

Manipulation und Scheinteilnahme

Die »Nationalen Konsultationen« der Fidesz-Regierung

DÁNIEL HEGEDŰS

August 2017

- In der ersten Jahreshälfte 2017 startete die ungarische Regierung eine nationale Konsultation unter dem Titel »Stoppen wir Brüssel«. Nationale Konsultationen in Ungarn sind Instrumente der Regierungskommunikation: klassische Fragebögen, die in Haushalte geschickt werden und auch online ausfüllbar sind.
- Zwar haben im Vergleich zu den früheren Konsultationen deutlich mehr ungarische Bürger_innen (1,68 Millionen) die Fragebögen dieser Konsultation ausgefüllt, doch sollte das endgültige Ergebnis aufgrund von Unregelmäßigkeiten bei der Online-Datensammlung mit Skepsis betrachtet werden. Auch die Fragestellungen können als enorm manipulativ bezeichnet werden, sodass vor allem der demonstrative Effekt im Vordergrund steht, wie viele ungarische Bürger_innen die Regierung mit ihrer Teilnahme aktiv unterstützt haben. Somit bietet die Nationale Konsultation nur eine Scheinteilnahme der ungarischen Bürger_innen am politischen Entscheidungsprozess, während sie tatsächlich als stark EU-feindliche Propagandakampagne fungierte, mit der die öffentliche Meinung der Ungar_innen beeinflusst werden sollte.
- Die fast unverhüllt autoritären und EU-feindlichen Schritte der ungarischen Regierung, die Novelle des Hochschulgesetzes, welche den Fortbestand der Central European University (CEU) in Ungarn bedroht, das NGO-Gesetz, die aus öffentlichen Mitteln finanzierte EU-feindliche Konsultation »Stoppen wir Brüssel« sowie der daraus resultierende Konflikt auf europäischer Ebene, in dem zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Integration die Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 7 EUV droht, zeigen unmissverständlich das Scheitern der bisherigen europäischen Strategie, mit den demokratischen Rückfallprozessen und autoritären Tendenzen in Ost- und Mitteleuropa, insbesondere in Ungarn, umzugehen.

Inhaltsverzeichnis

1. Geschichte der Nationalen Konsultationen	2
2. Methodologische Reflexionen	3
3. Aktueller politischer Kontext.	5
4. Inhalt der aktuellen Konsultation	5
5. Lehre für Europa	9
6. Anhang	11

Geschichte der Nationalen Konsultationen

Die Nationalen Konsultationen sind als Instrumente der Regierungskommunikation nach 2010 in die ungarische Politik eingeführt worden. Die aktuelle Konsultation »Stoppen wir Brüssel« ist insgesamt die sechste Konsultationskampagne, die seit 2010 von der ungarischen Regierung durchgeführt worden ist.

Die Fragebögen der ersten Nationalen Konsultation haben in September 2010 die ungarischen Rentner_innen erhalten. Von den 2,8 Millionen per Post zugestellten Bögen sind 200.000 zurückgesendet worden. Nach den Informationen des Amtes des Premierministers erreichten die Kosten der Konsultation 220 bis 230 Millionen Forint (710.000–740.000 Euro). Die Fragen fokussierten auf die finanzielle Situation der Rentner_innen sowie auf die Rentenpolitik.

Die zweite Konsultation, die »Bürgerbefragung über das neue Grundgesetz« im Februar 2011 war in den ungarischen Verfassungsgebungsprozess eingebunden und befragte die wahlberechtigten Bürger_innen zu prinzipiellen Fragen des neuen Grundgesetzes. Nach offiziellen Angaben haben 0,9 Millionen Bürger_innen die ausgefüllten Fragebögen zurückgeschickt. Die Kosten bewegten sich in diesem Fall zwischen 750 und 800 Millionen Forint (2,4–2,6 Millionen Euro).

Die »Soziale Konsultation« im Mai 2011 war von einem großen Datenschutzskandal begleitet. Die Ombudsperson für Datenschutz, András Jóri, hatte die Datenverarbeitung der Konsultation, insbesondere die geplante Aufstellung einer Datenbank mit persönlichen Daten, für rechtswidrig erklärt und die Regierung verpflichtet, die persönlichen Daten der Antwortenden zu vernichten. Die Fragen der Konsultation bezogen sich unter anderem auf Themen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik, des Kündigungsschutzes von Arbeitnehmer_innen über 55 Jahre, der Regelung von Immobilienkrediten in Fremdwährungen sowie der Marktbegrenzung für Versorgungs- und Pharmaunternehmen. Die Höhe der Kosten erreichte die Größenordnung der vorherigen Konsultation und die Regierung

konnte mit Begeisterung verkünden, dass mehr als eine Millionen Konsultationsbögen ausgefüllt worden sind. Zusammen mit diversen Angelegenheiten der Steuerpolitik sind viele von diesen Fragestellungen im Rahmen der »Wirtschaftlichen Konsultationen« noch einmal in September 2012 auf die Tagesordnung gebracht worden. Die Kosten dieser Bürgerbefragung bewegten sich in Höhe von ca. einer Milliarde Forint, wurden aber nur von 700.000 Bürger_innen beantwortet.

Obwohl bereits die oben erwähnten Konsultationen gewisse Bedenken bezüglich der Ausgewogenheit der Formulierungen bzw. der starken Tendenz der Fragestellungen hervorgerufen haben und die sozialen sowie wirtschaftlichen Konsultationen als Mittel des damaligen »wirtschaftlichen Freiheitskampfes« der Orbán-Regierung wahrgenommen werden konnten, waren sowohl ihr Ton als auch die angestrebten gesellschaftlichen Haltungen viel moderater als in den beiden neuesten Fällen, die eindeutig als manipulative Propagandakampagnen eingestuft werden können.

Die im Mai 2015 gestartete »Nationale Konsultation über Immigration und Terrorismus« hat bis dahin – sowohl in intellektuellen Kreisen als auch auf europäischer Ebene – für die größte Aufmerksamkeit gesorgt. Gegen die Kampagne, die mit ihrer tendenziösen Fragestellung die Begriffe von Flucht und Immigration völlig durcheinandergebracht und mit dem Terrorismusphänomen in einen kausalen Zusammenhang gestellt hat, protestierte zuerst die Elite der ungarischen Migrations- und Gesellschaftsforscher_innen. Später bezeichneten auch die führenden Meinungsforscher_innen die Fragebögen als unprofessionell und manipulativ. Sie seien ein »sich als Meinungsforschung tarnendes politisches Kommunikationsinstrument, das keine Regeln der Meinungsforschung befolgt«.

Diese Konsultation, die vor allem die Fremdenfeindlichkeit in der ungarischen Bevölkerung gefördert sowie die europäische Flüchtlingspolitik attackiert hat, kostete allein ungefähr eine Milliarde Forint (3,2 Millionen Euro). Gleichzeitig organisierte die Regierung die erste fremdenfeindliche Kommunikationskampagne mit Kosten in Höhe von mehreren Milliarden Forint. Als Er-

gebnis konnte die Teilnahme von mehr als einer Million ungarischer Bürger_innen verbucht werden.

Methodologische Reflexionen

Unabhängig von ihrem Inhalt können allein aus methodologischer und analytischer Perspektive zwei Kernbehauptungen über die Nationalen Konsultationen formuliert werden:

Die Konsultationen sind kaum geeignet, um fundierte, strukturierte, statistisch nutzbare und repräsentative Daten zu sammeln. Die aus Datenschutzgründen – zumindest nach offiziellen Angaben – getrennt behandelten persönlichen Daten und Antworten weisen keinerlei Anspruch auf Repräsentativität auf. Gleichzeitig führt die freiwillige Möglichkeit, die Fragebögen online oder offline auszufüllen, zu einer erheblichen Verzerrung der Antworten, da die Webseite der Nationalen Konsultation von der mehrfachen online-Ausfüllung seitens einer Person überhaupt nicht geschützt ist.¹ Aus diesen Gründen ist für die Regierung aus den Konsultationen kein Erkenntnisgewinn zu ziehen. Jede Meinungsforschung mit einer repräsentativen Quoten-Stichprobe könnte für den Bruchteil der Kosten viel genauere Erkenntnisse bezüglich der öffentlichen Meinung liefern.

Mit einer gewissen Gutgläubigkeit könnte man die Konsultationen – ungeachtet ihres Inhalts – dennoch nicht per se als nutzlose Verschwendung öffentlicher Gelder etikettieren. Während repräsentative Stichproben von Umfragen in Ungarn nur 1.000 bis 1.500 Bürger_innen einbeziehen, geben Nationale Konsultationen theoretisch allen Bürger_innen die Möglichkeit, sich in die politische Entscheidungsfindung einzubringen. Sofern die Konsultationen also eine wahrhaftige Beteiligung an der gesellschaftlichen Diskussion, in Form eines transparenten Prozesses und mittels neutraler und ausgewogen formulierter Fragen anböten, wäre

¹ Zu der Verzerrung der Antworten und der Repräsentativität führt die Tatsache, dass die Konsultationsbögen völlig freiwillig auszufüllen sind, also im Gegensatz zu einer Quoten-Stichprobe, sind sie weder in Bezug auf Geschlecht, Alter, Wohnsitz, Bildungshintergrund oder politische Überzeugung repräsentativ.

der dafür bezahlte Preis unter Umständen nicht zu hoch und könnte als nützliche Maßnahme gegen Politikverdrossenheit angesehen werden. Zwar erfüllen die Nationalen Konsultationen in Ungarn diese oben erwähnten Voraussetzungen nicht, doch vermitteln sie einem Teil der Wählerschaft tatsächlich das Gefühl, gehört zu werden.

Obwohl die Konsultationen kaum eine Erkenntnisfunktion erfüllen, sollte ihr demonstrativer Effekt nicht unterschätzt werden. Die eigentliche politische Frage ist in jedem Fall die Anzahl der Bürger_innen, die sich an den Konsultationen beteiligen. Mit Bezug auf die Zahl der ausgefüllten und zurückgesandten Fragebögen kann die ungarische Regierung die »enorme« Unterstützung der Bürger_innen in der aktiven politischen Meinungsbildung demonstrieren. Diesbezüglich spielt der Inhalt der Antworten kaum eine Rolle, da die Fragebögen oft so tendenziös formuliert sind, dass die wortwörtliche Interpretation der Fragen mit gesundem Menschenverstand kaum eine andere Möglichkeit zulässt als die Unterstützung des Regierungsstandpunktes bzw. die Boykottierung der Konsultation. Darüber hinaus muss ebenso erwähnt werden, dass die Konsultationen ein omnipotentes und patriarchalisches Regierungsbild widerspiegeln, als ob die ungarische Regierung tatsächlich in der Lage wäre, sich um alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Probleme zu kümmern und dabei der einzige wahre Akteur auf dem politischen Spielfeld wäre. Sozialen Partnerschaften, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Gewerkschaften werden keine aktiven und positiven politischen Rollen zugesprochen.

Als klares Signal für die Unzufriedenheit der ungarischen Regierung mit dem bisherigen Mobilisierungspotenzial der Konsultationen kann allerdings die Tatsache angesehen werden, dass die Online-Version der aktuellen »Stoppen wir Brüssel«-Konsultation über keine persönliche Authentifizierung verfügt. Sie ist einfach durch die Eingabe eines Namen sowie einer E-Mail-Adresse zugänglich, was theoretisch das Ausfüllen von Online-Konsultationsbögen in unbegrenzter Menge ermöglicht. Allein dadurch wird deutlich, dass die Konsultationen nicht für die Erhebung

der Bürgerpräferenzen, sondern lediglich zur manipulierten und demonstrativen Darstellung einer gesellschaftlichen Unterstützung für die Regierungspositionen gedacht sind. Die Verlängerung des Konsultationsprozesses bis Ende Mai sowie die am Ende von der Regierung verkündete Rekordteilnehmerzahl von 1,68 Millionen sollte vor diesem Hintergrund betrachtet werden.

Die Methodologie und Algorithmen der Datenbearbeitung sind offiziell bis heute unbekannt. Im Februar 2015 hat das Amt des Ministerpräsidenten die Veröffentlichung der Methodologie der »Konsultation über Immigration und Terrorismus« klar abgelehnt. Zwar hat das Komitatsgericht in Budapest im Januar 2016 das Amt in erster Instanz zur Veröffentlichung dieser Informationen verpflichtet, doch war das Urteil nicht rechtskräftig und in zweiter Instanz ist bis heute keine Entscheidung getroffen worden.

Die zur Registrierung auf der Webseite der Konsultation verwendeten persönlichen Daten müssen nicht unbedingt echt sein. Dennoch erzeugte es große Aufruhr, als das Investigativ-Portal 444.hu am 8. April 2017 aufdeckte, dass unverständlicherweise ein Tracker-Code der russischen Firma Yandex die Nutzer_innen des Konsultationsportals verfolgt, sodass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die durch russische Server übermittelten persönlichen Daten gespeichert oder für andere russische Akteure zugänglich gemacht wurden. Zwar hat die ungarische Regierung sofort dementiert, dass der russische Code auf illegale Weise persönliche Daten sammeln würde, konnte jedoch keine Erklärung für den Zweck seiner Anwendung sowie für seine Funktionsweise geben. Einen Tag später wurde der Code spurlos von der Webseite entfernt, was wiederum die Vermutungen befeuerte, dass sein Einsatz nicht den ungarischen Datenschutzstandards entsprochen hat. Der Hauptstaatsanwalt von Budapest sah die Verwendung des Yandex-Codes ebenso problematisch, hat jedoch aufgrund angeblich fehlender Beweise für eine Straftat keine Anklage erhoben.

Nach Einschätzung des Autors ist eine russische Verbindung in der Yandex-Affäre zwar wahrschein-

lich, doch dürften die russischen Sicherheitsdienste, mit denen Yandex häufig verknüpft zu sein scheint, kaum ein Interesse an den Namen und E-Mail-Adressen von Fidesz-nahen ungarischen Bürger_innen haben. Viel wahrscheinlicher ist, dass die Regierungspartei selbst die Erstellung einer Online-Datenbank für Kampagnen- und Mobilisierungszwecke mithilfe des russischen Codes angestrebt hat, was den gültigen datenschutzrechtlichen Standards – ähnlich wie im Fall der »Sozialen Konsultation« – widersprechen würde.

Aktueller politischer Kontext

Die aktuelle Nationale Konsultation »Stoppen wir Brüssel« ist in einen sehr dynamischen und konfliktreichen nationalen wie europäischen politischen Kontext eingebettet. Die Regierung Orbán hat im März und April 2017 erneut eine innen- und europapolitische Großoffensive in drei Richtungen gestartet. Erstens hat sie durch den Erlass eines gezielten und diskriminierenden Gesetzes das Weiterbestehen der Central European University (CEU), eine der bedeutendsten internationalen akademischen Einrichtungen in Ungarn, welche für die Ideale einer offenen Gesellschaft eintritt, untergraben. Als Reaktion auf der europäischen Ebene hat die Europäische Kommission am 26. April 2017 ein Vertragsverletzungsverfahren gegenüber Ungarn eingeleitet.

Zweitens hat die ungarische Regierung nach dem Vorbild der russischen und israelischen Gesetzgebung am 3. April 2017 einen Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht, der angeblich die wirtschaftliche Transparenz der zivilgesellschaftlichen Organisationen fördern soll, indem Nichtregierungsorganisationen, die jährlich mehr als 7,2 Millionen Forint (ca. 23.200 Euro) finanzielle Unterstützung aus dem Ausland empfangen (Ausnahme sind religiöse Organisationen und Sportvereine), sich zur öffentlichen Registrierung verpflichten oder andernfalls Strafzahlungen lasten müssen bzw. aufgelöst werden können. Nach kleineren Veränderungen des ersten Entwurfs hat die Parlamentsmehrheit das Gesetz – trotz großen internationalen Protests – am 13. Juni 2017

angenommen. Die Europäische Kommission hat auch in diesem Fall verkündet, die Europarechtskonformität der Gesetzgebung unter die Lupe zu nehmen und am 13. Juli 2017 die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn auch wegen des „NGO-Gesetzes“ angekündigt.

Drittens startete die ungarische Regierung vor dem Hintergrund der o. g. Konflikte die PR-Kampagne »Stoppen wir Brüssel«, die mit 1,2 Milliarden Forint (3,87 Millionen Euro) öffentlicher Mittel auf Riesenplakaten schwerwiegende Fehlinformationen über die Europäische Union verbreitete, um die Haltung der ungarischen Gesellschaft in eine europafeindliche Richtung zu beeinflussen. Diese PR-Kampagne diente ebenso der Unterstützung der aktuellen »Nationalen Konsultation« im Bereich der politischen Kommunikation, die laut offiziellen Stellungnahmen die Meinung der ungarischen Bürger_innen in sechs EU-bezogenen Fragen sondieren soll.

Diese drei Maßnahmen sind Teil einer einheitlichen politischen Strategie, die vor allem ein einziges Ziel verfolgt: die stabile Fidesz-Wählerschaft sowie unsichere Wähler_innen mit traditionellen Werten durch eine negative Mobilisierung zu erreichen und für Fidesz zu gewinnen, die sich als »Hüter der nationalen Interessen gegen jegliche externe Intervention« positioniert. Der Konflikt mit den Europäischen Institutionen ist in diesem Zusammenhang erwünscht und teilweise sogar bewusst geplant – zumindest zeigen die schon fast unverhüllten autoritären Maßnahmen des »Lex CEU« und des restriktiven NGO-Gesetzes sowie die eindeutig provokative »Stoppen wir Brüssel«-Kampagne in diese Richtung. Als Hauptzweck des orchestrierten Konflikts kann vor allem die Aufrechterhaltung und Intensivierung der nationalpopulistischen »Wir-Sie«-Dichotomie und eines externen Feindbildes genannt werden, die als Instrumente für die »negative Mobilisierung« dienen.

Diesbezüglich kann auch eine Zunahme der Feinddiskurse festgestellt werden, denn neben den früher so erfolgreichen, doch immer weniger effektiven fremdenfeindlichen Anti-Immigrationsdiskursen legt die ungarische Regierung zuneh-

menden Wert auf den Kampf gegen die angebliche »fünfte Kolonne« des liberalen Philanthropen George Soros sowie gegen die Europäische Union selbst. Die Nationalen Konsultationen erfüllen jedoch noch eine weitere, im logischen Sinne positive Rolle: Sie soll die politische Unterstützung für die Regierung in ihrem »nationalen Freiheitskampf« demonstrieren, um sowohl das eigene Lager zu stärken als auch Kritiker_innen zu entkräften.

Zwar verbergen sich hinter dieser Konfrontation, die vor allem innenpolitische Ziele verfolgt, große Unsicherheiten für Budapest, was Gegenreaktionen der europäischen Ebene betrifft. Doch baut die Strategie der ungarischen Regierung anscheinend darauf, dass die EU letztendlich nicht in der Lage sein wird, das Land in irgendeiner Form zu sanktionieren, während der Konflikt mit innenpolitischem Erfolg in der Wahlkampagne bis zum Frühjahr 2018 instrumentalisiert werden kann. Nach den nächsten Parlamentswahlen könnte sogar eine Mäßigung der antieuropäischen Züge eintreten, um die ungarische Position während der Verhandlungen des mehrjährigen Finanzrahmens zu verbessern.

Inhalt der aktuellen Konsultation

Die oben erwähnten methodologischen Zweifel können ohne Weiteres mit den Fragen und dem Inhalt der aktuellen nationalen Konsultation »Stoppen wir Brüssel« demonstriert werden. Die sechs Fragen und die jeweils zwei Antwortoptionen werden im Anhang in wortwörtlicher Übersetzung zitiert. Obwohl der manipulative Charakter der Formulierungen und der Kombination der Fragen und Antworten keinen Zweifel über deren Tendenz zulässt, kann als kleine positive Entwicklung erwähnt werden, dass die Bilanz der Antworten zumindest mathematisch ausgewogen scheint, während in der »Konsultation über Immigration und Terrorismus« noch zwei Antwortoptionen den Regierungsstandpunkt unterstützten und sich nur eine Option dagegen aussprach.

Vom inhaltlichen Standpunkt richten sich die Fragen entweder gegen eine nicht existierende

Bedrohung oder befassen sich mit Themen, die bereits von der ungarischen Gesetzgebung beschlossen worden sind. Die Europäische Kommission veröffentlichte am 27. April 2017 ihre faktenbasierte Reaktion »Facts Matter« auf die EU-feindliche Kampagne der ungarischen Regierung, in der die »Hüterin der Verträge« alle Punkte der Nationalen Konsultation eindeutig zurückweist.²

Unabhängig von der Antwort der Kommission im Falle der flüchtlingspolitischen Fragen sowie besonders in Bezug auf Frage Nummer 2 (Aufnahme von Flüchtlingen) lässt sich eindeutig feststellen, dass es sich um eine nachträgliche Legitimationsmaßnahme handelt. Das ungarische Parlament hat bereits am 7. März 2017 das Gesetz beschlossen, welches das Festhalten aller Asylantragsteller_innen, einschließlich Minderjähriger, für den Zeitraum des Asylverfahrens auf dem Gebiet der Transitzone vorschreibt – eine klare Verletzung der europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen Ungarns. Sowohl die Flüchtlingsorganisation der Vereinten Nationen (UNHCR) als auch die Europäische Kommission haben hinsichtlich der ungarischen Gesetzgebung ihre Besorgnis zum Ausdruck gebracht. Interessanterweise hat die Europäische Kommission diesbezüglich kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, obwohl die ungarische Gesetzgebung einen eindeutigen Bruch von Artikel 7 der EU-Richtlinie 2013/33/EU³ darstellt.⁴

Angesicht der Fragen 1 und 6, die eine Untergrabung der ungarischen Politik der »Haushaltsbetriebskostensenkung« und Steuersenkung seitens der Europäischen Union andeuten, lässt sich feststellen, dass keinerlei Fakten die Anschuldigungen der ungarischen Regierung unterstützen und diese sogar als »fake news« oder reine Manipulation eingestuft werden könnten. Das neue Energiepaket, ein Antrag der Europäischen Kommission, strebt zwar an, die staatliche Regelung des primären Strompreises für den Zeitraum nach 2023 komplett abzuschaffen, doch gilt dies nicht für Gaspreise, wo eine staatliche Intervention weiterhin erlaubt sein wird und die – im Zusammenhang mit den Heizungskosten im Winter – für den größten Teil der Energiekosten der ungarischen Haushalte verantwortlich sind. Zudem machen die

reinen Stromkosten in Ungarn gegenwärtig nur 48 Prozent des Marktpreises aus; die anderen 52 Prozent beinhalten Netznutzungsentgelte, Abgaben und Steuern. Die Mechanismen der ungarischen »Haushaltsbetriebskostensenkung« operieren im Maßnahmenbereich dieser 52 Prozent, vor allem durch die staatliche Festlegung der Netznutzungsentgelte. Dementsprechend würde das neue Energiepaket die »Haushaltsbetriebskostensenkung« auch dann unangetastet lassen, wenn sie seitens der EU-Mitgliedsstaaten im Rat angenommen und es nach 2023 zur Abschaffung der staatlichen Interventionen kommen würde.

Eine ähnliche Erklärung könnte man ebenso im Falle der Steuersenkungsfrage geben. Im Rahmen des Vorschlagspakets »Die europäische Säule sozialer Rechte« wurde zwar angeregt, die Steuerbemessungsgrundlage innerhalb der Europäischen Union zu vereinheitlichen; dies würde aber nur die Berechnungsmethode betreffen und nicht die Steuerschlüssel. Darüber hinaus wäre das Paket nach dem heutigen Stand der Verhandlungen nur für die Mitgliedsstaaten der Eurozone verpflichtend – die Steuerpolitik der ungarischen Regierung liegt also sicher nicht im Fokus der Europäischen Kommission.

Bezüglich der in Frage 5 erwähnten »Arbeitsplatzschaffung« kann zwar die EU-Maßnahme nicht identifiziert werden, welche die beschäftigungspolitischen Anstrengungen der ungarischen Regierung angeblich zu unterminieren droht, doch sollte über den positiven Beitrag der Europäischen Union zur Beschäftigung in Ungarn nicht geschwiegen werden. Zwischen 2007 und 2013 hat Ungarn 21 Milliarden Euro an Investitionen (zwischen 2014 und 2020 sind 25 Milliarden Euro geplant) durch die Transfermechanismen der Europäischen Kohäsionspolitik erhalten. Diese Finanzbeiträge haben zwischen 2007 und 2013 nach den offiziellen Angaben der ungarischen Regierung die

²https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/commission-answers-stop-brussels-consultation_en.pdf.

³<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=O-J.L:2013:180:0096:0116:DE:PDF>.

⁴Allerdings hat die Kommission am 13. April 2017 letztendlich wegen der Nichtimplementierung des Flüchtlingsverteilungsmechanismus vom September 2015 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen, die Tschechische Republik und Ungarn initiiert

Schaffung von ca. 150.000 Arbeitsplätzen ermöglicht. Die Europäische Union ist also definitiv kein Widersacher der Arbeitsplatzschaffung in Ungarn, sondern – im Gegenteil – unbestreitbar die wichtigste öffentliche Trägerin von Investitionen im Land.

Anhand einer faktenbasierten Kritik können also die Fragen der Nationalen Konsultation »Stoppen wir Brüssel« ohne Ausnahme als unbegründet, manipulativ und eindeutig EU-feindlich eingestuft werden. Mit Bezug auf die oben erwähnten methodologischen und inhaltlichen Einwände, vor allem hinsichtlich des nicht repräsentativen Charakters der Datensammlung, der Möglichkeit der mehrfachen Teilnahme sowie der inhaltlich unrealistischen, aber äußerst manipulativen Fragestellungen, bieten die Nationalen Konsultationen nur eine Scheinteilnahme der ungarischen Bürger_innen am politischen Entscheidungsprozess, während sie in Wirklichkeit – entsprechend der politischen Ziele und Interessen der ungarischen Regierung – als stark EU-feindliche Propagandakampagne fungiert, mit der die öffentliche Meinung der Ungar_innen beeinflusst werden soll.

Die Auswertung der Konsultation soll in allen Fragen eine über 99 prozentige Unterstützung der Regierungspositionen ergeben haben.⁵ Ein solches Ergebnis ergibt sich sowohl aus dem oben erwähnten manipulativen Charakter der Konsultation, als auch aus dem Fernbleiben von allen denjenigen von der Teilnahme, die sich mit der politischen Institution der Konsultationen oder der Regierungspositionen in den einzelnen Fragen nicht identifizieren konnten. Nicht zuletzt weckt das veröffentlichte Ergebnis schlechte Erinnerungen an ähnliche veröffentlichte Zustimmungswerte aus der nicht unbedingt demokratischen Vergangenheit ungarischer Politik.

Lehre für Europa

Die aktuelle politische Lage Ungarns, die Novelle des Hochschulgesetzes (Lex CEU) und die Na-

tionale Konsultation »Stoppen wir Brüssel«, vor allem aber der daraus resultierende Konflikt auf europäischer Ebene, durch den das erste Mal in der Geschichte der europäischen Integration die Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 7 EUV droht, zeigen unmissverständlich das Scheitern der bisherigen europäischen Strategie, mit den demokratischen Rückfallprozessen und autoritären Tendenzen in Ost- und Mitteleuropa, insbesondere in Ungarn, umzugehen.

Die auf eine versöhnliche Interpretation der ungarischen Intentionen und politischen Schritte, auf sachliche Auseinandersetzungen, auf die Vermeidung symbolischer Konflikte sowie letztlich auf eine Nicht-Intervention ausgelegte Strategie hat schließlich dazu geführt, dass die politischen Kosten einer europäischen Intervention in Ungarn nach so vielen Jahren definitiv gewachsen sind, während ihre Erfolgsaussichten in Bezug auf eine substanzielle Korrektur der Praxis und Funktionsweise der ungarischen Politik erheblich niedriger sind.

Die erwähnten Entwicklungen zeigen die mittlerweile erhebliche Diskrepanz in der politischen Kommunikation und dem Handeln der ungarischen Regierung auf europäischer und nationaler Ebene. Die viel zitierten Worte Viktor Orbáns, »fokussiert darauf, was ich tue, und nicht darauf, was ich sage«, sollten von den europäischen Partnern entsprechend neu ausgelegt werden. Die politische Handlungsebene ist für Premierminister Orbán hauptsächlich die innenpolitische; auf europäischer Ebene schützt er sich nur vor den unerwünschten Reaktionen und möglichen Sanktionen, die er mithilfe seiner berühmten »Pfauentanzpolitik« aushebelt. Die politische Kommunikation, der man kein Vertrauen schenken darf, findet auf europäischer und nicht auf innenpolitischer Ebene statt.

Dementsprechend sollten die europäischen Partner ihre Ungarn-Strategie mindestens in zwei Punkten fundamental umgestalten:

Erstens, statt des bisherigen, auf Vertrauen und Respekt basierten Vorgehens müssen die europäischen Partner einsehen, dass die Positionen und Äußerungen der ungarischen Regierung so-

⁵<https://nemzetikonzultacio.kormany.hu/>

lange kein Vertrauen verdienen, bis sie nicht im Einklang mit dem politischen Handeln der Regierung auf innenpolitischer Ebene und dieses wiederum im Einklang mit den Grundwerten der Europäischen Union stehen. Die EU sollte sich auf eine kooperative Konfrontation mit ihrem normbrechenden Mitgliedsstaat einstellen, in deren Rahmen die herausfordernden Schritte der ungarischen Regierung von den EU-Institutionen und anderen europäischen Partnern konsequent und substantiell beantwortet werden müssen. Weder die Europäische Kommission noch die Mitgliedsstaaten sollten sich vor einer Konfrontation mit Budapest scheuen. Die ganze Strategie der ungarischen Regierung war bisher darauf ausgelegt, Konfrontationen auf europäischer Ebene durch die ständige Signalisierung von Kommunikations- und Kompromissbereitschaft zu vermeiden und dadurch freie Hand im innenpolitischen Raum zu erhalten. Deshalb sollten die europäischen Akteure sich keine Sorgen machen, dass ihr Konflikt mit der ungarischen Regierung zum Zuwachs der EU-Feindlichkeit in der ungarischen Gesellschaft beitragen könnte. Ungarn ist nicht Österreich: Eine schablonenmäßige Wiederholung der mit Österreich nach 2000 gesammelten Erfahrungen ist oberflächlich und zeigt mangelnde Kenntnisse bezüglich der Situation in Ungarn. Selbst nach den offiziellen Eurobarometer-Umfragen ist die ungarische eine der pro-europäischsten Gesellschaften in der EU. Die Ungar_innen sind sich wohl bewusst über die abhängige Situation ihres Landes, über die enorme Summe und Bedeutung der EU-Kohäsionstransfers sowie die Tragweite und Alternativlosigkeit der wirtschaftlichen Verknüpfungen mit dem EU-Binnenmarkt. Nicht zufällig strebt die ungarische Regierung an, die proeuropäische Haltung der Gesellschaft mit unterschiedlichen Kampagnen und Konsultationen in eine negative Richtung zu beeinflussen. Doch die Ergebnisse dieser Anstrengungen blieben bis heute eher moderat. Der einzige wahre politische Verlierer dieser Konfrontation wäre also die ungarische Regierung und nicht die proeuropäischen Sentiments der ungarischen Bevölkerung.

Zweitens, die europäischen Institutionen müssen im Rahmen dieses Konflikts die Bühne der ungarischen Politik betreten. Sie dürfen die ungarische

Gesellschaft nicht der EU-feindlichen Propaganda der Regierung ausliefern, sondern sie müssen als politische Akteure im ungarischen Kommunikationsraum ihrem Gewicht entsprechend präsent und aktiv sein. Presseerklärungen und PR-Publikationen auf der Webseite der Europäischen Kommission reichen allein nicht aus. Eine umfassende, professionelle Medienkampagne wäre sowohl in den sozialen als auch in den traditionellen Medien nötig, um der Regierungspropaganda etwas entgegenzuhalten. Dies könnte die ungarische Regierung unter wahren Druck setzen, vor allem unter den Umständen, dass man aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Rat mit der Sanktionierung des Landes im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 7 EUV kaum rechnen darf.

Anhang

Die Fragen und Antworten der Nationalen Konsultation »Stoppen wir Brüssel« lauten wie folgt:

1. »Brüssel bereitet sich auf einen gefährlichen Schritt vor und will uns zur Rücknahme der ›Haushaltsbetriebskostensenkung‹ (›Rezsicsökkentés‹) verpflichten. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Verteidigen wir die ›Haushaltsbetriebskostensenkung‹. Wir müssen dazu stehen, dass die ungarischen Energiepreise in Ungarn bestimmt werden können.
 - Wir sollten Brüssels Plan akzeptieren und die Feststellung der Haushaltsbetriebskosten und Energiepreise kann den Großunternehmen anvertraut werden.«
2. »In der vergangenen Zeit gab es vermehrt Terroranschläge in Europa. Nichtsdestotrotz will Brüssel Ungarn zur Aufnahme illegaler Migranten verpflichten. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Um die Sicherheit der ungarischen Bürger gewährleisten zu können, müssen illegale Migranten bewacht werden, bis die Behörden in ihren Fällen entscheiden.
 - Wir sollten den illegalen Migranten gewähren, sich auf dem Gebiet Ungarns frei zu bewegen.«
3. »Heutzutage ist klar geworden, dass die in Ungarn ankommenden illegalen Migranten neben den Schleusern auch von gewissen internationalen Organisationen zum illegalen Handeln angestiftet werden. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Alle Handlungen, welche die illegale Immigration fördern, wie Menschenhandel oder Werbung für illegale Immigration, müssen strafbar sein.
 - Wir sollten akzeptieren, dass gewisse internationale Organisationen ohne Konsequenzen zum Ausspielen der ungarischen Gesetze anstiften können.«
4. »Immer mehr vom Ausland finanzierte Organisationen existieren in Ungarn mit dem klaren Ziel, die internen Angelegenheiten unseres Heimatlandes zu beeinflussen. Die Aktivitäten dieser Organisationen gefährden unsere Unabhängigkeit. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Wir müssen diese Organisationen dazu verpflichten, sich registrieren zu lassen. Sie müssen klar offenlegen, für das Interesse welches Landes oder welcher Organisation und mit was für einem Ziel sie agieren.
 - Wir sollten es zulassen, dass sie wie bisher auch in Zukunft unkontrolliert ihre gefährlichen Aktivitäten ausüben können.
5. »Die Schaffung von Arbeitsplätzen war während der letzten Jahre deshalb so erfolgreich in Ungarn, weil wir unseren eigenen Weg gehen konnten. Doch Brüssel attackiert diese arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Über die Zukunft der ungarischen Wirtschaft sollten weiterhin wir, Ungarn, entscheiden können.
 - Brüssel soll entscheiden können, was in der Wirtschaft zu tun ist.«
6. »Ungarn hat sich zur Steuersenkung verpflichtet. Brüssel greift jetzt unser Heimatland auch deswegen an. Was soll Ungarn Ihrer Ansicht nach tun?
 - Wir sollten uns daran festhalten, dass wir Ungarn über die Steuersenkungen weiterhin selbst entscheiden können.
 - Wir müssen uns damit abfinden, dass Brüssel die Höhe der Steuern diktiert.«

Über den Autor

Dániel Hegedűs ist Forschungsberater im »Nations in Transit«-Programm von Freedom House und Lehrbeauftragter im Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin. Er studierte Politikwissenschaft und Geschichte an der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin. Zuvor war er bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) sowie der Eötvös-Loránd-Universität tätig.

Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung
Herausgeber: Büro Budapest, Abteilung Internationaler Dialog
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

Verantwortlich: Jan Niklas Engels

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. Diesen Auftrag verfolgt die Friedrich-Ebert-Stiftung natürlich auch in Ungarn. Als "Dienstleister der sozialen Demokratie" wollen wir zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und sozialer Gerechtigkeit in Staat und Gesellschaft sowie zur deutsch-ungarischen Verständigung in einem gemeinsamen Europa, beitragen. Diese Prinzipien spiegeln sich in unserem Partnerschaftenspektrum aus Politik, Gewerkschaften, Medien und Gesellschaft wieder.

Das Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Budapest

Bereits kurz nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wende 1989 wurde das Auslandsbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Budapest gegründet, um Ungarn auf seinem Transformationsprozess zu Demokratie und Freiheit dokumentierend und beratend zu begleiten.

An der Schnittstelle zwischen Politik und Gesellschaft bietet die Friedrich-Ebert-Stiftung in Ungarn als "Dialogagentur":

- Fachveranstaltungen mit nationalen und internationalen Experten und Entscheidungsträgern
- Analysen und Berichte zu Fragen der ungarischen und deutschen Gesellschaft und Politik sowie zu Europathemen
- Informations- und Weiterbildungsprogramme

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