

Ungarn

Heiko Fürst

Zu Beginn des Jahres 2012 trat in Ungarn die umstrittene neue Verfassung in Kraft. Den politischen Umbau, den die seit Frühjahr 2010 mit absoluter Mehrheit regierende national-konservative Partei Fidesz begonnen hatte, führte sie auch im aktuellen Jahr fort. In den eineinhalb Jahren bis Januar 2012 hatte die Regierung zumeist im Schnelldurchlauf insgesamt gut 350 Gesetze verabschiedet. Zielsetzung vieler zentraler Gesetze war dabei eine umfassende Kontrolle von Staat und Wirtschaft. Auch im vergangenen Jahr führte dies zu Konflikten mit internationalen Institutionen, insbesondere dem Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Union.

Machtpoker um neue und alte Gelder

Kurz nach Amtsantritt der Fidesz-Regierung im Jahr 2010 wurden die Gespräche mit dem IWF, dessen Schuldner Ungarn seit 2008 ist, unter prallem Selbstbewusstsein mit viel nationaler Rhetorik abgebrochen. Aufgrund der desolaten Haushaltslage des am stärksten verschuldeten östlichen EU-Mitglieds erfolgte Ende 2011 eine Wiederaufnahme von Gesprächen um Unterstützungsmaßnahmen mit dem IWF. Diese wurden jedoch bereits im Dezember umgehend wieder abgebrochen, als Ungarn eine Novellierung des Zentralbankgesetzes in Angriff nahm, durch die die Unabhängigkeit der Notenbank weiter beschnitten wurde. Der Preis für einjährige ungarische Staatsanleihen schoss daraufhin Anfang Januar auf ein Zinsniveau von knapp 10 Prozent. Auch die ungarische Landeswährung Forint verlor weiter an Wert und hatte im Januar gegenüber dem Euro binnen drei Jahren einen Verlust von 30 Prozent zu verbuchen. Ministerpräsident Orbán stellte in der Folge Überlegungen an, die Devisenreserven der Notenbank anzuzapfen, sofern er keine weiteren Kredite erhalten würde.¹ Hierdurch wurde das Vertrauen in die ungarische Finanzpolitik weiter geschwächt. Aufgrund der mangelnden Strukturreformen wandte die EU-Kommission erstmalig das im Zuge der Verschärfung des EU-Stabilitätspakts im Dezember 2011 beschlossene Instrument der Verhängung finanzieller Sanktionen an. Bereits am 24. Januar hatten die EU-Finanzminister vor der Suspendierung von Mitteln aus dem Kohäsionsfonds gewarnt, wenn das anhaltend hohe Haushaltsdefizit nicht abgebaut werde. Seit seinem Beitritt im Jahr 2004 war es Ungarn in keinem Jahr gelungen, die 3-Prozent-Grenze einzuhalten.² Die kurzzeitige Unterschreitung der Defizitgrenze durch die Zwangsverstaatlichung privater Renten³ erkannte die Union nicht als nachhaltige Maßnahme an. Mitte Februar setzte sie Ungarn eine Frist von weniger als einem Jahr zur Einleitung überzeugender Maßnahmen und drohte, andernfalls ab 2013 Subventionen in Höhe von 495 Mio. Euro (ein Fünftel seiner Gesamtzuteilungen aus dem Kohäsionsfonds) zu streichen. Die bislang von der Fidesz-Regierung vorgeschlagenen Reformen wie Subventionskürzungen für den

1 Frank Bremser/Tim Bartz: Wende oder Ende?, in: Financial Times Deutschland, 6.1.2012.

2 Valentina Pop: Hungary risks losing EU funds, ministers say, in: euobserver, 24.1.2012.

3 Siehe Heiko Fürst: Ungarn, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2011, Baden-Baden 2012, S. 483-488, hier: S. 484.

Budapester Nahverkehr und Arzneimittel sowie die Einführung einer Autobahnmaut wertete die Kommission als unzureichend.⁴ Nach einer kontroversen Debatte im März unterstützten schließlich auch die EU-Finanzminister den Fahrplan der Kommission.

Anfang April legte die Regierung unter dem Namen „Széll Kálmán Plan 2.0“ ein Reformpaket vor, das eine Neueinschätzung der Wirtschaftslage und die Einführung zusätzlicher Steuern beinhaltete. Die Steuerlast war bereits zum Jahreswechsel erhöht worden. Für Bürger am deutlichsten spürbar war hierbei die Anhebung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um 2 Prozentpunkte von 25 auf 27 Prozent. Bereits zu Ostern hatte Wirtschaftsminister Matolcsy eine weitere Reform der Mehrwertsteuer mit fünf verschiedenen Steuersätzen in die Diskussion eingebracht, bei der der höchste Satz 30 Prozent betragen solle.⁵ Mit dem Reformpaket Széll 2.0 wurden folgende Maßnahmen beschlossen:

- die Einführung einer verbindungszeitabhängigen Telekommunikationssteuer, wobei die ersten zehn Minuten steuerfrei bleiben;
- eine Finanztransaktionssteuer in Höhe von 0,1 Prozent des Transaktionsbetrags, die auch bei normalen Bankgeschäften greift und bei einem Maximalbetrag von circa 20 Euro gedeckelt wird;
- die Erhöhung der Körperschaftssteuer für Energieunternehmen auf 30 Prozent;
- eine neue Sondersteuer für Versicherungsprodukte;
- eine Streichung von Medikamentenzuschüssen durch den Staat.⁶

Neben den Steuererhöhungen ist vorgesehen, Zuständigkeiten unter anderem im Bildungssektor und dem Gesundheitswesen zentralstaatlich zu überführen. Insgesamt erzeugen die Steueranpassungen des Reformplans wie auch einige weitere Gebühren (z.B. für Mahlzeiten und Betreuung in Kindergärten) in erster Linie eine zusätzliche Belastung der Bürger. Die mit dem Széll 2.0-Plan durchgeführten Maßnahmen zielen auf eine Haushaltskorrektur in Höhe von 155 Mrd. Forint in 2012 und 600 Mrd. Forint in 2013. Die EU hatte Anpassungen in Höhe von 140 bzw. 400 Mrd. Forint gefordert. Ende Mai gab die Kommission die gesperrten Mittel daher wieder frei. Sie war allerdings bereits zuvor aus pragmatischen Gründen von ihrer harten Linie abgewichen, da eine weitere wirtschaftliche Destabilisierung Ungarns vermieden werden sollte. Ministerpräsident Orbán, der sich jederzeit beeindruckt von den Maßnahmen zeigte und erklärte hatte, Ungarn werde sich nicht wie eine Kolonie behandeln lassen und auch nicht den Befehlen ausländischer Mächte gehorchen⁷, feierte die Kehrtwende als politischen Sieg. Seine Hoffnung, im Anschluss auch umgehend eine bedingungslose Kreditusage des IWF zu erhalten, zerstoß dessen Länderbeauftragte Ivaschenko: Der Währungsfonds begrüße zwar die Fortschritte mit der Europäischen Kommission, doch vor Verhandlungsaufnahme sei die Anpassung des Zentralbankgesetzes erforderlich, sodass deren Unabhängigkeit fortbestehe.⁸

Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn

Am 17. Januar startete die EU-Kommission drei Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn. Sie betrafen die Unabhängigkeit der Notenbank, der Richter und der Datenschützer. Beim neuen Nationalbankgesetz bemängelte die Kommission, dass dem Finanz-

4 Valentina Pop: EU to freeze millions for Hungary over deficit, in: euobserver, 22.2.2012.

5 Steuermanns Irrfahrten, in: Pester Lloyd, 10.4.2012.

6 Magyarországnak Kormány: A következő lépés. Széll Kálmán terv 2.0, Budapest 2012.

7 Valentina Pop: Hungarian PM to EU: 'We won't be a colony', in: euobserver, 16.3.2012.

8 Punktsieg für Orbán – Phyrhussieg für Ungarn, in: Pester Lloyd, 30.4.2012.

minister die Möglichkeit eingeräumt werde, direkt an den Sitzungen des Monetären Rats teilzunehmen, dass der Präsident und die Mitglieder des Rats direkt auf Ungarn und die Verteidigung dessen Interessen vereidigt würden und dass der Regierung vorab die Tagesordnung der jeweiligen Sitzung vorgelegt werden müsse. Dem von der Orbán-Administration ungeliebten Zentralbankchef wurde ein dritter, durch die Regierung ernannter Vizepräsident an die Seite gestellt, und auch die Anzahl der Mitglieder des Monetären Rats wurde erhöht. Außerdem erhielten Parlament und Staatspräsident die Befugnis, sowohl die Mitglieder des Monetären Rats als auch den Notenbankchef ohne klare Gründe aus dem Amt zu entlassen. Die Regierung verfügt dadurch über wesentlich mehr Einfluss auf die Notenbank, wodurch ein potenzieller Konflikt zu Artikel 130 des EU-Vertrags entstand.⁹ Dieser regelt, dass „weder die Europäische Zentralbank noch eine nationale Zentralbank noch ein Mitglied ihrer Beschlussorgane Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen“ darf (Art. 130 AEUV). Auf Druck der Kommission hin strich die Regierung die Vorgabe, im Vorfeld die Tagesordnung des Monetären Rats zu erhalten und auch die Möglichkeit, Sitzungen durch Regierungsvertreter begleiten zu lassen. Sämtliche personalpolitischen Änderungen wie auch die Möglichkeit zur Entlassung des Zentralbankchefs und von Mitgliedern des Monetären Rats blieben allerdings erhalten.¹⁰ Als Kompromiss diene schließlich eine Vereinbarung, nach der Notenbankpräsident Simor bis zum Ende seiner Amtszeit im Jahr 2013 nicht abgelöst und ihm auch kein weiterer Stellvertreter zur Seite gestellt werde, also kein Gebrauch von den neuen Regelungen gemacht werde.¹¹ Nachdem das Parlament die Änderungen beschlossen hatte, kündigte der IWF im Juli den Besuch einer Verhandlungsdelegation an.¹²

Am 1. Januar 2012 trat eine Änderung der Struktur der Judikative in Kraft. Die Stelle des Obersten Gerichts ersetzte ein „Kurie“ genanntes Gremium, bestehend aus obersten Richtern und Generalstaatsanwalt. Außerdem wurde ein Nationales Gerichtsamts geschaffen, das umfassende Kompetenzen in Verwaltungs-, Budget- und Personalangelegenheiten der Gerichte besitzt. Die jeweiligen Vorsitzenden werden vom Parlament mit Zweidrittelmehrheit auf neun Jahre gewählt. Die Amtszeit des bisherigen Präsidenten des Obersten Gerichts wurde Ende 2011 vorzeitig beendet. Die Venedig-Kommission des Europarats kritisierte die neue Justizstruktur scharf: Es finde eine hohe Machtkonzentration in der Hand des Präsidenten des Nationalen Gerichtsamts statt, der ohne Konsultation mit den Mitgliedern der Judikative für eine sehr lange Amtszeit gewählt werde und keinen angemessenen Kontrollmechanismen unterliege.¹³ Außerdem tritt Ende 2012 eine neue Ruhestandsregelung für Richter in Kraft, nach der sie statt wie bislang mit 70 vorübergehend bereits mit 62 Jahren in Pension geschickt werden. Ende April unterzeichnete der kommissarische Staatspräsident, László Kövér, deshalb die ersten Entlassungsurkunden für 194 Richter. Sie werden vermutlich durch Anhänger der Regierungspartei Fidesz ersetzt

9 Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.1.2012; Nikolaj Nielsen: EU commission starts legal action against Hungary, in: euobserver, 17.1.2012.

10 Matolcsy nem enged az IMF-nek és az EU-nak, in: Népszabadság, 18.4.2012.

11 Varga Mihály és Simor András levele az IMF-nek, in: Népszabadság, 19.6.2012.

12 Statement by IMF Resident Representative Iryna Ivaschenko, Budapest, July 6, 2012, <http://www.imf.org/external/country/HUN/RR/2012/070612.pdf>

13 European Commission for Democracy Through Law: Opinion 663/2012 on Act CLXII of 2011 on the legal Status and Remuneration of Judges and Act CLXI of 2011 on the Organisation and Administration of Courts of Hungary, 19.3.2012.

werden. Die entlassenen Richter klagten anschließend vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof gegen die Zwangspensionierung.¹⁴ Auch das nationale Verfassungsgericht befasste sich mit dem Gegenstand und beschied das Gesetz Anfang Juli für verfassungswidrig. Ministerpräsident Orbán erklärte umgehend, das Gesetz werde nicht geändert, sondern die Verfassung angepasst. Die EU-Kommission ihrerseits klagte im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof. Das beschleunigte Verfahren begann im September 2012.¹⁵

Neben dem Präsidenten des Obersten Gerichts wurde zu Beginn 2012 auch der nationale Datenschutzbeauftragte entlassen. Er wurde durch eine Nationale Behörde für Datenschutz und Informationsfreiheit ersetzt. Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren sind die Entscheidungen der neuen Behörde rechtsverbindlich. Ihr mit neunjährigem Mandat ausgestatteter Vorsitzender kann vom Ministerpräsidenten und vom Staatspräsidenten jederzeit aus dem Amt enthoben werden.¹⁶ Die Kommission bemängelte die fehlenden Übergangsregelungen für den bisherigen Datenschutzbeauftragten und die Option einer willkürlichen Entlassung des neuen Vorsitzenden. Mitte Februar verabschiedete das Europäische Parlament eine Resolution, in der es sich „zutiefst besorgt über die Lage in Ungarn in Bezug auf die Praxis der Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Achtung und den Schutz der Menschenrechte und der sozialen Rechte“ erklärte.¹⁷ Darin wird auch die Anwendung des Artikels 7 in Erwägung gezogen, d.h. die Überprüfung, ob ein Mitgliedsland die europäischen Grundwerte verletzt, was in der Folge zu einem Entzug des Stimmrechts im Rat führen kann. Die Resolution ging damit über das Vertragsverletzungsverfahren der Kommission hinaus.¹⁸

Die anhaltenden Konflikte zwischen Ungarn und der Union beeinträchtigten die Position des Fidesz in Ungarn kaum. Trotz hoher Unzufriedenheit ist die Opposition weiterhin schwach. Viktor Orbán ist überzeugt, in Ungarn ein erfolgreiches Wirtschaftsmodell für das 21. Jahrhundert zu entwickeln. Dass dem Fidesz trotz diverser kleiner Zugeständnisse eine grundlegende Umgestaltung gelingt, zeigt das Faktum, dass die Notenbank durch die vom Fidesz ernannten neuen (politischen) Mitglieder im Monetären Rat gegen die Voten ihres Präsidenten und der internen Mitglieder im August und September bereits zweimal die Leitzinsen senkte.¹⁹

Weiterführende Literatur

Manfred Sapper/Volker Weichsel (Hrsg.): Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft, Berlin 2011.

Balázs Áron Kovács/Flóra Hevesi: Hungary, in: Nations in Transit: Democratization from Central Europe to Eurasia, 2011, S. 239-259.

14 Richter klagen gegen Regierung von Ungarn, in: Pester Lloyd, 25.6.2012.

15 Höchststrichterliche Abfuhr, in: Pester Lloyd, 17.7.2012.

16 Tízmillióra is büntethet az új adatvédelmi hatóság, in: Népszabadság, 13.12.2011.

17 Politische Entwicklungen in Ungarn in letzter Zeit. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012 zu den aktuellen politischen Entwicklungen in Ungarn (2012/2511(RSP)), [http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/resultDetail.htm?language=DE&reference=P7_TA-PROV\(2012\)0053&lg=DE&fragDocu=FULL](http://www.europarl.europa.eu/RegistreWeb/search/resultDetail.htm?language=DE&reference=P7_TA-PROV(2012)0053&lg=DE&fragDocu=FULL)

18 Brüssel könnte Ungarn bald zum Schweigen bringen, in: die tageszeitung, 17.2.2012.

19 Fogy a levegő Simor András körül, de nem mond le, in: Népszabadság, 26.9.2012.