

Veröffentlichungen aus dem Institut für  
Internationale Angelegenheiten  
der Universität Hamburg

41

Kinga Leyrer Leifer Nunes

# Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht

Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie  
in der Europäischen Union



**Nomos**



Veröffentlichungen  
aus dem Institut für Internationale Angelegenheiten  
der Universität Hamburg

herausgegeben von  
Prof. Dr. Thomas Bruha  
Prof. Dr. Markus Kotzur  
Prof. Dr. Stefan Oeter

Band 41

Kinga Leyrer Leifer Nunes

# Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht

Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie  
in der Europäischen Union



**Nomos**



Onlineversion  
Nomos eLibrary

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2022

u.d.T.: Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 aus europarechtlicher Sicht.  
Sicherung der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie in der Europäischen Union

ISBN 978-3-7560-0459-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-3953-5 (ePDF)

1. Auflage 2023

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2023. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
1. Einleitung	17
1.1 Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft	17
1.2 Die Probleme in Ungarn	19
1.3 Zielsetzung und Kernfragen	21
1.4 Aufbau der Arbeit	23
2. Die jüngere Geschichte Ungarns bis 2010	25
2.1 Ungarn und der ‚Gulaschkommunismus‘	26
2.1.1 Gesellschaftliche Prägungen bis heute	27
2.1.2 Das Kádár-System von 1956 bis 1988	27
2.1.3 Der ausgehandelte Systemwechsel von 1989 bis 1990	30
2.2 Ungarn von 1990 bis 2002	31
2.3 Die Zeit von 2002 bis 2010	33
2.3.1 Die Innenpolitik	33
2.3.2 Der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 2004	36
3. Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 und die Reaktionen darauf	38
3.1 Die Hauptprobleme Ungarns im Jahr 2010	38
3.2 Die Reformen und die Reaktionen	39
3.2.1 Ein Wendepunkt? Die Wahlen von 2010	39
3.2.2 Die einzelnen Reformen seit 2010	40
3.2.2.1 Das neue Grundgesetz ( <i>Alaptörvény</i> )	41
3.2.2.1.1 Das Zustandekommen und der Inhalt	43
3.2.2.1.1.1 Das Zustandekommen	43
3.2.2.1.1.2 Der Aufbau	46
3.2.2.1.1.3 Die Staatsform und das politische System	47
3.2.2.1.1.4 Die EU-Mitgliedschaft	47
3.2.2.1.1.5 Die Präambel	48

3.2.2.1.1.6	Ehe und Familie	50
3.2.2.1.1.7	Die Schwerpunktgesetze	51
3.2.2.1.1.8	Die Kirche	51
3.2.2.1.1.9	Das Verfassungsgericht	52
3.2.2.1.1.10	Die Haushaltshoheit	56
3.2.2.1.1.11	Die Übergangsbestimmungen	57
3.2.2.1.2	Reaktionen in der Europäischen Union	58
3.2.2.1.2.1	Exkurs: Institutionen in Europa, rechtlicher Maßstab und Rechtsbehelfe in der Europäischen Union	58
3.2.2.1.2.1.1	Die Organe der Europäischen Union und wichtige Institutionen in Europa	58
3.2.2.1.2.1.1.1	Die Organe der Europäischen Union	58
3.2.2.1.2.1.1.2	Der Europarat und seine Einrichtungen	63
3.2.2.1.2.1.1.3	Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	65
3.2.2.1.2.1.2	Der unionsrechtliche Maßstab	65
3.2.2.1.2.1.3	Die Rechtsbehelfe in der Europäischen Union	68
3.2.2.1.2.1.3.1	Das Vertragsverletzungsverfahren	68
3.2.2.1.2.1.3.2	Das Vorabentscheidungsverfahren	69
3.2.2.1.2.2	Die Stellungnahmen der Venedig-Kommission gegenüber Ungarn	70
3.2.2.1.2.3	Die Reaktionen der Europäischen Kommission	76
3.2.2.1.2.4	Die Reaktion des Europäischen Parlaments	76
3.2.2.1.3	Die Reaktionen in Ungarn	78
3.2.2.1.3.1	Das Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichts bezüglich § 7 FamG	78
3.2.2.1.3.2	Das Urteil des Ungarischen Verfassungsgerichts bezüglich §§ 7, 14 KirchenG	79
3.2.2.1.4	Die Modifizierungen des neuen Grundgesetzes und die Reaktionen	80
3.2.2.1.4.1	Die ersten drei Modifizierungen	80
3.2.2.1.4.2	Die vierte Modifizierung	82
3.2.2.1.4.2.1	Ehe und Familie	83
3.2.2.1.4.2.2	Die Kirche	84
3.2.2.1.4.2.3	Das Verfassungsgericht	85
3.2.2.1.4.2.4	Die Übergangsbestimmungen	88
3.2.2.1.4.2.5	Die Schlussbestimmungen	89
3.2.2.1.4.2.6	Die Reaktionen auf die vierte Modifizierung	90
3.2.2.1.4.2.6.1	Der Bericht der Venedig-Kommission	90

3.2.2.1.4.2.6.2	Die Reaktionen in Ungarn	90
3.2.2.1.4.2.6.3	Die Europäische Kommission	93
3.2.2.1.4.2.6.4	Der Europarat	94
3.2.2.1.4.2.6.5	Der Tavares-Bericht des Europäischen Parlaments	94
3.2.2.1.4.2.6.6	Die Debatte im Europäischen Parlament vom 2. Juli 2013	97
3.2.2.1.4.2.7	Das Memorandum der Regierung	98
3.2.2.1.4.3	Die fünfte und sechste Modifizierung	100
3.2.2.1.5	Fazit	102
3.2.2.1.5.1	Die Textqualität des Grundgesetzes	103
3.2.2.1.5.2	Der Ideologiegehalt des Grundgesetzes	103
3.2.2.1.5.3	Die hohe Zahl an Schwerpunktgesetzen	107
3.2.2.1.5.4	Die zu eng gefassten Begriffe der Ehe und Familie	108
3.2.2.1.5.5	Der zu eng gefasste Kirchenbegriff	109
3.2.2.1.5.6	Das Beschneiden der Kompetenzen des Verfassungsgerichts	110
3.2.2.1.5.7	Das Beschneiden der Haushaltshoheit des Parlaments	117
3.2.2.1.5.8	Die Reaktionen in der EU	118
3.2.2.1.5.9	Gesamtbewertung	120
3.2.2.2	Das neue Wahlsystem	122
3.2.2.2.1	Die Eigenheiten des neuen Wahlsystems	122
3.2.2.2.1.1	Die Wahlberechtigung und -grundsätze	122
3.2.2.2.1.2	Die Parlamentswahl	123
3.2.2.2.1.2.1	Die grundlegenden Veränderungen im System	124
3.2.2.2.1.2.2	Die nationalen Minderheiten	127
3.2.2.2.1.2.3	Die Auslandsungarn	128
3.2.2.2.1.3	Die Registrierungspflicht	128
3.2.2.2.1.4	Der Gesetzentwurf T/8405 zum Wahlverfahren	129
3.2.2.2.1.5	Die politische Werbung im Wahlkampf	130
3.2.2.2.2	Die Reaktionen in Ungarn	132
3.2.2.2.3	Die Modifizierungen	135
3.2.2.2.4	Die Reaktionen in Europa	136
3.2.2.2.4.1	Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	136
3.2.2.2.4.2	Das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte	138
3.2.2.2.4.3	Die Venedig-Kommission	139

3.2.2.2.4.4	Das Europäische Parlament	141
3.2.2.2.5	Weitere Modifizierungen	142
3.2.2.2.6	Fazit	144
3.2.2.2.6.1	Die Voraussetzungen der allgemeinen gleichen direkten und geheimen Wahl	145
3.2.2.2.6.2	Die Sicherung der Betätigung der Opposition und das Vorhandensein der pluralistischen Mediengewalt	150
3.2.2.2.6.3	Die freien und demokratischen Wahlen	151
3.2.2.2.6.4	Gesamtbewertung	156
3.2.2.3	Die Mediengesetzgebung	157
3.2.2.3.1	Inhalt und Zweck	158
3.2.2.3.1.1	Die Auswirkungen der AVMD-Richtlinie auf die Medienregulierung	159
3.2.2.3.1.1.1	Die Mediendienste	160
3.2.2.3.1.1.2	Die Presseerzeugnisse	161
3.2.2.3.1.1.3	Der Medieninhalt	162
3.2.2.3.1.2	Die Medienverfassung	162
3.2.2.3.1.3	Das Mediengesetz	163
3.2.2.3.1.3.1	Die Pflicht zur ausgewogenen Berichterstattung	164
3.2.2.3.1.3.2	Registrierungspflicht	164
3.2.2.3.1.3.3	Die öffentlich-rechtliche Stiftung des öffentlich-rechtlichen Medienveranstalters und ihre Verwaltungseinrichtungen	164
3.2.2.3.1.3.3.1	Das Kuratorium der Stiftung	165
3.2.2.3.1.3.3.2	Der Aufsichtsrat der Stiftung	165
3.2.2.3.1.3.3.3	Das öffentlich-rechtliche Gremium der Stiftung	166
3.2.2.3.1.3.4	Der Generaldirektor des öffentlich-rechtlichen Mediendienstanbieters	166
3.2.2.3.1.3.5	Die ungarische Nachrichtenagentur	166
3.2.2.3.1.3.6	Der Medien-Dienstleistungs- und Vermögensfonds	167
3.2.2.3.1.3.7	Die Nationale Medien- und Kommunikationsbehörde	167
3.2.2.3.1.3.7.1	Der Präsident der NMHH	168
3.2.2.3.1.3.7.2	Der Medienrat	168
3.2.2.3.1.3.7.3	Das Verwaltungsverfahren durch den Medienrat und das Büro der NMHH	170



3.2.2.4 Die Umstrukturierung der Gerichtsverwaltung sowie die Einführung des allgemeinen Renteneintrittsalters für Richter, Staatsanwälte und Notare	210
3.2.2.4.1 Inhalt und Zweck der Norm	210
3.2.2.4.2 Die Entscheidung des Verfassungsgerichts	214
3.2.2.4.3 Die Reaktionen in Europa und das Modifizierungsgesetz 2012:CXI	216
3.2.2.4.3.1 Die Venedig-Kommission – Teil 1	216
3.2.2.4.3.2 Das Modifizierungsgesetz 2012:CXI	217
3.2.2.4.3.3 Die Venedig-Kommission – Teil 2	218
3.2.2.4.3.4 Die Entscheidung des Verfassungsgerichts	219
3.2.2.4.3.5 Das Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission sowie das Urteil des Europäischen Gerichtshofs	220
3.2.2.4.3.6 Die Reaktion des Europäischen Parlaments	223
3.2.2.4.3.7 Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte	224
3.2.2.4.4 Die sonstigen Reaktionen der Regierung	225
3.2.2.4.5 Fazit	226
3.2.2.5 Die Gesetze zur Überwachung der Ungarischen Nationalbank	231
3.2.2.5.1 Inhalt des Gesetzes 2011:CCVIII	231
3.2.2.5.2 Die Reaktionen in Europa	234
3.2.2.5.3 Die Modifizierung des Gesetzes 2011:CCVIII	237
3.2.2.5.4 Das Gesetz 2013:CXXXIX	238
3.2.2.5.5 Fazit	239
3.2.2.6 Die Steuergesetzgebung	243
3.2.2.6.1 Inhalt und Zweck	243
3.2.2.6.1.1 Die einheitliche 15%-Einkommenssteuer	244
3.2.2.6.1.2 Die sektorale Sondersteuer	245
3.2.2.6.1.2.1 Die Sondersteuer für Banken	246
3.2.2.6.1.2.2 Die Sondersteuer für Telekommunikation	247
3.2.2.6.1.2.3 Die Sondersteuer für den Einzelhandel	248
3.2.2.6.1.2.4 Die Gebühr für die Inspektion der Lebensmittelketten	250
3.2.2.6.1.2.5 Die Werbesteuer	251
3.2.2.6.1.2.6 Die Tabaksteuer	252
3.2.2.6.2 Die Reaktionen in Ungarn	253
3.2.2.6.3 Die Reaktionen in der EU	254
3.2.2.6.3.1 Die Reaktion des EU-Parlaments	254

3.2.2.6.3.2	Das Urteil des EuGH bezüglich der Steuer für den Einzelhandel	255
3.2.2.6.3.3	Das Vertragsverletzungsverfahren durch die Europäische Kommission	257
3.2.2.6.3.3.1	Das Verfahren der Europäischen Kommission bezüglich der Telekommunikationssteuern	259
3.2.2.6.3.3.2	Das Verfahren der Europäischen Kommission bezüglich der Lebensmittelketten-Inspektionsgebühr und der Tabaksteuer	261
3.2.2.6.3.3.3	Das Verfahren der Europäischen Kommission bezüglich der Werbesteuer	262
3.2.2.6.4	Fazit	264
3.2.2.7	Die aktuellen Entwicklungen in Ungarn	270
3.2.2.7.1	Die Änderung des Hochschulgesetzes	270
3.2.2.7.2	Das Gesetz bezüglich Zivilorganisationen	273
3.2.2.7.3	Das Plakatgesetz	276
3.2.2.7.4	Die Flüchtlingspolitik	277
3.2.2.7.5	Die weiteren Modifizierungen des Grundgesetzes	280
3.2.2.7.6	Fazit	282
3.3	Die Zusammenfassung der rechtlichen Entwicklung seit 2010	283
4.	Analytischer Teil: (Die) Reaktionsmechanismen der Europäischen Union	288
4.1	Die allgemeinen Grundsätze und Werte aus Art. 4 EUV sowie aus Art. 2 EUV	290
4.2	Das ‚Kopenhagen-Paradoxon‘	294
4.3	Die Reaktionsmechanismen der Europäischen Union	295
4.3.1	Die primären Reaktionsmechanismen seitens der Europäischen Union	295
4.3.1.1	Das Vertragsverletzungsverfahren	298
4.3.1.2	Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren	299
4.3.1.2.1	Die Merkmale und der Ablauf	300
4.3.1.2.2	Exkurs: Das Verfahren gegen Polen	303
4.3.1.3	Die allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union	304
4.3.1.4	Das Verfahren nach Artikel 7 EUV	306

4.3.2	Weitere Reaktionsmechanismen seitens der Europäischen Union	310
4.3.2.1	Die Anpassungsprogramme für Mitgliedsstaaten sowie der EU-Struktur- und Investitionsfonds	310
4.3.2.2	Der Kooperations- und Überwachungsmechanismus	311
4.3.2.3	Das EU-Justiz-Barometer	311
4.3.2.4	Die Europäische Grundrechteagentur	312
4.3.2.5	Die Rechtsprechung des EuGH	313
4.3.2.6	Der Rechtsstaatsdialog des Rates der Europäischen Union	315
4.3.2.7	Die Reaktionsmechanismen seitens des Europäischen Parlaments	316
4.3.2.7.1	Die Kontrollbefugnisse	316
4.3.2.7.2	Der Vorschlag des Europäischen Parlaments zum Abschluss einer interinstitutionellen Vereinbarung	318
4.3.2.8	Das Verfahren zum Verbot von europäischen Parteien und Stiftungen	319
4.3.3	Würdigung der Reaktionsmechanismen	319
4.3.3.1	Das Vertragsverletzungsverfahren	319
4.3.3.2	Das Verfahren nach Artikel 7 EUV	321
4.3.3.3	Das Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahren	324
4.3.3.4	Die allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union	327
4.3.3.5	Die Anpassungsprogramme für Mitgliedsstaaten sowie EU-Struktur- und Investitionsfonds	329
4.3.3.6	Der Kooperations- und Überwachungsmechanismus	330
4.3.3.7	Das Verfahren zum Verbot von europäischen Parteien und Stiftungen	330
4.3.3.8	Die Europäische Grundrechteagentur	331
4.3.3.9	Die Rechtsprechung des EuGH	331
4.3.3.10	Der Rechtsstaatsdialog des Rates der Europäischen Union	332
4.3.3.11	Die Reaktionsmechanismen seitens des Europäischen Parlaments	333
4.4	Würdigung der tatsächlichen Reaktionen gegenüber Ungarn	335
4.4.1	Das Verhalten des Europäischen Parlaments	336
4.4.2	Das Verhalten des Rates der Europäischen Union	340
4.4.3	Das Verhalten der Europäischen Kommission	341

5. Die Zusammenarbeit der EU und des Europarates	346
5.1 Der Europarat und seine Einrichtungen	346
5.2 Die Wichtigkeit der Zusammenarbeit	350
6. Zusammenfassung der Ergebnisse	353
6.1 Zur rechtlichen Entwicklung in Ungarn	353
6.2 Zu den Reaktionen der Europäischen Union	355
6.3 Zu den EU-Mechanismen zum Schutze der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie	356
7. Perspektiven	360
Anhang – Gesetzestexte	365
Literaturverzeichnis	373
Online-Dokumente	383
I. Venedig-Kommission	383
II. Europäisches Parlament	385
III. Europarat	386



## Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt
AEBB	Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
CEU	Central European University
COM	document of the european commission
DefizitVfProt	Defizitverfahren-Protokoll
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ERS	Satzung des Europarates
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FamG	Gesetz 2011:CCXI über den Schutz der Familien
Fidesz	Fidesz – Magyar Polgári Szövetség
GRCh	Grundrechtecharta
HUF	ungarischer Forint
IP	Pressemitteilung der Europäischen Kommission
IWF	Internationale Währungsfonds
KEE	Közép-európai Egyetem
KirchenG	Gesetz 2011:CCVI über das Recht auf Gewissens- und Religionsfreiheit und über die Rechtstellung der Kirchen, Religionsgemeinschaften und Glaubensgemeinschaften
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt
KOM	Dokument der Europäischen Kommission
LMP	Lehet Más a Politika
NHH	Nemzeti Hírközlési Hatóság
NMHH	Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság
MG	viertes Modifizierungsgesetz
MedienG	Gesetzes 2010:CLXXXV über Mediendienste und Massenmedien
MedienVerf	Gesetz 2010:CIV über die Freiheit der Presse und die Grundregeln über Medieninhalte

## *Abkürzungsverzeichnis*

MEMO	Memorandum der Europäischen Kommission
MNB	Magyar Nemzeti Bank
MSZMP	Magyar Szocialista Munkáspárt
MSZP	Magyar Szocialista Párt
MTI	Magyar Távirati Iroda
MTVA	Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap
OBH	Országos Bírósági Hivatal
OBT	Országos Bírói Tanács
ODIHR	Demokratische Institutionen und Menschenrechte
OIT	Országos Igazságszolgáltatási Tanács
ORTT	Országos Rádió és Televízió Testület
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PSZÁF	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete
PiS	Prawo i Sprawiedliwość
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichts erster Instanz und des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége
UGG	ungarisches Grundgesetz
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention
UVerfGG	Gesetz 2011:CLI über das Verfassungsgericht
ÜB	Übergangsbestimmungen
WahlG	Gesetz 2011:CCIII über die Wahl der Abgeordneten der Landesversammlung
WahlVerfG	Gesetz 2013:XXXVI über das Wahlverfahren
WahlVerfG-E	Geszentwurf T/8405 zum Wahlverfahren

# 1. Einleitung

In immer mehr süd- und osteuropäischen Ländern ist ein wachsendes Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union zu erkennen. Eine wirtschaftliche Krise konnte zwar abgewendet werden, nicht jedoch die politische. Das Misstrauen speist sich aus einer Mehrheit von Quellen, die Angst vor dem Verlust von Souveränitätsrechten ist eine von vielen. Populistische Parteien sehen dabei ihre Chance auf neue Wähler und werben vielfach mit der Forderung nach weniger Europa und mehr Souveränität.

Ungarn ist mittlerweile eins der ‚Sorgenkinder‘ der Europäischen Union, wenngleich nicht das einzige. Denn dass Ungarn keinen Einzelfall mehr darstellt, zeigt die wachsende Erosion von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ländern wie Rumänien, Polen oder aber auch Bulgarien und Griechenland.

Dass die europäische Rechtsstaatlichkeit in einer Krise steckt, wird mittlerweile von niemandem bestritten. Die Rede ist auch von einer Vertrauens- bzw. Verfassungskrise.<sup>1</sup> Diese hat viele verschiedene Ursachen, die alle eine Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit zur Folge haben.<sup>2</sup>

## 1.1 Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft

Schlagwörter wie ‚Brexit‘, ‚Eurokrise‘, ‚Flüchtlingskrise‘, ‚Demokratiedefizite in Ungarn und Polen‘ beschreiben Krisenphänomene, die zum selben Ergebnis führen; die Legitimität der Europäischen Union wird in Frage gestellt und der nationalistische Gedanke setzt sich bei den Bürgern zunehmend durch.<sup>3</sup> Nationalpopulistische Parteien nutzen die wachsende Unsicherheit und die Unzufriedenheit der Bürger aus, um für mehr Nationalismus und weniger Europa zu werben.

Populistische Regierungen, wie die in Ungarn, argumentieren bei Konflikten gerne damit, die Europäische Union (‚EU‘) würde sich in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates einmischen. So behauptete

---

1 So von Bogdandy, EuR 2017, 487; Schorkopf, EuR 2016, 147.

2 Vgl. von Bogdandy/Ioannidis, ZaöRV 2014, 283, 284.

3 Im Ergebnis auch Mayer, NJW 2017, 3631, 3633.

## 1. Einleitung

Viktor Orbán, der amtierende Ministerpräsident Ungarns, kürzlich in Bezug auf die Asylpolitik der Europäischen Union, die Brüsseler Politiker würden in einer Blase leben und eine „Brüsseler Bürokraten-Elite“ bilden, die den Bezug zur Realität verloren habe. Er betonte, es gehe nicht an, dass „nach links driftende und rückende Parteien“ in Brüssel entschieden, was in Ungarn und in Europa geschehe.<sup>4</sup>

Dabei wird jedoch ein wichtiger Punkt außer Acht gelassen. Die EU hat als Rechtsgemeinschaft einen Anspruch darauf, bestimmte Grundanforderungen an die innere Struktur der Mitgliedstaaten zu stellen. Indem die Mitgliedsländer freiwillig der Europäischen Union beitreten, entscheiden sie aus freiem Willen, Teil dieser Rechtsgemeinschaft zu sein.

Der Begriff der Rechtsgemeinschaft in Europa geht auf Walter Hallstein zurück und sollte einen stabilen Ordnungsrahmen und eine integrierende Wertordnung in Europa vermitteln.<sup>5</sup> Durch die Instabilität jenes Ordnungsrahmens wird das Konzept der Rechtsgemeinschaft zunehmend in Frage gestellt. So äußert Armin von Bogdandy, der Begriff der Rechtsgemeinschaft sei „überholt“<sup>6</sup> und „zu deutsch“<sup>7</sup>. Die Kritik richtet sich darauf, dass die konflikthafte Politisierung des Europarechts sowie die aktuellen Krisenphänomene im Widerspruch zu der Idee der Rechtsgemeinschaft stünden, weshalb der Begriff nicht mehr zeitgerecht sei.<sup>8</sup>

Dabei sollte an dem Gedanken der Rechtsgemeinschaft, als dem stabilsten Fundament, gerade in Krisenzeiten festgehalten werden.<sup>9</sup> Die Bürger der Europäischen Union leben seit mehr als einem halben Jahrhundert in Frieden, in Freiheit und mit demokratischen Regeln. Während in früheren Zeiten Meinungsverschiedenheiten auf dem Schlachtfeld gelöst wurden, werden heute Rechtskonflikte der Mitgliedsländer vor den supranationalen Institutionen geklärt.<sup>10</sup> Das Recht gibt einerseits inhaltliche Orientierung, hilft aber auch bei der Konfliktvermeidung und -bewältigung und schafft gleichzeitig Legitimation.<sup>11</sup>

---

4 Siehe Welt vom 24.03.2019, Orbán wettert gegen „Brüsseler Blase“, abrufbar unter <https://www.welt.de/politik/ausland/article190770243/Suspendierung-aus-EU-VP-Orban-wettert-gegen-Bruesseler-Blase.html>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

5 Vgl. *Brinker*, NZKart 2017, 609.

6 Siehe *von Bogdandy*, EuR 2017, 487, 488.

7 *Von Bogdandy*, EuR 2017, 487, 497.

8 So auch *Mayer*, NJW 2017, 3631, 3634.

9 *Mayer*, NJW 2017, 3631, 3634.

10 *Mayer*, NJW 2017, 3631, 3635.

11 Siehe *A. Voßkuhle*, „Integration durch Recht“ – Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts, online abrufbar unter <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/oe/w>

Das Recht ist eine Grundlage der Europäischen Union und diese ist ihrerseits die Grundlage für den anhaltenden Frieden in Europa. Die EU verleiht als Rechtsgemeinschaft Mitgliedsländern und Bürgern Rechte, fordert aber gleichzeitig auch deren Einhaltung ein. Wenn Mitgliedsländer in der europäischen Rechtsgemeinschaft gegen das Recht verstoßen, wird die Idee der Rechtsgemeinschaft nicht per se diskreditiert. Das System wird jedoch dort gefährdet, wo das Recht systematisch nicht beachtet wird.<sup>12</sup> Somit sind Verstöße innerhalb der Mitgliedsländer, die die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft gefährden, auch europäische Angelegenheiten. Darum ist die Frage, ob Ungarn die Anforderungen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie erfüllt, keine innere Angelegenheit Ungarns. Denn die mitgliedstaatlichen Demokratien tragen zur Legitimation der Union bei; deren politische Legitimation ergibt sich aus der der Mitgliedstaaten.

## 1.2 Die Probleme in Ungarn

Wenn die ungarische Literatur von der Geschichte Ungarns spricht, werden gerne pathetische Formeln und Begriffe wie „Jahrtausendsieger in Niederlagen“, „Geschichte des Erleidens von Unrecht“, oder auch „Geschichte der Gescheiterten Revolutionen“ verwendet.<sup>13</sup>

Bei der Darstellung der Niederlagen wird häufig auf den Vertrag von Trianon vom 4. Juni 1920 verwiesen, der für Ungarn den Verlust von über zwei Drittel seines früheren Territoriums sowie von über 60 % seiner Bevölkerung bedeutete und deshalb für das ungarische Volk bis dato als „die größte Tragödie ihrer Geschichte“<sup>14</sup> gilt. Der Sehnsucht nach dem alten ‚Großungarn‘ ist in vielen Menschen, gleich welcher politischen Gesinnung, ob ‚links‘ oder ‚rechts‘, noch immer tief verankert. Schätzungsweise ist heutzutage in Ungarn jedes zwanzigste Auto mit einem Landeskennzeichen in der Form von Großungarn unterwegs, um an die verlorene kulturelle Größe zu erinnern.<sup>15</sup>

---

hi/humboldt-reden-zu-europa/archiv-humboldt-reden/rede-vosskuhle, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

12 Ebd.

13 Siehe zu den Begriffen *Fata*, S. 267.

14 *Lendvai(2001)*, S. 417.

15 Siehe *Lendvai(2010)*, S. 137.

## 1. Einleitung

Auch der Beitritt zur Europäischen Union im Jahre 2004, der mit hohen Erwartungen verbunden war, führte nach einer anfänglichen Euphorie schnell zu einer Enttäuschung. Viele hatten sich große Illusionen gemacht und die kurzfristigen positiven Auswirkungen des Beitritts überschätzt.

Diese negativen Erfahrungen sowie die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, insbesondere zwischen 2002 und 2010, mündeten schließlich in den Wahlsieg von *Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*<sup>16</sup> (**Fidesz**) im Bündnis mit der *Kereszténydemokrata Néppárt*<sup>17</sup> (**KDNP**).

Die neue Regierung hat die anwachsende Skepsis der Bürger gegenüber der Europäischen Union dazu genutzt, durch eine äußerst populistische Politikführung einen neuen Feind bzw. vermeintlichen Unterdrücker Ungarns zu schaffen. Dieser Feind, so die Regierung, stelle sich jeder Bemühung der Regierung, mit der Vergangenheit abzuschließen und ein neues System zu schaffen, in den Weg.

Seit den Wahlen im Jahre 2010 regiert Fidesz-KDNP in Ungarn, zwischen 2010 und Anfang 2015 sowie seit April 2018 sogar mit einer Zweidrittelmehrheit. Dies hat den Weg für eine grundlegende Umstrukturierung des Landes geebnet. Seitdem hat Ungarn ein neues Grundgesetz, zahlreiche neue Gesetze sind entstanden und unzählige Reformen haben stattgefunden.

Die Geschwindigkeit, mit der das neue Grundgesetz verabschiedet wurde, ist typisch für die Politik der aktuellen Regierung. Es ist eine starke Tendenz zur Festigung der eigenen Macht erkennbar. Dabei werden Gesetze verabschiedet, deren Vereinbarkeit mit den europäischen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit häufig äußerst fraglich sind und die starken Einschnitte in die Rechtsstaatlichkeit ermöglichen könnten.

Das Land steht als „Sorgenkind“<sup>18</sup> der Europäischen Union permanent im Fokus der Medien. Es wird von einer ‚illiberalen‘ beziehungsweise ‚gelenkten Demokratie‘ gesprochen. Diese Entwicklung des Landes ist, in Anbetracht der Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Union als Rechtsgemeinschaft, keine innere Angelegenheit Ungarns.

---

16 Fidesz – Ungarischer Bürgerbund.

17 Christdemokratische Volkspartei.

18 Zu den Begriffen siehe zum Beispiel *Bozóki*, S. 65.

### 1.3 Zielsetzung und Kernfragen

Dies wirft die zu untersuchende Frage auf, welche rechtlichen Entwicklungen in Ungarn seit 2010 tatsächlich stattgefunden haben.

Folglich sollen die neu verabschiedeten Gesetze und Reformen untersucht werden, insbesondere im Hinblick auf die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den europäischen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit, die in den ausländischen Medien besonders problematisiert wurden. Dadurch soll auch die Frage beantwortet werden, ob Ungarn noch eine funktionierende Demokratie darstellt.

Ebenfalls stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln die EU auf die Entwicklungen in Ungarn reagieren konnte und tatsächlich reagiert hat.

Dieser Frage nachzugehen, ist der zentrale Aspekt und das wesentliche Forschungsinteresse dieser Arbeit. Die Verfasserin wird sich in diesem Zusammenhang mit den europäischen Reaktionen und mit der Rolle, die die EU bei diesen Entwicklungen spielt, beschäftigen.

Die Dissertation wird sich speziell auf die Reaktionen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission konzentrieren. Dabei werden alle gesetzlichen und außergesetzlichen Möglichkeiten zur Kontrolle der Mitgliedstaaten näher untersucht. Die angesetzten Kontrollmaßstäbe, die Reaktionsmöglichkeiten sowie die Wirksamkeit der tatsächlichen Reaktionen sollen erläutert werden.

Kann Ungarn unter Beachtung der rechtlichen und politischen Entwicklungen der letzten Jahre noch als ein demokratisches Mitglied der Europäischen Union gesehen werden, das sich an die von ihm unterschriebenen Verträge hält? Sind die Gesetze und Reformen in Ungarn mit den Grundwerten der Europäischen Union vereinbar?

Wie weit darf sich die EU überhaupt in die ungarischen Angelegenheiten einmischen? Waren die Reaktionen innerhalb der Europäischen Union homogen? Waren sie angemessen, zu schwach oder eher zu stark? Während sich etwa die Europäische Kommission bezüglich des neuen Mediengesetzes mit kleinen Änderungen des Textes vonseiten Ungarns zufrieden gab, hat sich das Europäische Parlament für ein härteres Vorgehen entschieden. Dieses Beispiel zeigt das Problem eines fehlenden einheitlichen Umgangs seitens der Europäischen Union mit Ungarn. In diesem Zusammenhang stellt sich zudem die Frage, ob ein wirksames Vorgehen gegenüber den Mitgliedsländern überhaupt möglich ist, wenn die Institutionen der Europäischen Union keine einheitliche Strategie verfolgen.

## 1. Einleitung

Kann aus den vergangenen und den gegenwärtigen Problemen mit Ungarn ein Zukunftsbild abgeleitet werden, das auch für die übrigen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsländer gilt?

Muss die EU, um zukünftige Streitigkeiten zu vermeiden, ihre Ansicht bezüglich der Reichweite der Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten ändern?

Welche Normen zieht die Kommission zur Kontrolle heran? Seit 2014 gibt es neben der Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens und der einer verschärften Beobachtung gemäß Art. 7 EUV auch die Möglichkeit eines Rechtsstaatlichkeitsaufsichtsverfahrens. Doch was genau beinhaltet dieses Verfahren und wie effektiv ist es? Wird durch dieses Verfahren nur die Rechtsstaatlichkeit i. S. d. Art. 2 EUV geschützt oder gilt das auch für die sonstigen Werte aus Art. 2 EUV? Darf die Kommission überhaupt die allgemeinen Werte und Grundsätze bei ihrer Kontrolle heranziehen oder muss sie die Autonomie der Mitgliedstaaten und deren primäre Verantwortung bezüglich der Berücksichtigung der Werte aus Art. 2 EUV respektieren?

Zusammengefasst besteht das Ziel dieser Arbeit darin, in einem ersten Schwerpunkt Hintergründe, Ablauf und rechtliche Einordnung der Entwicklung Ungarns seit 2010 darzustellen, um in einem zweiten Schwerpunkt die Reaktions- sowie Kontrollmöglichkeiten seitens der Europäischen Union zum Schutz der mitgliedstaatlichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie deren Erfolgsaussichten aufzuzeigen und zu würdigen. Diese detaillierte Analyse soll eine harmonischere Zusammenarbeit zwischen Ungarn und der Europäischen Union ermöglichen. Anhand dieser Arbeit soll es gelingen, zukünftige Konflikte effektiver und im Interesse der Parteien zu lösen.

Der Zweck dieser Dissertation und die Bedeutung für die Forschung liegen also darin, erstens über die rechtliche Entwicklung in Ungarn und über die Strategie des Landes im Rahmen der Mitgliedschaft in der Europäischen Union aufzuklären, weiterhin die Reaktionen innerhalb der Europäischen Union zu analysieren und zu bewerten, um dadurch Lösungsansätze für eine harmonischere Zusammenarbeit anzubieten. Je gründlicher die Interessen, die Mentalität und die Strategie einzelner Mitgliedstaaten untersucht und je ausführlicher die Konflikte zwischen der Europäischen Union und einzelner Mitglieder analysiert werden, desto stärker kann zur Konkretisierung der Rechte und Pflichten, die sich aus einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union ergeben, beigetragen werden.

Ungeachtet der vereinzelt veröffentlichten Veröffentlichungen besteht in der rechtswissenschaftlichen Literatur nach wie vor eine Lücke insofern, dass eine Gesamtdarstellung der rechtlichen Entwicklung Ungarns, unter Berücksichtigung der Vergangenheit und der Gegenwart und im Hinblick auf das Europarecht, die sich mit den einzelnen rechtlichen Kritikpunkten und möglichen Problemlösungen näher auseinandersetzt, fehlt. Diese Lücke soll durch die vorliegende Dissertation geschlossen werden.

Vor diesem Hintergrund soll die Arbeit einerseits die einzelnen rechtlichen Streitpunkte zwischen der Europäischen Union und Ungarn seit 2010 näher beleuchten und andererseits soll sie eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme der Möglichkeiten der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedsländern liefern und den Gesetzgeber durch Vorschläge zur systematischen Weiterentwicklung der Rechenschaftsvorschriften unterstützen.

#### *1.4 Aufbau der Arbeit*

Im Anschluss an diese Einleitung werden im zweiten Kapitel die jüngere Geschichte Ungarns bis zum Jahre 2010 und ihre zentralen Folgen für die politische Situation in Ungarn im Jahre 2010 dargestellt. Ein knapper Überblick zur ungarischen Geschichte in der Dissertation ist auch deshalb von Bedeutung, da die ungarische Politik bis heute vielfach die unverarbeitete Vergangenheit instrumentalisiert, um Wähler zu mobilisieren und für sich zu gewinnen.

Kapitel 3 konzentriert sich auf die Darstellung ausgewählter Reformen und Gesetzesänderungen seit 2010, insbesondere im Hinblick auf die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den europäischen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit. Vertiefend sollen die Auswirkungen der ungarischen Einstellung zur Souveränität auf die Akzeptanz europäischer Entscheidungsinstanzen analysiert werden. Hierfür werden die wichtigsten Konflikte mit der Europäischen Union untersucht, insbesondere werden die teilweise sehr unterschiedlichen Reaktionen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments dargestellt.

In Kapitel 4 werden die einzelnen alten und auch relativ neuen Maßnahmen der Europäischen Union gegenüber den Mitgliedsländern unter Prüfung ihrer Wirksamkeit erläutert. Da bezüglich der Schutzmechanismen keine oder nur sehr wenige Erfahrungswerte vorliegen, werden in erster Linie generelle Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Sanktionen vorgestellt, um deren Erfolgsaussichten möglichst realistisch einzuschätzen.

## *1. Einleitung*

Kapitel 5 erläutert in einer knappen Zusammenfassung die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und dem Europarat.

Abschließend erfolgen in Kapitel 6 eine zusammenfassende Analyse der Befunde und in Kapitel 7 ein Ausblick in die Zukunft.

Da die Kontrolle der Einhaltung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und Demokratie durch den Staat und die Europäischen Union im Interesse jeden Bürgers sein sollte, bemüht sich das vorliegende Werk, ungeachtet seines wissenschaftlichen Anspruchs, um eine möglichst allgemein verständliche Darstellung der Probleme. Die relevanten Normen der ungarischen Verfassung wurden im Anhang eingearbeitet, um dem Leser den Griff zum (ausländischen) Gesetz zu ersparen.

## 2. Die jüngere Geschichte Ungarns bis 2010

Ungarn galt Ende der 1980er Jahre unter den sozialistischen Ländern als Musterland bei der Umwandlung des Landes von einem autoritären Staatssozialismus zu einer liberalen Demokratie mit Marktwirtschaft.<sup>19</sup>

Kaum 25 Jahre später verkündete am 26. Juli 2014 Viktor Orbán, der seit 2010 amtierende Ministerpräsident Ungarns, in seiner Rede in Bad Tuschnad (*Tusnádfürdő*) in Rumänien, dass Ungarn „mit den Prinzipien und Methoden einer liberal organisierten Gesellschaft brechen müsse“.<sup>20</sup> Er sehe Ungarn zukünftig als eine illiberale Demokratie auf nationaler Grundlage, wobei er die Werte der liberalen Demokratie nicht grundlegend ablehne, diese jedoch auch nicht als zentrales Element der staatlichen Organisation betrachte.<sup>21</sup>

Dieses Streben der Regierung wird in Ungarn von einem zweiten Gespenst begleitet, nämlich dem des Populismus.<sup>22</sup> Das lateinische Wort ‚Populus‘ heißt übersetzt schlicht ‚Volk‘. Die Berufung auf das Volk wird dann problematisch, wenn komplizierte Dinge in grob verfälschender Weise vereinfacht und platt dargestellt werden, und wenn dabei Feindbilder insinuiert und diese zu Unrecht für (vermeintliche Fehlentwicklungen) haftbar gemacht werden.<sup>23</sup> Diese Vorgehensweise zeigt sich in Ungarn zunehmend häufiger. Dabei werden immer neue Feinde Ungarns erschaffen, mal ist es die EU, mal sind es andere Mitgliedsländer in der EU und manchmal einzelne Personen. Es handelt sich dabei um „Bürokraten des Imperiums“<sup>24</sup>, die im Auftrag der internationalen Finanzmärkte handeln.

---

19 Müller, S. 14.

20 Die vollständige Rede ist auf Ungarisch abrufbar unter <http://mno.hu/tusvanyos/orban-viktor-teljes-beszede-1239645?>. Eine vollständig übersetzte deutsche Version der Rede findet man unter <https://pusztaranger.wordpress.com/2014/08/01/viktor-orbans-rede-auf-der-25-freien-sommeruniversitat-in-baile-tusnad-rumani-en-am-26-juli-2014/>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

21 Ebd.

22 Vgl. Franke, S. 9.

23 Ebd.

24 Süddeutsche-Online vom 26.05.2014, Viktor Orbán, der ungarische Volksversther, abrufbar unter <http://www.sueddeutsche.de/politik/populismus-in-europa-da-s-sind-die-europaskeptiker-1.1933410-7>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

## 2. Die jüngere Geschichte Ungarns bis 2010

Somit stellt sich die Frage, wie aus dem einstigen Musterland eines der größten Sorgenkinder der Europäischen Union geworden ist.

Um die rechtliche Entwicklung Ungarns in den vergangenen Jahren näher beleuchten zu können, ist es notwendig, die Entwicklung des politischen Systems kurz darzustellen. Denn bis dato sind Prägungen aus der Zeit des Sozialismus erkennbar. Auch die verzerrte gesellschaftliche Denkweise in Ungarn ist teilweise auf diese Zeit zurückzuführen.

### 2.1 Ungarn und der ‚Gulaschkommunismus‘

Nach dem zweiten Weltkrieg verbreitete sich in Ungarn zunehmend der sowjetische Einfluss. Mit dem Sieg des Links-Blocks bei den Wahlen im Jahre 1947 und mit der Entscheidung, nicht am Marshallplan teilzunehmen, wurde die politische Ausrichtung des Landes in Richtung Volksdemokratie festgelegt.<sup>25</sup> Es folgte eine Zeit der Diktatur nach stalinistischem Vorbild, beherrscht von Terror und politischen Ausschreitungen, die sog. Rákosi-Ära.<sup>26</sup> Durch die totalitäre Unterdrückung und die miserable Wirtschaftspolitik, die einen sinkenden Lebensstandard in der Bevölkerung nach sich zog, verbreitete sich eine allgemeine Unzufriedenheit, so dass Rákosi im Juli 1956 endgültig aus seiner Position entfernt wurde. Dieser Schritt kam jedoch zu spät und ließ die Stimmen nach mehr Autonomie nicht verstummen, was zur Ungarischen Revolution im Jahre 1956 führte. Die Revolution entwickelte sich rasch zu einer Art Freiheitskampf, wobei die Hoffnung der Kämpfer, aus dem Westen Hilfe zu erhalten, schnell zunichte wurde. Der Westen war einerseits zu sehr mit dem Suez-Konflikt beschäftigt, andererseits bestand gar kein Interesse daran, die Bekämpfung der sowjetischen Hegemonie zu unterstützen.<sup>27</sup> Letztlich wurde die Revolution niedergeschlagen, womit sich das ungarische Volk, nach Trianon, in seiner Opferrolle erneut bestätigt sehen musste. Im Dezember 1956 wurde die Revolution vom Provisorischen Zentralkomitee der *Magyar Szocialista Munkáspárt*<sup>28</sup> (‚MSZMP‘) als Konterrevolution eingestuft und die Stalinis-

---

25 Fischer, S. 205.

26 Unter der Rákosi-Ära versteht man im weiteren Sinne die Zeit von 1947 bis 1956, benannt nach dem kommunistischen Politiker Mátyás Rákosi. Er baute in dieser Zeit eine absolute Diktatur nach stalinistischem Vorbild aus.

27 Siehe Fischer, S. 214–215.

28 Die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei war die einzige politische Partei zwischen 1956 und 1989, bis 1988 mit János Kádár an der Macht. Siehe dazu ausführlich Fischer, S. 213–215.

ten mit Rákosi an der Spitze sowie die westlichen Mächte wurden für die Geschehnisse verantwortlich gemacht.<sup>29</sup>

### 2.1.1 Gesellschaftliche Prägungen bis heute

Sollen die negativen Prägungen der ungarischen Gesellschaft aus der sozialistischen Zeit, die bis dato fortwirken, zusammengefasst werden, sind drei wichtige Merkmale zu erwähnen: Typisch für die Gesellschaft von damals wie für die aktuelle ist zunächst das Merkmal der Schizophrenie. Gemeint ist damit die zwiegespaltene Haltung der Bürger gegenüber dem Staat. Einerseits besteht eine grundsätzliche Skepsis, andererseits eine erwartungsvolle Haltung, es möge endlich eine Wendung zum Besseren eintreten.<sup>30</sup>

Zweitens fehlt vielen Ungarn bis dato der Sinn für das Gemeinwohl. So betrachten sich die Menschen, die den Staat betrügen, nicht als Diebe, sondern vielmehr als geschickter Mensch (*ügyes ember*), die zu ihrem Überleben den feindlichen Staat austricksen, auch wenn dies zu Lasten der Gesellschaft geht.<sup>31</sup>

Drittens ist bisher das Phänomen des Klassenhasses, durch den die kommunistische Partei im Sozialismus ihre Feinde ausschalten wollte, deutlich wahrnehmbar. Politik wurde als eine Art des Kampfes definiert, und dieser Kampf wirkt in der heutigen Gesellschaft, wenn auch in einer anderen Form, noch immer fort. Die Menschen sind ‚links‘ oder ‚rechts‘, und wer einem der politischen Lager angehört, wird dieses nicht wechseln. Dadurch ist die heutige Gesellschaft stark polarisiert, was nicht nur in politischen Debatten, sondern auch allgemein auf das private Leben des Einzelnen wesentliche Auswirkungen hat.<sup>32</sup>

### 2.1.2 Das Kádár-System von 1956 bis 1988

Nach der blutigen Niederschlagung der Revolution leitete János Kádár, der Mann, der während der Revolution zu den Sowjets übergelaufen war, bis zu seiner Absetzung im Jahre 1988 das Land. Kádár erkannte schnell,

---

29 Fischer, S. 215.

30 Hansen, S. 25–26.

31 Hansen, S. 25.

32 Hansen, S. 26–27.

dass das Land Reformen und die Menschen mehr Freiheiten brauchten, damit sich die Ereignisse von 1956 nicht wiederholen würden.

Zwar hielt er mit seiner Politik an der Grundstruktur des sozialistischen Systems fest, doch erhielten die Ungarn in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts persönliche Freiheiten und politische Partizipationsmöglichkeiten, die es so in keinem anderen sozialistischen Land gab.<sup>33</sup> Auch im wirtschaftlichen Bereich war ein Unterschied zu erkennen: Denn im Gegensatz zu den ‚Bruderstaaten‘ im Osten, die eine starre Planwirtschaft betrieben, waren in der ungarischen Wirtschaftspolitik marktwirtschaftliche Elemente erkennbar.<sup>34</sup> Aus diesem Grund wird die Zeit unter dem Regime von Kádár auch als ‚Gulaschkommunismus‘ (*Gulyáskommunizmus*) bezeichnet, beherrscht von einem System, das weniger totalitär als autoritär war.<sup>35</sup>

Im Jahre 1962 verkündete Kádár anstelle des Stalin'schen Diktums „wer nicht für uns ist, ist gegen uns“ nun den neuen Satz: „Wer nicht gegen uns ist, ist für uns“.<sup>36</sup> Die sozialistische Elite bettete die vom Volk ersehnten bürgerlichen Werte in einen sozialistischen Rahmen ein.<sup>37</sup> Damit entstand ein stillschweigendes Übereinkommen zwischen beiden Seiten. Die Bürger akzeptierten formal die sozialistische Kultur, und erhielten im Gegenzug mehr Freiheiten als es in anderen sozialistischen Ländern je der Fall war.<sup>38</sup> Der Plan des Regimes schien aufzugehen. Es verzichtete auf die ständige Kontrolle und die Ideologisierung der Privatsphäre und gewährte dadurch den Bürgern eine gewisse Rückzugsmöglichkeit. Dadurch aber schwand das politische Bewusstsein beim Volk, und die Geschehnisse von 1956 gerieten in Vergessenheit.<sup>39</sup>

Es entstand eine Art ‚Verbrauchersozialismus‘, in dem das Konsumdenken bei den Menschen an die erste Stelle rückte, was wiederum die Wirtschaft ankurbelte.<sup>40</sup> Die Menschen blieben zwar kritisch bezüglich des Regimes, von dieser Distanz war jedoch in der Öffentlichkeit nichts zu bemerken. Eine offene feindliche Haltung gegen das System wurde nicht mehr gezeigt. Dafür entwickelte sich zu dieser Zeit das Phänomen des

---

33 Siehe *Fischer*, S. 220.

34 *Dieringer*, S. 39.

35 Ebd.

36 Ebd.

37 *Dieringer*, S. 52.

38 So akzeptierte das Regime zum Beispiel die kirchlichen Feste wie Ostern und Weihnachten. Genauso in *Dieringer*, S. 52- 53.

39 *Dieringer*, S. 54.

40 *Dieringer*, S. 54.

*ügyes ember*. Jeder, der den nunmehr im Stillen verachteten diktatorischen Staat betrog, wurde von der Gesellschaft nicht als Betrüger angesehen, sondern eben als *ügyes ember*.<sup>41</sup> Der Bürger des Kádár-Systems war also auf das eigene Überleben eingestellt, der Sinn für das Gemeinwohl verschwand bei den Menschen.

Im Gegenzug für all die Freiheiten, die die Menschen in Ungarn erhielten, gab es während der 32 Jahre unter der Herrschaft Kádárs drei grundlegende Tabus, die niemand in Frage stellen durfte und auf denen die ganze Legitimität des Systems basierte: das Einparteiensystem, die absolute Treue zur Sowjetunion und die Einordnung der Geschehnisse von 1956 als Konterrevolution.<sup>42</sup> Solange die Tabubereiche des Systems akzeptiert wurden, war eine, insbesondere im Vergleich zu anderen sozialistischen Ländern, große kulturelle Freiheit und Meinungsvielfalt gegeben.<sup>43</sup>

Die Politik Kádárs zeigte zunächst eine positive Wirkung, und Ende der 1970er Jahre befand sich die ungarische Wirtschaft in stetigem Wachstum. Dabei ist jedoch die Tatsache zu bedenken, dass dieses Wachstum zum größten Teil ausländischen Krediten zu verdanken war, die Ungarn aufgenommen hatte. Anstatt diese Kredite in die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Industrie zu investieren, verwendete die Regierung das Geld, um die wachsenden Konsumwünsche des Volkes zu befriedigen.<sup>44</sup> Der Wendepunkt kam Anfang der 1980er Jahre, als kein Wirtschaftswachstum mehr zu verzeichnen war. Die Auslandsschulden betragen im Jahre 1982 über 9 Milliarden Dollar.<sup>45</sup> Von der schweren Finanzkrise konnte sich das Land nicht mehr erholen, weshalb diese im Jahre 1987/88 in eine wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Krise mündete.<sup>46</sup>

Kádár hatte durch die miserable wirtschaftliche Lage das Vertrauen des Volkes verloren, Stimmen, die seine Abdankung verlangten, wurden immer lauter. Schließlich wurde er auch für den Kreml untragbar, und so kam es im Mai 1988 zu einem Wechsel der Führungsschicht in der Partei, wobei nicht nur Kádár entmachtet, sondern gleichzeitig auch ein Drittel des Zentralkomitees ausgetauscht wurde.<sup>47</sup>

---

41 *Dieringer*, S. 53.

42 *Lendvai*(2010), S. 23.

43 *Ripp*, S. 40–41.

44 *Dieringer*, S. 51.

45 *Fischer*, S. 227.

46 *Fischer*, S. 235.

47 *Lendvai*(2010), S. 27.

## 2. Die jüngere Geschichte Ungarns bis 2010

Aber auch dieser Schritt konnte der MSZMP nicht mehr lange die Macht sichern. Die Wirtschaftskrise führte zum Sinken des Lebensstandards, die Zahl der Alkoholiker stieg an und zwischen 1960 und 1990 hielt Ungarn den Rekord der höchsten Selbstmordrate in Europa.<sup>48</sup> Die Konsumpolitik des Systems war nicht mehr tragbar, wodurch aber eine der Legitimationssäulen des Systems wegfiel. Als am 29. Januar 1989 eine Historikerkommission verkündete, die Ereignisse von 1956 seien nicht als Konterrevolution, sondern als Volksaufstand zu bewerten, verlor das Kádár-Regime endgültig seine Legitimation, denn im Umkehrschluss war das Kádár-System dann als Konterrevolution anzusehen.<sup>49</sup> In den darauffolgenden Monaten ging es nur noch darum, mit den Oppositionsbewegungen einen friedlichen politischen Systemwechsel durchzuführen und dabei möglichst viel Macht und Einfluss zu behalten.

### 2.1.3 Der ausgehandelte Systemwechsel von 1989 bis 1990

Trotz der wachsenden Krise sind gegen Ende der 1980er Jahre in Ungarn keine den Ereignissen in Polen<sup>50</sup> nur annähernd ähnlichen Massenbewegungen entstanden. Der Übergang in Ungarn vom sozialistischen System in eine Demokratie wie im Westen geschah ohne die Mitwirkung der Bürgergesellschaft. Dies ist einerseits in der Tatsache begründet, dass der Übergang in Ungarn – mangels einer ‚Gegenöffentlichkeit‘ der Bürger<sup>51</sup> – zwischen alten und neuen Machthabern ausgehandelt wurde, andererseits aber auch darin, dass sich das Volk vor der Wiederholung der Geschehnisse von 1956 fürchtete. Schließlich befanden sich bis 1991 noch rund 70.000 sowjetische Soldaten in Ungarn.<sup>52</sup>

---

48 *Dieringer*, S. 55.

49 Zum Folgenden vgl. *Fischer*, S. 240.

50 Aufgrund der zahlreichen Versorgungsengpässe, Preiserhöhungen und Repressionen fanden in den 1980er Jahren in Polen massenhaft Proteste statt, so dass zwischenzeitlich sogar das Kriegsrecht durch die Staatspartei ausgerufen wurde, wobei Tausende interniert wurden. Siehe hierzu *Gehler*, *ApuZ* 2004, 36 ff.

51 Anders als in Ungarn, wo die Leute im Gegenzug für bestimmte Freiheiten auf das offene Kritisieren des Systems und gleichzeitig auf den Sinn für das Gemeinwohl verzichteten, bildeten die Bürger, ‚Nicht-Eliten‘ und ausgeschlossene Gruppen der Bevölkerung in Polen und in der Tschechischen Republik durch zahlreiche Proteste eine Gegenöffentlichkeit. Siehe dazu *Febr*, S. 65.

52 *Lendvai*(2010), S. 34.

In der zweiten Hälfte der 1980er Jahre manifestierte sich ein zunehmendes Selbstbewusstsein in der ungarischen Politik. Die Stimme der kritischen Intellektuellen wurde immer lauter. Gleichzeitig traten die einzelnen Gruppen der Opposition entschlossener auf, wo es um das Streben nach mehr Einfluss ging.<sup>53</sup> In der Zeit zwischen 1988 und 1989 entstanden zahlreiche neue Parteien, über 50 wurden registriert.<sup>54</sup> Am 23. März 1989 gründeten die oppositionellen Parteien und andere Alternativgruppen den sogenannten Runden Tisch, um mit der MSZMP Gespräche über den Aufbau des neuen Systems zu führen.<sup>55</sup>

Die Gespräche zwischen Juni und September 1989 führten Opposition und Kommunisten gemeinsam. In erster Linie ging es um die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für ein Mehrparteiensystem sowie um Verfassungsänderungen und die Errichtung eines Verfassungsgerichts.<sup>56</sup> Nach der Selbstauflösung der MSZMP am 7. Oktober 1989 formierte sich die *Magyar Szocialista Párt* („MSZP“).<sup>57</sup>

Am 23. Oktober 1989 erfolgte die Namensänderung zu Republik Ungarn.<sup>58</sup>

Die Vereinbarungen mit der Opposition ermöglichten es den alten Herrschern, beim Aufbau des neuen Systems ein Mitspracherecht zu behalten, auch wenn sie weniger Macht erhielten, als sie angestrebt hatten.<sup>59</sup> Die Legalisierung der Demokratie erfolgte also durch Elitenübereinkünfte, weshalb in diesem Zusammenhang auch von einem „ausgehandelten Systemwechsel“ gesprochen wird.<sup>60</sup>

## 2.2 Ungarn von 1990 bis 2002

Die ersten freien Wahlen seit 1947 fanden am 25. März 1990 und am 8. April 1990 statt.

Die Amtsperiode der ersten Regierung zwischen 1990 und 1994 war eine relativ stabile Zeit in Ungarn. Ungarn war das einzige postsozialistische Land, in dem keine vorgezogenen Wahlen stattfanden. Die erste

---

53 Ripp, S. 27.

54 Fischer, S. 243.

55 Lendvai(2010), S. 36.

56 Gebler, ApuZ 2004, 36, 39.

57 Ungarische Sozialdemokratische Partei.

58 Gebler, ApuZ 2004, 36, 39.

59 Müller, S. 17.

60 So zum Beispiel Fischer, S. 243.

Regierung konzentrierte sich in der Innenpolitik jedoch primär auf Themen wie Nation und Nationalismus, während Themen, die die Bürger beschäftigten, wie etwa steigende Lebenshaltungskosten als Konsequenz des marktwirtschaftlichen Systemwandels, vernachlässigt wurden.<sup>61</sup> Als Konsequenz zeigte sich in der Gesellschaft eine wachsende Unzufriedenheit, und gleichzeitig wurde die politische Öffentlichkeit durch die Verwendung konträrer Kategorien, wie etwa ‚liberal – konservativ‘, ‚bürgerlich – volkstümlich‘, ‚jüdisch – christlich‘ oder ‚sozialistisch – national‘, erneut stark polarisiert.<sup>62</sup>

Als Folge kam bei den Wahlen im Jahre 1994 die MSZP mit 54,2 % in Koalition mit dem *Szabad Demokraták Szövetsége*<sup>63</sup> (‚SZDSZ‘) mit 18,1 % an die Macht.<sup>64</sup> Diesen Sieg verdankte die MSZP dem stetig wachsenden Wunsch der Bürger nach Modernisierung gepaart mit einer aus einer tiefen Enttäuschung über den Systemwechsel resultierenden Nostalgie nach der Kádár-Ära.<sup>65</sup>

Die neue Regierung konzentrierte sich – mit Erfolg – auf die Außenpolitik. Im Jahre 1994 stellte Ungarn die offizielle Anfrage nach einer Mitgliedschaft in der EG. Im Jahre 1997 schlug die EU-Kommission die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen vor, und im Jahre 1999 erfolgte auch die lang ersehnte Aufnahme in die NATO.<sup>66</sup> Gleichzeitig wurden jedoch wieder die für die Bürger relevanten Themen, wie die schwierige ökonomische Lage der Einzelnen, vernachlässigt.<sup>67</sup> Dazu kamen die Aufdeckung von zahlreichen Korruptionsfällen in der Politik sowie die rapide Verschlechterung der öffentlichen Sicherheit.<sup>68</sup>

Schließlich gelangte im Jahre 1998 Fidesz, in Koalition mit dem *Magyar Demokrata Fórum*<sup>69</sup> und der *Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt*,<sup>70</sup> zum ersten Mal an die Macht, mit Viktor Orbán als Ministerpräsident.

Fidesz war im März 1988 gegründet worden und galt als ‚Jugendpartei‘, als deren Mitglieder anfangs nur Personen unter 35 Jahren zugelassen

---

61 Fischer, S. 248–250.

62 Fischer, S. 250.

63 Der Bund Freier Demokraten.

64 Fischer, S. 250.

65 Ripp, S. 553.

66 Fischer, S. 246.

67 Fischer, S. 252.

68 Fischer, S. 252.

69 Ungarisches Demokratisches Forum.

70 Unabhängige Partei der Kleinlandwirte, der Landarbeiter und des Bürgertums.

waren. Die Partei ähnelte in ihrer ablehnenden Haltung gegenüber staatssozialistischen Strukturen dem SZDSZ, zeigte jedoch, im Gegensatz zur dieser, schon in ihrer Anfangsphase ein großes Interesse an Themen wie nationale Selbstbestimmung und Minderheitenpolitik in den Nachbarländern.<sup>71</sup>

Nach den enttäuschenden Ergebnissen bei den Wahlen im Jahre 1994 änderte Fidesz die Richtung seiner Politik radikal. Die Partei entfernte sich immer mehr vom Liberalismus in Richtung des Nationalliberalismus bis hin zum Nationalkonservatismus. Sie sprach nun die Wähler der ‚nationalen Seite‘ an. Mit Absicht fing sie an, die Wähler in zwei gegensätzliche Lager zu spalten, zwischen denen es keinen Übergang gab, um so die eigenständige, liberale Seite des Mehrparteiensystems zu beenden. Es begann ein ideologischer Feldzug gegen die ehemaligen Verbündeten unter der gleichzeitigen Eroberung der rechten Seite.<sup>72</sup>

### 2.3 Die Zeit von 2002 bis 2010

Nachfolgend soll die Zeit von 2002 bis 2010 kurz dargestellt werden, mit Blick auf die Innenpolitik Ungarns sowie den Beitritt zur Europäischen Union.

#### 2.3.1 Die Innenpolitik

Zwischen 2002 bis 2010 gab es zwei Regierungskoalitionen unter der Führung der MSZP. In dieser Zeit wurden die politischen Weichen so gestellt, dass die Wirtschaft des Landes in großen Teilen ruiniert wurde.

Bei den Wahlen von 2002 gewann die MSZP mit Péter Medgyessy als Spitzenkandidat. Den Sieg verdankte die Partei unter anderem dem Versprechen Medgyessys, der für den Fall seines Sieges die Erhöhung der Gehälter im öffentlichen Dienst, im Bildungs- und im Gesundheitswesen, eine Verdoppelung des Kindergeldes und die Erhöhung der Renten angekündigt hatte. Nach seinem Sieg setzte er diese Versprechungen auch um, wodurch die Verschuldung Ungarns bis Ende 2002 mehr als 10 % des Bruttoinlandsproduktes betrug.<sup>73</sup>

---

71 *Dieringer*, S. 78–80.

72 Siehe dazu *Ripp*, S. 554–555.

73 *Adrowitzer/Gelegs*, S. 15–17.

Obwohl das Land immer mehr Schulden anhäufte, hielt Medgyessy an seiner Politik fest.<sup>74</sup> Der Ministerpräsident erhoffte sich durch den bevorstehenden Beitritt in die EU im Mai 2004 Förderungen in Milliardenhöhe. So wurden auch innerhalb der Regierung die skeptischen Stimmen, die mit der Richtung der Politik von Medgyessy nicht einverstanden waren und die Ungarn auf einen vollständigen Bankrott zusteuern sahen, immer lauter.

Zwar erkannte Medgyessy selbst, dass der Kurs seiner Politik geändert werden musste und kündigte Anfang 2004 ein hartes Sparpaket an, doch kam seine Einsicht zu spät. Nachdem der Ministerpräsident einige Regierungsmitglieder, die sich gegen ihn aufgelehnt hatten, darunter auch Mitglieder von SZDSZ, entlassen hatte, stellte sich der Koalitionspartner SZDSZ im August gegen Medgyessy.<sup>75</sup> Mit dem Verlust der Unterstützung der Koalitionspartner blieb dem Ministerpräsidenten nur die Option, seinen Rücktritt zu erklären, wozu es am 19. August 2004 auch kam.

Den inneren Parteikampf um die Stelle als Ministerpräsidenten gewann schließlich Ferenc Gyurcsány. Dieser hat schnell erkannt, dass er, um die Wahlen im Jahre 2006 zu gewinnen, nicht mit einem Kurswechsel und der Einführung von Sparmaßnahmen beginnen konnte. Stattdessen erließ er umfangreiche Steuersenkungen und verfügte die Erhöhung der Familienbeihilfen und Renten. So wurden bei einem Haushaltsdefizit von mehr als 7 % gleichzeitig die Mehrwertsteuer bei gewissen Produkten von 25 % auf 20 % und der Einkommenssteuerhöchstsatz von 38 % auf 36 % gesenkt.<sup>76</sup> Brüssel vertröstete er mit der Aussage, 2006 werde er das Budgetdefizit auf 2,9 % senken. Ein Versprechen, das er niemals hätte einhalten können, das aber Sanktionen aus Brüssel gegen Ungarn kurz vor den Wahlen abwenden konnte. Denn laut Art. 126 AEUV i.V.m. Art. 1 DefizitVfProt sind die Mitgliedsländer zur Vermeidung übermäßiger Defizite verpflichtet, wobei die maximal zulässige Höhe des Haushaltsdefizits im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) auf 3 % und des Schuldenstands auf 60 % begrenzt wird. Überschreitet ein Land diese Grenzen, können gegen das Land gemäß Art 126 AEUV verschiedene Maßnahmen eingeleitet werden.

Schließlich gelang es der MSZP, mit Gyurcsány als Ministerpräsident, bei den Wahlen 2006 insgesamt 186 der damals 386 Mandate zu gewinnen, worauf sie mit dem SZDSZ, der sich bei den Wahlen 18 Mandate sichern

---

74 Adrowitzer/Gelegs, S. 19.

75 Adrowitzer/Gelegs, S. 20–21.

76 Adrowitzer/Gelegs, S. 23–25.

konnte, erneut eine Koalition bildete.<sup>77</sup> Die Euphorie über den Sieg hielt bei der Koalition nicht lange an. Die EU saß Ungarn im Nacken und forderte Reformen. Die Situation eskalierte schließlich am 17. September 2006, nachdem die parteiinterne Rede von Ferenc Gyurcsány, die er in Balatonöszöd am 26. Mai 2006 gehalten hatte und die von einem bis dato Unbekannten auf einem Tonband festgehalten wurde, an die Öffentlichkeit gelangt war.<sup>78</sup>

In seiner Rede gab der Ministerpräsident offen zu:

„Es gibt nicht viele Möglichkeiten. Deshalb nicht, weil wir es verschissen haben. Nicht wenig, sondern sehr. Kein anderes Land in der Europäischen Union hat jemals so viel Unsinn gemacht, wie wir. [...] Es war völlig klar, dass das, was wir sagen, nicht wahr ist. [...] Und dabei haben wir vier Jahre lang nichts gemacht. Nichts. [...] Ich bin fast gestorben, da eineinhalb Jahre lang so getan werden musste, als würden wir regieren. Stattdessen logen wir morgens, nachts und am Abend.“<sup>79</sup>

Die Rechnung ließ nicht lange auf sich warten. Es folgten Massenproteste, gewalttätige Ausschreitungen und Polizeiübergriffe, und letztlich kam es zum Machtverlust der Sozialisten. Zunächst gewann bei den kommunalen Wahlen im Oktober 2006 in fast allen Komitaten Fidesz oder eine andere bürgerliche Gruppierung.<sup>80</sup> Trotz dieser verheerenden Niederlage trat Gyurcsány nicht zurück. Im April 2008 löste der SZDSZ die Koalition auf.<sup>81</sup> Schließlich erklärte Gyurcsány seinen vorzeitigen Rücktritt Ende März 2009, bis zu den Wahlen im Frühjahr 2010 übernahm Gordon Bajnai das Amt des Ministerpräsidenten.

Ein Zeichen des politischen Stimmungswandels und gleichzeitig ein Vorzeichen für die kommende Niederlage für MSZP und SZDSZ bei den Wahlen im Jahre 2010 waren die Europaparlamentswahlen am 7. Juni 2009. Von den insgesamt 22 ungarischen Mandaten erhielten Fidesz 14

---

77 Adrowitzer/Gelegs, S. 29.

78 Adrowitzer/Gelegs, S. 29.

79 Die Textauszüge wurden von der Verfasserin eigenständig übersetzt. Die vollständige Rede ist auf Ungarisch unter <http://nol.hu/archivum/archiv-417593-228304> zu lesen und Ausschnitte auf Englisch unter <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5359546.stm>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

80 Siehe dazu [http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10\\_0.html](http://www.valasztas.hu/onkval2006/hu/10/10_0.html), zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

81 Adrowitzer/Gelegs, S. 55–59.

und die bis dahin unbedeutende Partei *Jobbik Magyarorszáért Mozgalom*<sup>82</sup> (**Jobbik**) drei Mandate. Auf MSZP kamen lediglich vier Mandate und der SZDSZ scheiterte an der 5 %-Hürde.<sup>83</sup>

### 2.3.2 Der Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 2004

Ende der 1980er Jahre begann die Europäisierung Ungarns. Bis Ende der 1990er Jahre war das Hauptziel die Etablierung einer Marktwirtschaft und die allgemeine Demokratisierung des Landes gewesen. Im Frühjahr 1998 begannen dann die Gespräche zwischen Ungarn und der Europäischen Union bezüglich des Beitritts Ungarns. In dieser zweiten Phase ging es um die Adaption der Regeln der Europäischen Union.<sup>84</sup> Am 12. April 2003 fand eine Volksabstimmung über den Beitritt statt, wobei 83,76 % der Teilnehmenden<sup>85</sup> für den Beitritt stimmten. Schließlich wurde der Beitrittsvertrag Ungarns zur Europäischen Union am 16. April 2003 unterschrieben und Ungarn wurde am 1. Mai 2004 ein offizielles Mitglied der Europäischen Union.<sup>86</sup>

In den ersten zehn Jahren seiner Mitgliedschaft hat Ungarn 9,4 Milliarden Euro in die gemeinsame Kasse der Europäischen Union eingezahlt und 32 Milliarden Euro Beihilfe erhalten, was insgesamt eine Beihilfe von netto 22,6 Milliarden bedeutet. Mit dieser Zahl ist Ungarn eines der Mitgliedsländer, das die meisten Beihilfen bekommt.<sup>87</sup>

Nach elf Jahren in der Europäischen Union waren die Zahlen trotz so hoher Unterstützungszahlungen ernüchternd. Das BIP im Jahr 2013 lag nur 9 % über dem Stand von 2003, was ein Wachstum von jährlich 0,8 % bedeutet. Ein so schwaches Ergebnis hatte außer Ungarn nur Slowenien zu

---

82 Bewegung für ein besseres Ungarn.

83 Siehe zum Wahlergebnis <https://static.valasztas.hu/dyn/ep09/outroot/hu/eredm.htm>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

84 Siehe dazu Ágh, S. 85. Der Autor teilt den Beitritt Ungarns in drei Phasen ein, nämlich in die Phase der vorausschauenden Europäisierung (*anticipatory*), die Phase des Beitritts (*accession*) und die Phase nach dem Beitritt (*post-accession*).

85 Insgesamt nahmen 45,62 % der Berechtigten an der Abstimmung teil. Siehe zum Ergebnis die Auswertung des nationalen Wahlbüros, abrufbar <https://static.valasztas.hu/nepszav03/hu/index.html>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

86 Ágh, S. 35.

87 Vértes, S. 130.

verzeichnen, alle anderen Länder in der Region<sup>88</sup> wiesen eine deutlichere Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes auf. In den ersten elf Jahren ist der ausländische Kapitalbestand nur auf das Doppelte angewachsen, während er sich in anderen Ländern der Region verdreifacht oder sogar vervierfacht hat. Der Konsum der Bevölkerung war im Jahre 2013 insgesamt 5 % geringer als im Jahre 2003.<sup>89</sup>

Während Ungarn beim Beitritt als Musterschüler galt, wurde aus dem Land, wie die Zahlen zeigen, innerhalb von elf Jahren ein „abreißendes Balkanland“.<sup>90</sup> Die Schwierigkeiten des Landes resultieren aus unterschiedlichen Problemen. In der Anfangszeit nach dem Beitritt spielte die bereits aufgezeigte miserable Wirtschaftspolitik des Landes eine wesentliche Rolle, 2008 kam dann die Weltwirtschaftskrise hinzu und schließlich wurde in den letzten Jahren die Rechtssicherheit durch die zahlreichen Reformen und neuen Gesetze erschüttert, die im kommenden Kapitel behandelt werden.

---

88 Gemeint sind die Länder Bulgarien, Polen, Slowakei, Slowenien und Tschechien, von denen Bulgarien, Polen und die Slowakei ein Wachstum von über 40 % aufweisen können.

89 Zu all diesen Statistiken siehe *Vértes*, S. 121–130.

90 *Vértes*, S. 134.

### 3. Die rechtliche Entwicklung Ungarns seit 2010 und die Reaktionen darauf

Als Ergebnis der Wahlen von 2010 kam Fidesz mit Viktor Orbán an der Spitze erneut an die Macht. Orbán interpretierte das Wahlergebnis als „Zwei-Drittel-Revolution“, womit „der Kampf für eine ungarische freie Lebensweise im April 2010 endete“. Für ihn war der Ausgang der Wahlen zu werten als eine „Zustimmung der Nation, dass im Land alles verändert werden muss. Die Verfassung, die Gesetze, die Tabus, die Befehle, die Ziele, die Verhältnisse und die Werte.“<sup>91</sup>

Seit dem Wahlsieg von Orbán im Jahr 2010 sind zahlreiche neue Gesetze erlassen worden und das politische System – wie zum Beispiel die Größe des Parlaments, der Ablauf der Wahlen, die Kompetenzen des Verfassungsgerichts – hat sich grundlegend verändert. In den Augen vieler Beobachter ist dieser Umbau mit einer gleichzeitigen Einschränkung demokratischer Standards einhergegangen.<sup>92</sup>

Dieses Kapitel konzentriert sich auf die Darstellung ausgewählter Reformen und Gesetzesänderungen seit 2010, insbesondere im Hinblick auf die Frage nach ihrer Vereinbarkeit mit den europäischen Anforderungen an die Rechtsstaatlichkeit. Des Weiteren werden die verschiedenen Reaktionen innerhalb der Europäischen Union, insbesondere die der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates dargestellt.

#### 3.1 Die Hauptprobleme Ungarns im Jahr 2010

Nach der schlechten Leistungsbilanz der sozialistischen Regierungen zwischen 2002 und 2010 hatte Ungarn im Jahre 2010 mit gravierenden wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen.<sup>93</sup> Die Staatsverschuldung lag im

---

91 Die vollständige Rede des Ministerpräsidenten auf Ungarisch ist abrufbar unter <https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-unnepi-beszede-a-kossuth-teren-2010-oktober-23>, zuletzt abgerufen am 12.12.2022.

92 Siehe *Bos*, S. 40, Fußnote 6.

93 Zum Folgenden vgl. *Zárug*, S. 47–49.