

Moritz Elliesen und Maximilian Pichl

Orbáns Durchmarsch, Europas Verantwortung

Als einen „großen Sieg“ feierte Viktor Orbán die Einigung des EU-Gipfels Ende Juli. Die Auszahlung von Haushaltsmitteln werde auch künftig nicht an die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien gekoppelt, verkündete der seit 2010 amtierende ungarische Ministerpräsident nach den fast 90stündigen Verhandlungen über den EU-Haushalt. Er habe den ungarischen Nationalstolz verteidigt und eine „große Menge Geld“ für sein Land herausgeholt. Alle Versuche, Ungarn zu „erniedrigen“, seien gescheitert.

Seit Jahren fordern europäische Politikerinnen und Politiker, EU-Gelder an die Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien wie einer unabhängigen Justiz zu binden, bisher jedoch ohne Erfolg. Ob der Europäische Rat mit dem jüngsten Gipfelbeschluss nun einen solchen Rechtsstaatsmechanismus auf den Weg gebracht hat, ist zwischen den Mitgliedstaaten umstritten. Selbst Ratspräsident Charles Michel räumte ein, dass es noch keine „vollständige Klarheit“ über das weitere Verfahren gebe.¹

Tatsächlich einigten sich die Mitgliedstaaten auf einen Passus, der finanzielle Sanktionen bei Rechtsstaatsverstößen erstmals in den Bereich des Möglichen rückt. Gemäß der im Abschlusspapier festgehaltenen „Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts“ kann die EU-Kommission bei Verstößen künftig Maßnahmen vorschlagen, die vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden müssen. Einem früheren Entwurf zufolge sollten die finanziellen Sank-

tionen greifen, sofern keine qualifizierte Mehrheit dagegen stimmt. Das Verfahren wurde somit auf den Kopf gestellt: Nun müssen die Befürworter von Sanktionen eine Mehrheit unter den Staats- und Regierungschefs organisieren und nicht mehr die Gegner – was die Durchsetzung solcher Maßnahmen deutlich schwieriger macht.

Zahlreiche Europaabgeordnete kritisierten den Kompromiss. Die meisten Aussagen zum Rechtsstaat blieben vage, monierte etwa die stellvertretende Europaparlamentspräsidentin Katarina Barley (SPD).² Das EU-Parlament lehnte den Ratsbeschluss am 23. Juli 2020 ab und rief zu Neuverhandlungen auf, auch weil das Paket in Zukunftsfragen wie dem Klimaschutz zu wenig ambitioniert sei. Doch selbst wenn Sanktionen für Verstöße gegen die Rechtsstaatlichkeit ein wichtiger Schritt sind, so werden sie nicht in der Lage sein, den autoritären Kurs in Ungarn aufzuhalten. Denn die Machtfülle von Orbán und seiner Partei Fidesz hat viele Gründe – und auch die EU trägt dafür eine Verantwortung.

Zwei Schritte nach vorn, einen Schritt zurück

Seit ihrem Regierungsantritt im Jahr 2010 höhlt Fidesz systematisch und gezielt den Rechtsstaat in Ungarn aus, wie unter anderem der Sargentini-Report des Europaparlaments detailliert darlegt.³ So wurde mit dem neuen

1 „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 25.7.2020.

2 „Süddeutsche Zeitung“, 23.7.2020.

3 Europäisches Parlament, Report, 2017/213 (INL).

Grundgesetz von 2011 das Verfassungsgericht in wichtigen Rechtsfragen wie dem Steuerrecht entmachtet. Außerdem wurde der Verfassung eine völkische Präambel vorangestellt, die Orbán in alltäglichen politischen Auseinandersetzungen nutzt, um Verschwörungsmythen zu verbreiten, wie eine angebliche Invasion Europas durch Muslime. Per Gesetz hat die Regierung zudem die Wissenschaftsfreiheit beschnitten und Instrumente zur Kriminalisierung von Menschenrechtsorganisationen geschaffen.

Die europäischen Mechanismen zum Rechtsstaatsschutz, etwa die Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) oder ein Rechtsstaatsverfahren nach Artikel 7 des Vertrags von Lissabon, konnten diesen systematischen Staatsumbau unter der Fidesz bisher nicht stoppen. Neben den politischen Kräfteverhältnissen in der EU liegt das auch am strategisch klugen Vorgehen von Orbán. Jüngstes Beispiel ist die Corona-Notverordnung, die seine Regierung zu Beginn der Pandemie durchs Parlament brachte und mit der sie am Parlament vorbeiregieren konnte. Nachdem die Verordnung international scharf kritisiert wurde, deutsche Medien sprachen von einem „Ermächtigungsgesetz“,⁴ nahm Orbán sie Ende Mai wieder zurück. Allerdings erließ die Regierung vorher zahlreiche Dekrete, die weiter Bestand haben: Mit der Errichtung von Sonderwirtschaftszonen entzog sie etwa einer von der Opposition regierten Kleinstadt die Gewerbesteuererinnahmen.⁵ Darüber hinaus verabschiedete die Regierungsmehrheit ein neues Gesetz, demzufolge Orbán auf Vorschlag der obersten Amtsärztin eine „medizinische Gefahrenlage“ ausrufen kann, die es ihm ermöglicht, per Dekret zu regieren.⁶

Nach dem Motto „zwei Schritte nach vorn, einen Schritt zurück“ normalisiert Orbán so peu à peu seine autoritäre Politik.

Neurechte Metapolitik

Mit den nun diskutierten finanziellen Sanktionsmechanismen hätte die EU-Kommission ein wirksameres Instrument in der Hand, um gegen solche autoritären Maßnahmen vorzugehen. Denn der Entzug von Geldern bedroht Orbáns Machtsystem: Er ist auf diese Gelder angewiesen, um die Vorhaben der ihm treuen Oligarchen und einer nationalen Unternehmerschicht zu finanzieren.⁷

Allerdings lässt die Debatte über europäische Sanktionsmechanismen häufig außer Acht, dass das Regierungsprojekt von Fidesz sich nicht im Angriff auf die Unabhängigkeit der Justiz sowie der Repression gegen unabhängige Medien und zivilgesellschaftliche Organisationen erschöpft. Trotz der internationalen Kritik genießt die Partei großen Rückhalt in der Bevölkerung. Das zeigte sich zuletzt bei den Parlamentswahlen im Jahr 2018: Knapp die Hälfte der Wähler stimmte für die Fidesz-KDNP-Koalition. Zweitstärkste Kraft wurde mit knapp 20 Prozent die rechtsextreme Jobbik. Damit sind fast 70 Prozent der Wählerinnen und Wähler in Ungarn dem rechten bis extrem rechten Lager zuzuordnen.

Diese Mehrheiten sind nicht vom Himmel gefallen. Sie sind auch das Resultat einer Strategie, die man heute als neurechte Metapolitik kennt. Spätestens seit Anfang der 2000er Jahre versucht Fidesz, im vorpolitischen Raum, also in Medien, Kultur, Zivilgesellschaft und im Alltag, eine nationalistisch-völkische Ideologie zu verankern. Die Konturen dieser metapoliti-

4 Unter anderem in „Die Zeit“, Deutsche Welle und der „tageszeitung“.

5 Vgl. Keno Verseck, Kontroverse um Ungarns Notstandsgesetz, www.dw.com, 13.5.2020.

6 Vgl. Keno Verseck, Nach dem Notstand ist vor dem Notstand, www.dw.com, 17.6.2020.

7 Vgl. Kristóf Szombati, Ungarn. Victor Orbáns autoritäres Regime, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hg.), Die Radikale Rechte an der Regierung. Sechs Fallbeispiele aus Europa, S. 17.

schen Strategie waren bereits während der ersten Regierungszeit von Fidesz zwischen 1998 und 2002 klar erkennbar. So ließ Orbán die Krone des heiligen Stephan – des ersten ungarischen Königs – ins Parlament bringen, um an reaktionäre Geschichtsmythen über das sogenannte magyarische Reich anzuknüpfen. Auch der Abbau demokratischer Verfahren war damals schon im Gange: Gesetzentwürfe wurden kaum noch diskutiert, Fidesz verwandelte das Parlament in eine Akklamationsinstanz für die Regierung.⁸

An zentralen Schaltstellen

Nach der Wahlniederlage im Jahr 2002 organisierte Fidesz ihre Strategie neu. Die Partei richtete in der Opposition die sogenannten Bürgerkreise ein, in denen sich klassen- und milieuübergreifend Menschen zusammenfanden und die ein Ausgangspunkt waren, um die völkisch-nationalistische Ideologie der Partei in der ungarischen Gesellschaft zu verbreiten.⁹ Martin Sellner, Leiter der neurechten Identitären Bewegung aus Österreich, bezieht sich heute positiv auf diese Strategie.¹⁰

Seit der Regierungsübernahme im Jahr 2010 setzt Fidesz diesen Kurs fort, etwa wenn die Regierung die Genderwissenschaften an den Universitäten abschafft, Denkmäler von reaktionären ungarischen Politikern aufstellt oder die Museen auf eine nationalistische Geschichtsschreibung verpflichtet. Orbán ist es gelungen, in zentralen Schaltzentralen von Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Kultur die Ideologie der Fidesz zu verbreiten. Daran würden auch finanzielle Sanktionen nichts ändern.

8 Vgl. Paul Lendvai, *Orbáns Ungarn*, Wien 2016, S. 54.

9 Vgl. Béla Greskovits, *Rebuilding the Hungarian Right through Civil Organization and Contention: The civic circles Movement*, in: EUI Working Papers, 2017/37.

10 Vgl. Martin Sellner, *Von Ungarn lernen*, www.sezession.de, 1.2.2016.

Zudem geraten bei der Sanktionsdiskussion oft die politischen und wirtschaftlichen Ursachen für den Aufstieg der Fidesz aus dem Blick – für die auch die EU eine Mitverantwortung trägt. Denn zum einen hat die neoliberale Politik der EU während der Osterweiterung sowie nach der Wirtschaftskrise ab 2007 entscheidend zur kulturellen und politischen Hegemonie der Fidesz beigetragen.

Nach dem Ende des Realsozialismus hatten große Teile der Ungarn gehofft, mit dem EU-Beitritt werde sich ihr Lebensstandard an die westeuropäischen Nachbarländer angleichen. Tatsächlich erhielten sie durch die Integration des Landes in den EU-Binnenmarkt zwar die Freizügigkeit innerhalb Europas, aber der neoliberale Rahmen der EU-Osterweiterung sorgte dafür, dass viele von ihnen wirtschaftlich nicht profitieren konnten. Erschwerend kommt hinzu, dass die Austeritätsvorgaben von EU und Internationalem Währungsfonds (IWF) zur Bewältigung der Weltwirtschaftskrise in Ungarn 2008 zu einem massiven Kahlschlag in der sozialen Infrastruktur führten.

Das Versagen von Europas Christdemokraten

Orbán nutzte dies und inszenierte sich in seiner Wahlkampagne von 2010 als Gegner des neoliberalen Spardiktats aus Brüssel. Er forderte lautstark, IWF und ausländische Banken aus Ungarn zu vertreiben. Erfolg hatte er mit dieser Rhetorik auch, weil er die Enttäuschung über das nicht eingelöste Zukunftsversprechen nach dem Ende des Realsozialismus aufgreifen konnte. Bis heute stellt sich Orbán als Verteidiger der nationalen Interessen gegen die Brüsseler Bürokraten dar. Und auch wenn es in Budapest proeuropäische Bewegungen aus der Zivilgesellschaft gibt, findet die Regierung mit dieser Rhetorik durchaus Anklang.

Gleichzeitig sorgten vor allem die Mitglieder der christdemokratischen Europäischen Volkspartei (EVP) für eine europapolitische Integration der Fidesz und ihres Vorsitzenden. Ausgerechnet der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl, der vielen als großer Europäer gilt, lud Orbán im Jahr 2000 zum Übertritt in die EVP ein – also zu einer Zeit, in der die nationalistisch-völkischen Positionen von Fidesz schon erkennbar waren. Der Rückhalt der EVP-Fraktion half Orbán in der Vergangenheit, Kritik aus dem Europaparlament als parteipolitisch motivierten Angriff abzutun. Inzwischen bröckelt der Rückhalt jedoch. Seit März 2019 ist Fidesz offiziell suspendiert und nach dem Erlass der Corona-Notverordnungen forderten 13 Mitgliedsparteien sogar den Ausschluss aus der EVP. Nicht dabei waren die deutschen Unionsparteien, die wie schon in der Vergangenheit auch jetzt wieder beharrlich schweigen.

Orbán weiß, was er an den deutschen Konservativen hat. Häufig bezieht er sich positiv auf Kohl, etwa wenn er im aktuellen Streit die EVP kritisiert. So sagte er bei einer Rede in der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung in Budapest, er wolle „an der Seite der Ideale Helmut Kohls und seiner Parteienfamilie ausharren“ und dabei helfen, die EVP zu ihren „christdemokratischen Wurzeln zurückzuführen“. Darunter versteht Orbán unter anderem als „Kapitän von Grenzbürgen“, die „südliche Grenze Europas und damit auch Deutschland vor der Ankunft von täglich etwa zwölftausend Migranten“ zu beschützen.¹¹

Ein wichtiges Signal

Trotz dieser Einwände gilt aber: Innerhalb Europas würden strenge finanzielle Sanktionsmechanismen immerhin deutlich machen, dass die EU den

autoritären Kurs Orbáns nicht länger akzeptiert. Doch um geeignete Rezepte gegen den rechten und autoritären Umbau von Staat und Gesellschaft in Ungarn zu finden, müssen die politischen Ursachen des Erfolgs der Fidesz diskutiert werden. Dazu müsste die EU offensiv gegen den völkischen Nationalismus vorgehen und gleichzeitig die eigenen Fehler in der Wirtschafts- und Sozialpolitik aufarbeiten. Die neoliberale Verfassung des Binnenmarktes und der rigide Sparkurs vieler EU-Mitgliedstaaten, nicht zuletzt in der Coronakrise, untergraben letzten Endes das europäische Projekt – und geben Politikern wie Orbán innenpolitischen Auftrieb.

Zudem müssen sich auch die Konservativen klar gegenüber neurechten Parteien und Bewegungen positionieren. Dass die europäischen Konservativen hierbei keine klare Grenze ziehen, hat auch die Regierungskoalition zwischen ÖVP und FPÖ in Österreich oder die Wahl Thomas Kemmerichs zum Ministerpräsident von Thüringen mit Stimmen von CDU, FDP und AfD gezeigt. Auch deswegen gilt Orbáns Regierungspolitik mittlerweile als Blaupause für neurechte Akteure in ganz Europa. Seine europapolitische Isolation wäre daher ein wichtiges Signal an Konservative, die mit dem Gedanken spielen, die eigene politische Macht durch Kooperationen mit der Neuen Rechten abzusichern.

Wichtig ist dabei, dass die EU den Weg zu Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Ungarn nicht von oben verordnet. Es gibt im Land noch kritische zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Medien, die sich gegen den autoritären Kurs des Fidesz stellen, auch wenn ihre Zahl aufgrund der Repressionen abnimmt. Menschenrechtsorganisationen wie das Ungarische Helsinki-Komitee, promigrantische Bündnisse und investigative Journalistinnen und Journalisten sind Pfeiler einer demokratischen Transformation, die die EU wirksam unterstützen sollte.

11 Viktor Orbán, Budapest Europa-Rede. Erinnerungen an Helmut Kohl, Budapest 16.6.2018.