 der Mandate im Parlament und die Möglichkeit, Verfassungsänderungen vorzunehmen. Mit diesem Ergebnis ist die *FIDESZ*-Partei für ihre Vorhaben nicht einmal auf die Stimmen der rechtsextremen Partei *Jobbik* angewiesen, die 12,18 % erreichte und damit ihr Ergebnis bei der Europaparlamentswahl von 2009 (14,7%) nahezu bestätigte.⁹

Die ehemalige Regierungspartei *MSZP* (Sozialisten) fiel bei dieser Wahl abgeschlagen auf 15,28% (2006: etwa 43%), die Grüne Partei *LMP* kam dagegen mit 4,19% neu ins Parlament.

⁸ Offizielles Wahlergebnis: http://www.bbj.hu/politics/hungary-election-results-official_52742 (zuletzt: am 15.11.2011.) Schaubild sh.: http://www.valasztas.hu/hu/onkval2010/455/455_0.html (zuletzt 19.11.2011) Zur besseren Orientierung: hinter der Partei *Fidesz* stehen die Konservativen, hinter *MSZP* die Sozialisten, hinter *Jobbik* die Rechtsradikalen, hinter *LMP* die Grünen, und hinter *Független* die Unabhängigen.

⁹ Über indirekte Zusammenarbeit im Wahlkampf zwischen *FIDESZ* und *Jobbik*: siehe Wahlkreis Edelény, - dort zog sich der *Jobbik*-Kandidat zu Gunsten des ehemaligen *FIDESZ*-Bürgermeisters und nun "Unabhängigen" Oszkár Molnár zurück und gewann. Er wurde vor allem durch Anti-Roma-Sprüche bekannt, die den Nationalkonservativen zu viel wurden.

Ungarns Wahlergebnis offenbarte damit einen klaren Mitte-Rechts-Ruck. Bestätigt wurde dieses Stimmungsbild bei der Kommunalwahl im Oktober 2010. Rund acht Millionen Wahlberechtigte waren aufgerufen, in nahezu 3200 Kommunalverwaltungen über Bürgermeister und Gemeindevertretungen abzustimmen.¹⁰ Das Resultat unterstrich das Aprilergebnis. FIDESZ erreichte 49,8% der Stimmen, die Sozialisten rund 10% und Jobbik rund 5 %.

Damit stellt die Regierungspartei FIDESZ nun auch 22 der 23 Bürgermeister der größeren Städte des Landes, auch zum ersten Mal den in Budapest. Premier Orbán kommentierte, der Urnengang habe die „wahre Einheit“ des Landes gezeigt.¹¹

Die Wahlergebnisse gaben Orbán Rückendeckung. In atemberaubender Geschwindigkeit begann er, das 2004 der EU beigetretene Land und dessen Staatsapparat umzubauen. Nach einem Jahr hatte Orbán alle Schlüsselpositionen im Land mit ihm oder seiner Partei nahe stehenden Personen besetzt - von der Obersten Staatsanwaltschaft bis hin zum staatlichen Rechnungshof.¹² Die Opposition konnte dagegen kaum etwas ausrichten.

3 *Die Verschärfung des Mediengesetzes*

Das neue ungarische Mediengesetz wurde zunächst am 21.12.2010 mit 2/3 Mehrheit (256 Ja-, 87 Nein-Stimmen) verabschiedet und trat am 01.01.2011 in Kraft. Am selben Tag übernahm das Land turnusgemäß die sechs Monate währende EU-Präsidentschaft.

Das neue Mediengesetz ist wie folgt gekennzeichnet:

- Eine *Kontrollbehörde* (NMHH) wird installiert, die direkt dem Parlament untersteht. Ihre fünf Mitglieder werden auf 9 Jahre gewählt, also deutlich länger als die vierjährigen Regierungsperioden dauern.
- Die NMHH überwacht staatliche und private TV- und Radiosender, Zeitungen, Internetseiten usw. Sie kann bei Verstößen gegen das Mediengesetz Sanktionen

¹⁰ „Ungarn: Fidesz siegt bei Kommunalwahlen“ (Artikel vom 04.10.2010), <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/ungarn-FIDESZ-siegt-bei-kommunalwahlen-003724> (zuletzt: 21.09.2011),

¹¹ Ebd.

¹² Zum Beispiel wurden durch Änderung der Altersgrenze 250 ranghohe Richter in Pension geschickt. Sh.: „Bitte nicht wegschauen!“, sh. Fußnote 4.

verhängen.

- Die bisherige öffentlich-rechtliche Presselandschaft des Landes wird ausgehöhlt. Vom Ungarischen Fernsehen (MTV), dem Auslandssender Duna TV und dem Ungarischen Radio (MR) bleiben praktisch nur mehr die Namen übrig. Die gesamte Programmgestaltung wandert – zusammen mit Immobilien, Produktionsstätten, Archiven und Mitarbeitern – zur neuen staatlichen Zentralredaktion MTVA. Diese gibt Nachrichten und alle anderen Programme in Auftrag.

Oppositionelle Gruppen in Ungarn schlugen Alarm, Politik und Presse in EU-Nachbarstaaten schauten mit Argwohn, was die Politiker an der Donau in Gang setzten.

Nachdem erste Zweifel über die neue Behörde und Einzelheiten zum Gesetz bereits am 23.12.2010 durch die zuständige EU-Kommissarin Neelie Kroes vorgebracht wurde, stellte Ungarn die englische Übersetzung des Mediengesetzes der EU-Kommission am 05.01.2011 zur Verfügung.¹³

Am 21.01.2011 äußerte sich Kroes, die gleichzeitig das Amt der EU-Kommissionsvizepräsidentin bekleidet, schriftlich¹⁴. In ihrer Funktion als EU-Kommissarin ist die Niederländerin Kroes für die *Digitale Agenda* zuständig, vereinfacht gesagt also dafür, den Vormarsch der digitalen Medien zu fördern. In ihren Zuständigkeitsbereich fällt die Überwachung und Einhaltung der *EU-Richtlinie über audiovisuelle Medien*. Im Rahmen dieser Aufgabe kann Kroes auch Verstöße gegen die Grundrechte-Charta der Union aufgreifen. Glasklar definiert und unbegrenzt ist ihre Prüfzuständigkeit aber nicht.

Die EU-Kommission gründete ihre Kritik auf der Verletzung der EU-Richtlinie für audiovisuelle Medien und argumentierte nicht über die Verletzung des Artikels 11 der Grundrechte-Charta der Europäischen Union, der die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit beinhaltet.

Ursächlich sei dafür, so Kroes' Sprecher Bailly, dass sie sich auf Fakten beziehen wollte, ein

¹³ Hier die engl. Version: <http://www.nmhh.hu/dokumentum.php?cid=25694&letolt> (zuletzt: 22.09.2011).

¹⁴ Brief (D (2011) 72111) von Nellie Kroes, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission, an Tibor Navracsics, Stellvertretender Premierminister und Justizminister vom 21.01.2011 veröffentlicht in http://www.pesterloyd.net/2011_04/04eubriefBayer/EUKommission_Ungarn.pdf (zuletzt: 22.09.2011).

Bezug auf die Prinzipien in der Charta seien dagegen interpretierbar.¹⁵ Kroes äußerte ernste Zweifel, ob das Mediengesetz mit dem EU-Recht vereinbar sei und bat die ungarische Regierung um Stellungnahme binnen zwei Wochen. Sie ging in ihrem Schreiben auf jene Regelungen des Gesetzes ein, die ihrer Ansicht nach gegen die audiovisuelle Richtlinie verstoßen. Die mögliche Einschränkung der Pressefreiheit durch das Gesetz bildete nicht den Gegenstand ihrer Untersuchung.

Die EU-Kommissarin bemängelte vor allem

- die im Gesetz festgelegte *Verpflichtung zur ausgewogenen Berichterstattung* über nationale und internationale Ereignisse. Dies betrifft alle Medien und sieht Strafen für den Fall der Nichteinhaltung (bis zu 90.000 Euro bei Printmedien bzw. 700 000 € bei Rundfunksendern) vor.¹⁶ Besonders kritisierte Kroes die unklare Definition von „ausgewogen“, die Interpretationen Tür und Tor öffnete und die Niederlassungsfreiheit wie auch die freie Dienstleistungsfreiheit behindern könne.¹⁷
- die Pflicht aller Medien – auch Internetforen, Weblogs etc. – sich *beim Medienrat zu registrieren*, unabhängig, ob sie sich im Ausland oder in Ungarn befinden. Dies sei laut Kroes unklar definiert und könnte zum Hindernis für Anbieter werden, die sich in Ungarn etablieren oder ihren Service in Ungarn anbieten wollen und schränke das Grundrecht auf Pressefreiheit ein.¹⁸
- die *politische Kontrolle* durch die neu geschaffene politische Medien- und Telekommunikationsbehörde, deren Leitung für neun Jahre festgelegt ist und vom Parlament mit 2/3 Stimmen gewählt wird.

In seiner Antwort verteidigte Vizepremier und Justizminister Tibor Navracsics das Gesetz und versicherte, dass die ungarische Regierung alles unternehmen werde, damit die

¹⁵ „EU bemängelt Ungarns Mediengesetz“ (Artikel vom 03.01.2011): <http://www.derwesten.de/nachrichten/politik/EU-bemaengelt-Ungarns-Mediengesetz-id4122889.html> (zuletzt: 21.09.2011).

¹⁶ „Zensur ist für mich kein europäischer Begriff“ (Artikel vom 27.01.2011): <http://www.theeuropean.de/jozsef-czukor/5509-ungarns-eu-ratspraesidentschaft> (zuletzt: 21.09.2011), „Pressefreiheit im EU-Land Ungarn in Gefahr“ (Artikel vom 21.12.2010): <http://www.tagesschau.de/ausland/ungarn200.html> (zuletzt: 13.09.2011).

¹⁷ Brief (D (2011) 72111), S. 2, vgl. FN 14.

¹⁸ Ebda, S. 3.

Medienregulierung „den Anforderungen des Unionsrechts entspricht“. Zudem räumte er ein, Ungarn sei bereit, eine Modifizierung des Gesetzes einzuleiten, wenn diese von der EU-Kommission für notwendig gehalten werde.¹⁹

Im Europäischen Parlament (EP) wurde dieses Thema aufgegriffen. Alle Fraktionen nahmen zum neuen Mediengesetz Stellung und brachten ihren schriftlichen Entschließungsantrag am 09.02.2011 ein.²⁰

Alleine die Fraktion der europäischen Volkspartei (EPP), deren Mitglied die FIDESZ-Partei ist, sah in ihrem Antrag die Medienfreiheit und Medienvielfalt in Ungarn gesichert und beauftragte die Kommission, die Vereinbarkeit des neuen ungarischen Mediengesetzes mit den europäischen Rechtsvorschriften zu prüfen. Ansonsten sah sie die Angriffe als voreilig und ungerechtfertigt an.²¹

Insofern ist es auch nur konsequent, dass die EPP den nach der Debatte am 16.02.2011 im EP gemeinsam von Sozialdemokraten (S&D),²² Liberalen (ALDE),²³ Grünen²⁴ (Verts/ALE) und Linken (GUE/NGL)²⁵ am 04.03.2011 eingebrachten und am 10.03.2011 mehrheitlich verabschiedeten Entschließungsantrag²⁶ (316 zu 264 bei 33 Enthaltungen) nicht mittrug.

Der gemeinsame Entschließungsantrag, der an die EU-Kommission weitergeleitet wurde, geht über die von Ungarn am 07.03.2011 zugestandenen Korrekturen am Mediengesetz hinaus. Dabei vertraten Parlament und Kommission unterschiedliche Standpunkte.

¹⁹ „Anhörung von Minister Tibor Navracsics im Europäischen Parlament“ (Artikel vom 26.01.2011 und ff. aktualisiert.): <http://www.eu2011.hu/de/anhörung-von-tibor-navracsics-im-europaeischen-parlament> (zuletzt: 13.09.2011) auch „Ungarns Reaktion ist absolut unzureichend“ (Artikel vom 01.02.2011): <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/ungarns-reaktion-ist-absolut-unzureichend-004296> (zuletzt: 21.09.2011), Brief von T. Navracsics an Kroes: http://www.euractiv.de/fileadmin/images/Answer_to_Mme_Neelie_Kroes.pdf (veröffentlicht am 01.02.2011), (zuletzt 11.11.2011).

²⁰ Die einzelnen Entschließungsanträge vom 9.2.2011: EPP (B7-0099/2011); ECR (B7-0100/2011), Verts/ALE (B7-0103/2011), ALDE (B7-0104/2011) GUE/NGL B7-0107/2011, S&D B7-0112/2011.

²¹ Siehe Entschließungsantrag PPT B7-009/2011 vom 9.2.2010 Punkt 1, 2 und 5.

²² S&D = Fraktion der progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten.

²³ ALDE= Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa.

²⁴ Verts/ALE = Fraktion der Grünen/ Freie Europäische Allianz.

²⁵ GUE/NGL = Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke.

²⁶ Der am 04.03.2011 eingebrachte und am 10.03.2011 angenommene Entschließungsantrag B/-0191/2011: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0191&language=DE> .

Die von Ungarn im Gesetz angebrachten kleinen Korrekturen²⁷ (wie z.B. Veränderungen bei der „ausgewogenen Berichterstattung“, bei der Reichweite des Gesetzes - das Mediengesetz gilt zukünftig nicht für ausländische Medien) beruhigten das EP²⁸ keineswegs, denn die umstrittene Medienkontrollbehörde blieb unangetastet.

Demgegenüber gab sich die EU-Kommission mit den Änderungen zufrieden. Neelie Kroes sah keinen weiteren Handlungsbedarf: „Wir begrüßen die Ergänzungen, die die ungarische Regierung zugesagt hat.“²⁹

Im mehrheitlich verabschiedeten Entschließungsantrag wird von Ungarn abverlangt,

- die *Unabhängigkeit der Medien* wiederherzustellen
- alle *Interessensgruppen* in Bezug auf die Überarbeitung des Mediengesetzes *einzubeziehen* inklusive der beanstandeten Punkte und Vorschläge des Europaparlaments, des Europarats, der EU-Kommission und der OSZE
- das *Gesetz in Teilen oder in Gänze zu kippen*, sollte die EU-Kommission nach einschlägiger Prüfung zu dem Ergebnis kommen, dass durch das Gesetz gegen geltendes EU-Recht (Verträge und Rahmenbeschlüsse) verstoßen wird

Es wird bedauert, dass die EU-Kommission sich bei ihrer Prüfung auf einen engen Rahmen - nämlich nur auf die drei Punkte - konzentriert hat. Gefordert wird von der EU-Kommission, das ungarische Mediengesetz weitreichender nach allen relevanten EU-Gesetzen einschließlich der Grundrechte-Charta zu überprüfen. Auch ist zu beleuchten, inwieweit Ungarn die EU-Rahmenbeschlüsse (2008/913/JI) zur strafrechtlichen Bekämpfung von rassistischen und fremdenfeindlichen Formen und Ausdrucksweisen einhält.³⁰

²⁷ Modifizierung bei ausgewogenen Berichterstattung: sie soll nur noch auf Rundfunk und Fernsehen beschränkt bleiben, Sh.: „Brüssel segnet ungarisches Mediengesetz ab“ (Artikel vom 22.02.2011, <http://www.wsws.org/de/2011/feb2011/unga-f22.shtml>, (zuletzt: 13.09.2011), sh. auch: „Ungarns Parlament ändert Mediengesetz“ (Artikel vom 7.03.2011), <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nach-kritik-der-eu-ungarns-parlament-aendert-mediengesetz-14173.html> (zuletzt 22.09.2011).

²⁸ So z.B. äußerte sich R. Harms, Vorsitzende der Grünen-Fraktion im EP: „Das ist hauptsächlich der Konflikt zwischen dem Mediengesetz und der Grundrechte-Charta, vor allem aufgrund des parteipolitisch besetzten Medienrates“ und „... die Kernbestimmungen des Mediengesetzes (...) bleiben weiter unberührt“, (PM vom 16.02.2011): <http://www.rebecca-harms.de/index.php/lesen/ungarische-aenderungsvorschlaege-gehen-an-den-kernprobleme-55989> (zuletzt: 22.09.2011).

²⁹ „Brüssel segnet ungarisches Mediengesetz ab“, vgl. FN 27.

³⁰ Entschließungsantrag B/-0191/2011; angenommener Text P7_TA(2011)0094 unter Punkt 3 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0191&language=DE> (zuletzt:

Es ist zu vermuten, dass diese von den Grünen eingebrachte Passage dem Umstand geschuldet ist, dass seit geraumer Zeit Verstöße bzw. Übergriffe gegen Minderheiten in Ungarn stattfinden.

Aufgrund des gegenwärtigen Falls wird die EU-Kommission vom EP aufgefordert, bis Ende 2011 einen Gesetzesvorschlag mit den wesentlichen Mindestnormen zur Medienfreiheit, Medienpluralismus und unabhängige Medienverwaltung vorzulegen.³¹ Diese müssten dann von allen EU-Mitgliedsstaaten eingehalten werden. Derzeit fehlt ein solches Regelwerk.

Ungarn zeigte sich von dieser gesammelten Kritik letztlich unbeeindruckt. Selbst die im EP beim Resümee der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft am 05.07.2011 eingebrachte Kritik perlte an Orbán ab.³²

Bereits am 12.07.2011 stimmte das ungarische Parlament einer weiteren Verschärfung des im März 2011 - während der Ratspräsidentschaft! - geänderten Mediengesetzes zu. Die Befugnisse der Medienkontrollbehörde werden mit dieser Änderung auf die gesamte Kommunikationsbranche ausgeweitet.

Im Klartext bedeutet dies, dass die Behörde den diesjährigen Wettbewerb für Funkfrequenzen alleine entscheiden kann. Ob der einzige noch bestehende regierungskritische Radiosender „Klubradio“ eine neue Lizenz für die FM-Frequenzen erhält, bleibt abzuwarten.³³ Auch deutet wenig darauf hin, dass unter diesen restriktiven Bedingungen offiziell kritische Medien neu gegründet und dauerhaft betrieben werden.

Nach Einschätzung der Organisation *Reporter ohne Grenzen* (ROG) bleibt der Charakter des

22.09.2011).

³¹ Ebda unter Punkt 6 sh. FN 30.

³² Orbán lobte ausdrücklich die Fortschritte unter ungarischer Präsidentschaft, wie den Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, die Strategie zur besseren Integration der Roma, Fortschritte bei der EU-Wirtschaftsgesetzgebung und die Donau-Strategie. Kritische Punkte wurden nicht erwähnt. Die Fraktionschefs im EP kritisierten, dass die Kontroverse um das ungarische Mediengesetz und die Verfassungsreform die Ratspräsidentschaft überschattet habe. Sie forderten den besseren Schutz der Grundrechte in der neuen Verfassung.

³³ Um eine Lizenz von der Medienbehörde zu erhalten, müsste der Sender mindestens 60% Musik senden. Klubradio füllt sein Programm aber zu 75% mit politischer Berichterstattung. Das könnte für die Behörde der Ansatzpunkt zum Lizenzentzug sein. Sh.: „Serie. Zensur und Meinungsfreiheit: Zur Lage der Welt - KW 37“ (Artikel vom 13.09.2011) http://www.unwatched.org/20110913_Zensur_und_Meinungsfreiheit_KW37 (zuletzt 15.11.2011). Ferner: „Die Verwandlung“ (Artikel vom 27.07.2011): <http://www.theeuropean.de/zsofia-mihancsik/7507-tuecken-des-ungarischen-mediengesetzes>, (zuletzt 08.11.2011).

Mediengesetzes trotz Änderungen erhalten. Auch in der novellierten Form ist der Quellenschutz nicht gewährleistet, und die ungarische Regierungspartei kann weiterhin direkt auf private Medien einwirken, kritisiert ROG.³⁴

Wie wenig Orbán von seinem Weg abschwenkte, zeigte auch die Neustrukturierung des Radiobereichs.³⁵ Zukünftig sind alle Journalisten der öffentlich-rechtlichen Sender dem MTVA unterstellt. Dieselbe Behörde gibt zentral die Programmproduktion in Auftrag. Die Nachrichten produziert der MTVA für alle Sender durch seine eigene Agentur. Gleichzeitig werden Journalisten im großen Stil entlassen. Im Juli 2011 waren ca. 550 Journalisten und Mitarbeiter bei den Öffentlich-Rechtlichen betroffen, im September 2011 sollten 400 weitere folgen.³⁶

4 Die neue Verfassung

Neben den Bemühungen zur Verschärfung des Mediengesetzes engagierte sich die Regierung Orbán, die Verfassung der Republik Ungarn zu verändern.

Orbán verzichtete bei der Umsetzung auf eine breite und gegebenenfalls langwierige Diskussion in der Öffentlichkeit, ein Partei übergreifender Konsens zu dieser wichtigen Staatsangelegenheit wurde nicht angestrebt.

Dieses in demokratischen Systemen unübliche Verfahren stieß bei Kritikern im In- und Ausland sowie bei internationalen Institutionen bitter auf. Zumal im FIDESZ-Wahlprogramm nicht von einer neuen Verfassung die Rede war. Gegen den Vorwurf, die Verfassung an der Öffentlichkeit vorbei verwirklicht zu haben, führt Orbán an, letztlich hätten sich etwa 800.000

³⁴ Z.B. das Verbot „politischer Propaganda“ außerhalb von Wahlkampfzeiten. Die Offenlegung der Quellen ist vorgeschrieben, sollten „Fragen der nationalen Sicherheit“ berührt sein. Gleichzeitig verpflichtet eine so genannte „Mediencharta“ die Journalisten dazu, christliche, patriotische und nationale Werte zu verbreiten. Sh.: „Brüssel segnet ungarisches Mediengesetz ab“ (Artikel vom 22.02.2011): <http://www.wsws.org/de/2011/feb2011/ungarf22.shtml> (zuletzt: 22.09.2011).

³⁵ „Bleiben dürfen nur die Braven“ (Artikel vom 05.08.2011): <http://www.zeit.de/2011/32/Ungarn-Medien/seite-1> (zuletzt: 22.09.2011).

³⁶ Dieses ist laut der Gewerkschaft TFSZ ein schwebendes Verfahren. Siehe: „Ungarn - Massenentlassungen bei Staatsmedien“ (Artikel vom 12.09.2011): [http://www.piag.de/index.php?id=223&tx_ttnews\[tt_news\]=3514&cHash=cd607f1b8a284e35b2f4670a07cda790](http://www.piag.de/index.php?id=223&tx_ttnews[tt_news]=3514&cHash=cd607f1b8a284e35b2f4670a07cda790) (zuletzt: 22.09.2011).

Bürger bei einer Fragebogenaktion zu Werten und Einstellungen geäußert.³⁷ Zudem deutete Orbán bereits die gewonnene Parlamentswahl im April 2010 als Volksbefragung.³⁸ Die geringe Wahlbeteiligung³⁹ von 57% im ersten und 42% im zweiten Wahlgang (Stand: 17.30 Uhr) übersieht Orbán dabei bewusst.

Laut einer Umfrage des Instituts Medián hätten sich 60 % aller Ungarn eine Volksbefragung über die neue Verfassung gewünscht. 41% sind mit einer Überarbeitung der bestehenden Verfassung zufrieden, 30% wünschen sich dringende Änderungen am jetzigen Entwurf.⁴⁰

Die Verfassung⁴¹, die ab dem 01.01.2012 in Kraft treten wird, wurde mit allen FIDESZ-Stimmen durch das ungarische Parlament gewinkt. Die Abstimmung im Parlament ergab 262 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung und 44 Gegenstimmen – diese gänzlich aus den Kreisen von Jobbik.⁴² Der Parlamentspräsident Laszlo Köver, Mitglied der FIDESZ-Partei und gewählt nach dem Wahlsieg am 22.07.2010, bezeichnete die neue Verfassung nach der Abstimmung als "legitim, national und integrierend, auf die Traditionen aufbauend".⁴³

Grüne und Sozialisten blieben aus Protest der Abstimmung fern.⁴⁴ Vertreter der Sozialisten nannten die neue Verfassung zuvor „illegitim“. Vertreter der LMP (Grüne) sahen erhebliche Zweifel, ob die Rechtssicherheit garantiert sei.⁴⁵ Die Opposition warf der nationalkonservativen Regierung vor, dem Land mit der Verfassung ihr Weltbild aufzwingen

³⁷ Dieser Fragebogen umfasste 12 Punkte zu allgemeinen Einstellungen und Werten. Für den Rücklauf wurde eine zweiwöchige Frist eingeräumt. Sh.: „Das erste Wort sei: Gott“ (Artikel vom 16.03.2011), http://www.pesterloyd.net/2011_11/11verfassungTH/11verfassungth.html (zuletzt: 22.09.2011).

³⁸ „Die Wut wächst“ (Artikel vom 17.04.2011):

http://www.pesterloyd.net/2011_16/16demoverfassung/16demoverfassung.html (zuletzt: 22.09.2011).

³⁹ „2.Wahlgang in Ungarn“ (Artikel vom 26.04.2010):

http://www.pesterloyd.net/2010_17/17zweiterwahlgang/17zweiterwahlgang.html (zuletzt: 22.09.2011).

⁴⁰ „Die Wut wächst“, sh. FN 38.

⁴¹ Verfassungsentwurf vom April 2011: <http://www.ungarnhilfen.de/verfassung-entwurf-republik-ungarn.html> (zuletzt: 14.09.2011).

⁴² „Ungarn: Umstrittene neue Verfassung angenommen“ (Artikel vom 18.04.2011):

http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651287/Ungarn_Umstrittene-neue-Verfassung-angenommen

(zuletzt: 22.09.2011), danach kritisierte Jobbik vor allem, dass die Verfassung die „alten kommunistischen Führer nicht aus dem öffentlichen Leben ausschließt“, sh. auch: „Ungarn: Orbán peitscht umstrittene Verfassung durch“ (Artikel vom 18.04.2011): http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651512/Ungarn_Orbn-peitscht-umstrittene-Verfassung-durch (zuletzt: 22.09.2011).

⁴³ „Neue Verfassung in Ungarn beschlossen: Harte Kritik der oppositionellen Parteien“ (Artikel vom 18.04.2011): <http://www.news.at/articles/1116/12/294503/neue-verfassung-ungarn-harte-kritik-parteien> (zuletzt: 22.09.2011).

⁴⁴ „Ungarn: Umstrittene neue Verfassung angenommen“ (Artikel vom 18.04.2011): http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651287/Ungarn_Umstrittene-neue-Verfassung-angenommen (zuletzt: 22.09.2011).

⁴⁵ „Neue Verfassung in Ungarn beschlossen: Harte Kritik der oppositionellen Parteien“, sh. FN 43.

und ihre Macht auf Jahre zementieren zu wollen.

Selbst UN-Generalsekretär Ban Ki-moon äußerte sich besorgt über die Verfassung und forderte vor der Unterzeichnung, sich von internationalen Institutionen beraten zu lassen. Wenn Gesetze erlassen würden, sei es die Pflicht der Regierung sicherzustellen, ob sie mit allen relevanten internationalen Vereinbarungen im Einklang stehen.⁴⁶

Bei der Bewertung der Vorgänge sind zwei Dinge zu bedenken:

- In- und ausländische Kritiker, internationale nichtstaatliche Organisationen und Einrichtungen, die Venedig-Kommission⁴⁷ und Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten betonen einerseits, dass Ausarbeitung und Annahme einer neuen Verfassung alleinige Aufgabe des jeweiligen EU-Mitgliedstaates ist.
- Andererseits hätten sowohl die jetzigen Mitgliedstaaten, die beitrittswilligen Staaten sowie die EU die Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass der Inhalt und die Verfahren mit den Werten der EU, der Charta der Grundrechte und der Europäischen Menschenrechtskommission (EMKR) in Einklang stehen.⁴⁸ Die angenommenen Verfassungen dürfen nicht in Geist und Buchstaben im Widerspruch zu diesen Werten und Texten stehen.

Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass mehrere Mitgliedstaaten (vgl. EU-Beitritte 2004) ihre Verfassungen an die EU-Standards anpassen mussten, vor allem auf Ersuchen der EU-Kommission. Insofern ist es auch nur folgerichtig, dass sich EU-Kommission und der Europäische Rat mit dieser viel diskutierten ungarischen Verfassung beschäftigen mussten und müssen.⁴⁹

⁴⁶ „Ungarn: Orbán peitscht umstrittene Verfassung durch“ (Artikel vom 18.04.2011): http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/651512/Ungarn_Orbn-peitscht-umstrittene-Verfassung-durch (zuletzt: 22.09.2011).

⁴⁷ Venedig-Kommission heißt eigentlich Europäische Kommission für Demokratie und Recht und ist eine Einrichtung des Europarates mit der Aufgabe bei der Ausarbeitung von Verfassungen zu beraten.

⁴⁸ Hier sind vor allem zu nennen: Artikel 2, 3, 4, 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), Artikel 49, 56, 114, 167 und 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), in denen es um die Achtung, die Förderung und den Schutz der Grundrechte geht.

⁴⁹ Stellungnahmen Nr.CDL(2011)016 und CDL(2011)001 der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) zur neuen ungarischen Verfassung und zu drei rechtlichen Fragen, die sich aus dem Verfahren der Ausarbeitung der neuen ungarischen Verfassung ergeben.

Nach der gemeinsamen Debatte mit Rat und Kommission im EP am 08.06.2011 legten die Fraktionen der Sozialdemokraten, der Liberalen, der Grünen und der Linken am 29.06.2011 zwar getrennte Entschließungsanträge vor, konnten sich aber schließlich zur zentralen Abstimmung am 05.07.2011 auf einen gemeinsamen einigen.⁵⁰ Dieser wurde mit 331 gegen 274 bei 54 Enthaltungen angenommen und fordert von Ungarn umfangreiche Nachbesserungen.

Das EP fordert Ungarn ausdrücklich auf, die bürgerlichen und anderen internationalen Rechtsinstrumente anzuwenden, die Grundsätze der Gewaltenteilung zu achten und damit institutionellen Kontrolle und Gegenkontrolle anzuwenden sowie Demokratie und Menschenrechte zu fördern.

Weiter gilt es, alle von der Venedig-Kommission thematisierten Punkte zu behandeln und deren Empfehlungen umzusetzen, sei es durch eine Änderung der neuen Verfassung, durch künftige einfache Gesetze oder Schwerpunktgesetze. Als Schwerpunktgesetze sind die Gesetze laut ungarischer Verfassung definiert, die nur mit 2/3 Mehrheit im Parlament verabschiedet und geändert werden können.⁵¹ Laut Verfassung wird deren Einführung in vielen Bereichen wie z.B. Staatsbürgerrecht, Wahlrecht, Betätigung und Wirtschaftsführung der Parteien, im Militär- und Polizeibereich, Regeln bei Haushaltsrecht angekündigt.⁵²

Der Entschließungsantrag bewertet folgende Bestimmungen kritisch und fordert Veränderungen:

- Es gilt in der Verfassung sicherzustellen, dass sämtliche Bereiche des *Justizwesens* einschließlich des Verfassungsgerichts *unabhängig ihrer Funktion nachgehen* können, das bezieht sich auch auf die ausnahmslose Überprüfung von Haushaltsgesetzen.
- Es gilt in der Verfassung sicherzustellen, dass rechtlich *verbindliche internationale Verpflichtungen explizit verankert* werden. Darunter fallen u.a. die Beibehaltung des Verbots der Todesstrafe und der Diskriminierung z.B. aufgrund sexueller Ausrichtung

⁵⁰ Im EP angenommener Entschließungsantrag P7_TA-PROV(2011)0315 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0315&language=DE&ring=P7-RC-2011-0379> (zuletzt: 19.11.2011).

⁵¹ Siehe Definition Schwerpunktgesetz in der Verfassung, im Kapitel: Grundsätzliches, Artikel S, Absatz (3).

⁵² So in der Verfassung im Kapitel Grundsätzliches Artikel G (3) Staatsbürgerrecht, im Artikel I (4) Wappen und Auszeichnungen, im Artikel K (3) Schutz der Familie, im Artikel VIII (3) Pressefreiheit, im Artikel XXI (1) Wahlrecht, im Artikel XXIX (3), (4),(5) Militärdienst, Landesverteidigung.

oder die Aussetzung oder Einschränkung von Grundrechten durch besondere Rechtsvorschriften.

- Es gilt in der Verfassung sicherzustellen, dass *ungenau Passagen in der Präambel* – insbesondere diejenigen Teile, in denen es um die Verpflichtungen des ungarischen Staates gegenüber den im Ausland lebenden Magyaren geht – genauer gefasst werden. Blieben diese in der jetzigen Form bestehen so könnten sie eine Rechtsgrundlage für Handlungen schaffen, die von Nachbarländern als Einmischung in innere Angelegenheiten aufgefasst werden könnten.⁵³
- Es gilt in der Verfassung verankerte Bestimmungen zu ändern, die zukünftigen Regierungen aufgrund von Schwerpunktgesetzen den *Gestaltungsspielraum* entziehen.⁵⁴
- Es gilt den *christlich-nationalistischen Grundton in der Präambel* („Wir anerkennen die Nationen erhaltenden Rolle des Christentums“) zu ändern. Dieser grenze andere Überzeugung und Religionen aus.
- Es gilt sicherzustellen, dass es *keine Kompetenzüberschneidungen und Auslegungsunterschiede* zwischen ungarischen und internationalen Gerichten geben wird.

Das EP fordert von der EU-Kommission, eine detaillierte Überprüfung und Analyse der neuen Verfassung und der künftig anzunehmenden Schwerpunktgesetze durchzuführen, um zu ermitteln, ob sie mit dem Besitzstand der Union und insbesondere der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie mit Geist und Buchstaben der Verträge in Einklang stehen. Sollte die EU-Kommission zu dem Ergebnis kommen, dass ein Verstoß vorliege, so kann sie entweder ein *Vertragsverletzungsverfahren* gegen das Mitgliedsland beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) einleiten⁵⁵ oder aber dem Mitgliedsland bestimmte Rechte entziehen, wie

⁵³ Ein Beispiel: Die Gleichbehandlung der In- und Auslandsungarn (z.B. in der Slowakei) durch den ungarischen Staat kann gemäß jetzigem Verfassungsentwurf auch die Zahlung von Sozialleistungen in gleicher Höhe an beide beinhalten. Dies könnte zu sozialen und politischen Spannungen in der Region führen.

⁵⁴ Sh. FN 52.

⁵⁵ Stimmt der EuGH zu, muss der betreffende Mitgliedsstaat diese Rechtsverstöße beenden. Reagiert das Land nicht, kann der EuGH auf Antrag der Kommission ein *Zwangsgeld* verhängen.

z.B. das Stimmrecht.⁵⁶

5 Fazit

Es ist eine bürgerliche nationalkonservative Partei, die FIDESZ, die in Ungarn seit 2010 durch Änderung der Gesetzeslage die Meinungsfreiheit einschränkt und die Verfassung einschneidend verändert. FIDESZ ist Mitglied der Fraktion der christlichen Volkspartei, die im EP in dieser Legislatur die Mehrheit innehat. Die ungarische rechtsradikale Partei Jobbik ist nicht im Prozess des ungarischen Staatsumbaus als Mehrheitsbeschaffer involviert, da FIDESZ im Parlament mit 2/3-Mehrheit regiert.

Premier Orbán hat Ungarns Strukturen und Apparate bereits nach einem Jahr entscheidend umgebaut und geprägt. Die Änderungen im Staatsapparat werden lang über Orbáns Amtszeit hinausreichen. Mit weiteren Veränderungen, Verschärfungen und Einschränkungen ist zu rechnen. Bedenken und Widerstand oppositioneller Gruppen beeindrucken den Ministerpräsidenten nicht – er zieht Legitimation für sein Handeln aus den FIDESZ-Wahlergebnissen.

Kritiker halten es für wahrscheinlich, dass sich Viktor Orbán während der ungarischen EU-Präsidentschaft (1. Halbjahr 2011) und der daraus resultierenden intensiven öffentlichen Beobachtung zurückgehalten habe. Inwieweit sein autoritärer Regierungsstil in Zukunft noch deutlicher zutage treten wird, wird sich zeigen.⁵⁷

Ungarn vollzieht unter Orbán einen Wandel mit dem Ziel, nationaler und zentraler regiert zu werden. Der gewaltige, wachsende Staatseinfluss auf die gesamte Medienlandschaft und die Verdrängung unliebsamer JournalistInnen bleiben problematisch, ebenso die Eingriffe in die Verfassung und die darin angekündigten Schwerpunktgesetze, die zukünftigen Regierungen den Veränderungsspielraum nimmt.

⁵⁶ Dieses Verfahren hat hohe Hürden und gibt es erst seit der letzten Vertragsveränderung, dem Lissabonner Vertrag. (Art. 7 des EU-Vertrages) Danach kann auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, der EU-Kommission oder des EU-Parlaments der Europäische Rat einstimmig (ohne das betroffene Land) beschließen, dass ein Staat schwerwiegend und anhaltend gegen die europäischen Verfahren und Grundwerte verstößt. Anschließend kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Aussetzung bestimmter Rechte beschließen. Diese neue Möglichkeit wurde in den EU-Vertrag aufgenommen, als Reaktion auf die „Ohnmächtigkeit“ der EU auf die Bildung der ÖVP-FPÖ-Koalition im Mitgliedsstaat Österreich im Jahre 2000.

⁵⁷ „Gemischte Bilanz für Ungarns EU-Ratspräsidentschaft“ (Artikel vom 30.06.2011): <http://www.tagesschau.de/ausland/ungarn260.html> (zuletzt: 22.09.2011).

Inwieweit Orbán zukünftig die Partei Jobbik inhaltlich verstärkt umarmt, bleibt abzuwarten. Bisher duldet er ihre rechtsradikale Propaganda sowie ihr verbales und tatkräftiges Auftreten gegenüber Minderheiten (z.B. Sinti und Roma) und setzt nichts Entscheidendes entgegen.⁵⁸ Zwar wurden durch ein Gesetz vom 02.05.2011 Aufmärsche von „Bürgerwehren“ verboten – die radikalen Bürgerwehren an sich bleiben legal.⁵⁹

In welchem Umfang Orbán den eingeschlagenen Weg unbeirrt fortsetzt, wird auch vom „Widerstand“ und der Wachsamkeit ausländischer Institutionen wie Europarat, EU-Mitgliedsländern, EU-Kommission und EP abhängen. Um EU-verbindliche Standards im Mitgliedsstaat Ungarn zu erhalten, wird die Union nicht umhin kommen, ihren Druck aufrecht zu erhalten bzw. zu verstärken.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates hat bereits beschlossen, auf der Grundlage der Stellungnahme der Venedig-Kommission einen Bericht über die neue ungarische Verfassung auszuarbeiten. Das EP wird dabei mit seinen zuständigen Ausschüssen, mit der Venedig-Kommission und dem Europarat zusammenarbeiten und prüfen, ob und wie deren Empfehlungen von der Regierung Orbán umgesetzt werden.

Ungarns Innenpolitik hat die ungarische EU-Ratspräsidentschaft überschattet. Bei der Staffelübergabe der Ratspräsidentschaft im EP am 05.07.2011 war daher die Bewertung des ungarischen Vorsitzes zweigeteilt. Trotz einiger Erfolge⁶⁰ stieß besonders die Kontroverse um das ungarische Mediengesetz und die Verfassungsreform bei den Fraktionschefs bitter auf. Sie forderten den besseren Schutz der Grundrechte in der neuen Verfassung.⁶¹

⁵⁸ Insofern konnte Ungarn gut auf politischer Bühne argumentieren, die Regierung habe mit den Anschlägen/Räumungen auf Minderheiten in Roma-Gebieten nichts zu tun, denn das seien Aktionen einzelner nationaler Gruppen. Insofern ist der Tatbestand auch ein anderer als zur Zeit der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2000, als volksverhetzendes Gedankengut innerhalb der Regierung Schüssel-Haider geäußert wurde.

⁵⁹ Das neue Gesetz bestraft Mitglieder von Bürgerwehren mit bis zu zwei Jahren Gefängnis, falls sie die Zusammenarbeit mit der Polizei verweigern und durch ihr Auftreten bei „ethnischen, rassischen oder religiösen“ Gruppen „Schrecken“ verbreiten. Sh.: „Ungarn geht gegen rechtradikale „Bürgerwehren“ vor“ (Artikel vom 03.05.2011): <http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/654972/Ungarn-geht-gegen-rechtsradikale-Buergerwehren-vor-?from=suche.intern.portal> (zuletzt: 28.09.2011).

⁶⁰ Zu nennen wären hier der erfolgreiche Abschluss der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, die Strategie zur besseren Integration der Roma, die EU-Wirtschaftsgesetzgebung und die verstärkte Zusammenarbeit der Donau-Anrainerstaaten (=Donau-Strategie).

⁶¹ „Wochenrückblick Juli-Plenartagung 2011. Polens Ratspräsidentschaft, Lebensmittelverpackungen und Verfolgung von Verkehrssündern“ (Artikel vom 11. Juli 2011): <http://www.europarl.de/view/de/Aktuell/pr-2011/Aktuell-2011-Juli/Aktuell-2011-Juli-17.html> (zuletzt: 15.09.2011).

Ministerpräsident Orbán, der Anfang 2011 die EU-Kritik als „böswillige Interventionen“⁶² bezeichnet hatte, legte nach: „Mit uns wird niemand so schlecht umgehen wie mit der letzten, sozialistischen Regierung. Wir lassen uns von niemandem etwas vorschreiben. Und wir lassen uns auch keine Kontrolleure vor die Nase setzen.“⁶³

Laszlo Kovacs, sozialistischer Ex-Außenminister und ehemaliger EU-Kommissar, fürchtet den nachhaltigen schlechten Eindruck, den Orbáns Politik weit über die ungarische Ratspräsidentschaft hinaus hinterlassen hat. In seinen Augen hat sich festgesetzt, „dass hier ein relativ junges EU-Mitglied ohne Scheu gleich eine ganze Reihe von Schritten unternahm, die zur Zerstörung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit führen und den Normen und Werten der EU widersprechen.“⁶⁴ Die positiven europapolitischen Initiativen drohen schnell in Vergessenheit zu geraten.

Redaktionelle Mitarbeit: Tobias Paul

Dieser Beitrag bildet nicht notwendigerweise die Meinung der FES, sondern die der Autorin, ab.

⁶² „Präsident Orbán: ‚Böswillige‘ Interventionen“ (Artikel vom 07.01.2011): http://diepresse.com/home/politik/eu/623562/Praesident-Orbn_Boeswillige-Interventionen (zuletzt: 15.09.2011).

⁶³ Ebda.

⁶⁴ „Gemischte Bilanz für Ungarns EU-Ratspräsidentschaft“ (Artikel vom 30.06.2011): <http://www.tagesschau.de/ausland/ungarn260.html> (zuletzt: 28.09.2011).