

Q&A: Europäische Debatten zum Thema Migration

Das Urteil zur EU-Flüchtlingsquote:

Was sind die Gründe für die Reaktion der ungarischen Regierung?

TAMÁS BOROS

Budapest 2017

- Als im Herbst 2015 Hunderttausende Migrant_innen die südliche Grenze Ungarns erreichten, warnte die ungarische Regierung ihre Bevölkerung mit einer Medienkampagne bereits seit Monaten vor den „tückischen“ Folgen von Einwanderung. Eines der Elemente dieser bis heute andauernden Kommunikationskampagne ist die juristische Anfechtung der Flüchtlingsquote am Europäischen Gerichtshof. Bis zur nächsten Wahl verfolgt Viktor Orbán jedoch ein noch wichtigeres Ziel: Er beabsichtigt, den Anschein eines dauerhaften Kampfes. Jede Minute, in der der Premierminister in den Medien über Migrant_innen spricht, festigt seine Macht.

Wie sehen die Hintergründe der Entscheidung aus?

Eine der Reaktionen des EU-Ministerrats auf die Flüchtlingskrise war der am 22. September 2015 gefasste Beschluss 2015/1601. Demnach sollten Italien und Griechenland durch die Umverteilung von Asylsuchende in andere EU-Mitgliedstaaten entlastet werden. Auch Ungarn musste über das Ersuchen befinden und 1294 Asylsuchende aufnehmen. Der bei der EU-Sitzung anwesende Repräsentant der ungarischen Regierung stimmte gegen die Entscheidung. Im Anschluss erklärten Ungarn und die Slowakei, dass sie die Entscheidung am Europäischen Gerichtshof (EuGH) anfechten würden. Um das Verfahren einzuleiten verabschiedete der Ungarische Bürgerbund (Fidesz) in der Nationalversammlung ein Gesetz, dessen Begründung lautete: „die obligatorische Umsiedlungsquote [muss abgelehnt werden], weil sie unsinnig und gefährlich ist und die Kriminalität erhöht, Terrorismus verbreitet und unsere Kultur gefährdet.“ Als legale Basis für die Ablehnung wurde das Subsidiaritätsprinzip angegeben, wonach einzelne Mitgliedsstaaten das Recht haben darüber zu entscheiden, wen sie aufnehmen und mit wem sie zusammenleben wollen. Somit focht Ungarn nicht den Inhalt der Entscheidung an, sondern hinterfragte vielmehr die gerichtliche Entscheidungshoheit des Rates bei solchen Angelegenheiten. Am 6. September 2017 entschied der EuGH jedoch, die ungarisch-slowakische Klage zurückzuweisen. In der Begründung verwies der Gerichtshof auf Artikel 73 Paragraph (3) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Dieser Artikel stelle eine ausreichende rechtliche Grundlage für die Quotenregelung dar, da die Krisensituation in Griechenland und Italien temporäre Maßnahmen erforderlich mache.

Die Orbán-Regierung versuchte das Inkrafttreten der Quotenregelung nicht nur mit einer Klage, sondern mit fünf gesonderten juristischen Maßnahmen zu verhindern

1) Das oben genannte Gesetz. In der rechtlichen Hierarchie ist die parlamentarische Gesetzgebung jedoch nachrangig gegenüber der EU-Entschei-

dung. Daher kann dieses Gesetz die Quote nicht außer Kraft setzen.

2) Die Anfechtung der Entscheidung am EuGH. Die Klage wurde abgewiesen. Zwar hat Premier Orbán die Entscheidung letztendlich anerkannt, doch auch verkündet, dass Ungarn dennoch keine „Quoten-Flüchtlinge“ aufnehmen werde.

3) Das im Oktober 2016 abgehaltene Referendum, in dem ungarische Bürger_innen die folgende Frage beantworten sollten: „Möchten Sie, dass die Europäische Union die Macht hat zu bestimmen, dass nicht-ungarische Bürger_innen obligatorisch nach Ungarn umgesiedelt werden, ohne dass die Nationalversammlung ihr Einverständnis erteilt?“ Während die Opposition zu einem Boykott aufrief, stimmten 98% der Wähler_innen – insgesamt 3.4 Millionen Menschen – mit „Nein“ und unterstützten somit den Standpunkt der Regierung. Die Volksabstimmung war jedoch ungültig, da weniger als 50% der Wahlberechtigten teilnahmen.

4) Die sogenannte Siebte Verfassungsänderung, mit der Fidesz das Grundgesetz (die Verfassung Ungarns) um eine Bestimmung ergänzen wollte, die besagt, dass „ausländische Völker nicht nach Ungarn umgesiedelt werden können“. Allerdings war Fidesz nicht in der Lage, die notwendige Zweidrittelmehrheit im Parlament zu erlangen.

5) Der ungarische Kommissar für Grundrechte wandte sich an das Verfassungsgericht um herauszufinden, ob die EU-Quote in Anbetracht des im Grundgesetz verankerten Verbots der Kollektivausweisung verfassungswidrig sei. Die Orbán-Regierung hofft, dass wenn das Gericht eine Verfassungswidrigkeit feststellt, sie dieses Urteil nutzen kann, um eine Umsiedlung von Geflüchteten nach Ungarn zu verbieten.

Warum braucht die Orbán-Regierung den Streit um die Quote?

In Bezug auf Stimmenzuwachs und wachsende Unterstützung war die flüchtlingsfeindliche Politik der Orbán-Regierung eine der erfolgreichsten politischen Innovationen der letzten Jahre. Dank der

Öffentlichkeitskampagne der Regierung glauben 66% aller Ungarn, dass geflüchtete Menschen die größte Gefahr für das Land darstellen – und das obwohl derzeit höchstens ein paar Dutzend Menschen täglich an der ungarischen Grenze ankommen. Ein ähnlicher Wähleranteil würde Geflüchteten die Einreise vollständig verbieten. Ungarn findet sich somit an der Spitze der Länder wieder, die gegen Migrant_innen agieren. Orbán selbst konnte dank seiner Anti-Migrant_innen-Stimmung seine Popularität sowohl zuhause als auch in Europa erhöhen.

Es ist jedoch wichtig, zwischen seiner Ideologie, seiner Politik und seinen Aussagen in Bezug auf Migrant_innen zu unterscheiden. Ideologisch gesehen argumentiert der ungarische Premierminister, dass zentraleuropäische Staaten kulturell homogen seien, da sie keine Kolonien besaßen und während der kommunistischen Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg von der Bildung multikultureller Gesellschaften ausgeschlossen waren. Seiner Meinung nach schafft diese Homogenität einen verhältnismäßigen Vorteil: Sie hat einen „staatsbildenden Charakter“ und fördert zudem Zusammenhalt und Sicherheit. Laut Orbán „möchte Ungarn kein Einwanderungsland werden“ und hat kein Interesse daran, seine „kulturelle Homogenität“ aufzugeben. Der Premierminister vertritt die Position, dass die großen demographischen Probleme des Landes durch höhere Geburtenraten und nicht durch Einwanderung gelöst werden müssen. Seiner These nach, stellen Migrant_innen eine Gefahr für ganz Europa dar, da sie die „Islamisierung“ und die „Verbreitung des Terrorismus“ auf dem ganzen Kontinent herbeiführen würden. Diese Argumentation stützt sich auf das oben genannte Souveränitätsprinzip, welches besagt, dass Nationalstaaten in Migrationsfragen nur einvernehmliche Entscheidungen treffen dürfen. Als souveräner Staat müsse sich Ungarn somit gegen supranationale EU-Bestrebungen hinsichtlich dieser Problematik wehren.

Die migrationspolitische Position der Orbán-Regierung lautet, dass die Flüchtlingskrise primär durch Grenzschutz an den EU-Grenzen gelöst werden kann. Dies war der Grund weswegen ein Zaun an der südlichen Grenze Ungarns errichtet und Milliarden Forint für den Grenzschutz ausge-

geben wurden. Hierfür forderte Orbán erst kürzlich weitere EU-Gelder. Eines der Regierungsargumente gegen die Quote lautet, dass es sinnlos sei, die Verteilung von Migrant_innen zu diskutieren, solange die EU nicht in der Lage ist die Einreisezahlen zu verringern. Dies wiederum könne durch Grenzkontrollen erreicht werden. Die ungarische Regierung hat oft behauptet, dass es unmöglich sei, Geflüchtete von illegalen Migrant_innen zu unterscheiden. Somit sei die einzig korrekte Lösung, dass die Menschen in ihrer Heimat (in Afrika oder dem Mittleren Osten) bleiben. Damit beschränkt sich die Position der ungarischen Regierung in Bezug auf Migration auf Sicherheits- und Verteidigungsdimensionen. Humanitäre oder menschenrechtliche Aspekte bleiben außen vor.

Schließlich ist auch die Medienstrategie der Orbán-Regierung eine eigene Diskussion wert, da sie in der Debatte um die Flüchtlings-Quote und das Thema Migration im Allgemeinen mit Ängsten argumentiert. In Regierungsmitteilungen werden Migrant_innen und Geflüchtete stets als gesichtslose Masse dargestellt, die europäische und ungarische Bürger_innen bedroht. „Mord“, „Raub“, „Vergewaltigung“, „Terrorismus“: In den pro-Fidesz Medien, die den Großteil der ungarischen Presselandschaft ausmachen, werden Migrant_innen fast ausschließlich mit diesen Begriffen assoziiert. „Operation Angst“ wurde mit einer Plakatkampagne abgerundet, die durch mehrere Millionen Euro öffentlicher Gelder finanziert wurde. Zusammengekommen bewirkten all diese Elemente, dass ungarische Bürger_innen, die niemals selber eine Begegnung mit Geflüchteten, Migrant_innen oder Menschen mit einer anderen Hautfarbe oder aus einer anderen Kultur hatten, diesen nun mit instinktiver Zurückweisung und Angst gegenüberstanden. Ein sinnvoller Dialog war daher im Land nicht mehr möglich. Dies war ganz im Interesse der Fidesz-Partei. Solange ein einziges Thema die politische Agenda dominiert, in dem sich 65-70% der Bevölkerung mit Viktor Orbán einig sind, kann die Regierungspartei in Wahlen nicht besiegt werden.

Neben ihrer Anti-Migrations-Rhetorik üben Regierung und insbesondere regierungsnaher Medien laute Kritik an Brüssel. Es ist nahezu unmöglich,

eine positive Äußerung zur EU von Fidesz-Politikern zu finden, selbst wenn das Thema nichts mit der Flüchtlingskrise zu tun hat. Diese EU-feindliche Einstellung hat möglicherweise die Glaubwürdigkeit von EU-Institutionen bei Fidesz-Wähler_innen (aber nicht unbedingt in anderen Gesellschaftsschichten) untergraben. Orbán-Anhänger_innen sind somit schnell damit, die Unabhängigkeit des EuGH zu hinterfragen und ihn für eine feindliche, politisch motivierte Einrichtung zu halten.

Was geschieht nach der Quoten-Entscheidung?

„Der richtige Kampf hat gerade erst begonnen“ stellten Kabinettsmitglieder bei Pressemitteilungen nach dem Entscheid über die Quotenregelung klar. Ein Zeichen dafür, dass Fidesz in seiner Rhetorik weiterhin gegen die Quote, Migration und EU-Institutionen Stimmung machen wird. Mehrere Minister erklärten, dass „die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes keine Auswirkungen haben werde“. Damit verweisen sie auf eine juristische Auslegung, nach der Ungarn trotz der rechtmäßigen Entscheidung des EuGH niemanden aufnehmen wird.

Die oben angeführten Zitate heben hervor, dass die Orbán-Regierung ihren Widerstand sowohl in den Medien als auch vor Gericht weiterzuführen gedenkt.

Auf juristischer Ebene wäre eine Option, dass das Verfassungsgericht die Quote für verfassungswidrig erklärt. Eine andere Möglichkeit wäre ein langwieriges Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn. Letzteres Szenario würde jedoch in aller Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Ungarn zwar hohe Strafen bezahlen müsste, aber dennoch den zugewiesenen Personen den Zutritt zum Land verwehren würde. Die Regierung hat ihren Kampf gegen die Quote zu einem derart großen Teil ihrer Identität gemacht, dass sie sogar eine finanziell irrationale Lösung akzeptieren würde, um diese aufrecht zu halten. Diese Haltung bildet auch die Möglichkeit einer Versöhnung zwischen den Streitparteien: Ungarn könnte sich, finanziell oder anderweitig, über seine Verhältnisse hinaus an der

Bewältigung der Migrationsthematik in anderen Bereichen beteiligen, ohne dass die Quote im Land angewendet werden würde.

Ein Radiointerview mit Premierminister Orbán, das direkt im Anschluss an das EuGH-Urteil ausgestrahlt wurde, weist letztendlich auf die Fortführung des Rechtsstreits zwischen Ungarn und der EU hin. In dem Interview gab der Premierminister zwar zu, dass Ungarn das Gerichtsurteil akzeptieren werde, aber er sagte auch, dass das Land keine_n „Quoten-Migrant_in“ aufnehmen werde. So paradox es auch klingt, stellt dies doch eine reelle Option für Orbán dar: Er akzeptiert, dass die EU in dieser Sache rechtmäßig gehandelt hat, aber verweigert die Ausführung der EU-Ministerratsentscheidung. Dies hätte natürlich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn zur Folge, aber in jedem Fall hätte Orbán weitere zwei oder drei Jahre gewonnen. Und es wäre möglich, dass es 2019-2020 keine_n Migrant_in mehr gäbe, die durch die Quote umverteilt werden müssten...

Bis zur nächsten Wahl hat Orbán jedoch ein wichtigeres Ziel als die Verhinderung der Quote: Er beabsichtigt, den Anschein eines Kampfes aufrechtzuerhalten. Jede Minute, in der der Premier in den Medien über Migrant_innen spricht, festigt seine Macht. Jede Minute, in der er vorgibt sein Land vor der EU „zu beschützen“, vor „Angela Merkels Willkommenskultur“, vor George Soros' „Migrationsplan“, erhöht Fidesz' Popularität und nimmt der Opposition Raum. Folglich wird Viktor Orbáns Ziel nicht die zeitnahe Lösung der Quoten-Frage sein, sondern der öffentlichkeitswirksame Streit mit echten und imaginären Feinden – mindestens bis zur Wahl im April 2018.

Über den Autor:

Tamás Boros ist politischer Analyst und Co-Direktor von Policy Solutions.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung
Regionalprojekt „Flucht, Migration, Integration in Europa“
Herausgeber: Regionalprojekt „Flucht, Migration, Integration in Europa“

H-1056 Budapest, Fővám tér 2-3 Hungary
Tel.: +36-1-461-60-11
Fax: +36-1-461-60-18
E-Mail: fesbp@fesbp.hu

www.fesbp.hu/migration
Verantwortlich: Timo Rinke

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. .

Der Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ungarn

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) ist den Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet: Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Frieden und Zusammenarbeit sind unsere Ideale. Als „Dienstleister der sozialen Demokratie“ wollen wir zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit in Staat und Gesellschaft sowie zur gegenseitigen Verständigung in einem gemeinsamen Europa, beitragen. Diese Prinzipien spiegeln sich in unserem Partnerspektrum aus Politik, Gewerkschaften, Medien und Gesellschaft wieder..

Regionalprojekt "Flucht, Migration, Integration in Europa"

Das Regionalprojekt der Friedrich-Ebert-Stiftung zu „Flucht, Migration, Integration in Europa“ setzt sich für die Stärkung einer gemeinsamen Europäischen Migrations- und Asylpolitik ein. Im Mittelpunkt stehen Fachkonferenzen, Politikanalysen und wissenschaftliche Beiträge die ein besseres Verständnis für – nationale, regionale und europaweite - Migrationsdiskurse schaffen sollen. Hieraus leiten sich auch konkrete Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträger ab. Im Bereich Integrationspolitik identifiziert das Projekt Integrationserfahrungen von Migranten und Geflüchteten mit dem Ziel Best Practice Beispiele transnational zu vernetzen. Das Projekt läuft seit März 2017, der Projektstandort ist Budapest.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.