

## Ungarn: demokratischer Staatsumbau oder Autokratie?; innere Merkmale und außenpolitische Folgen des Systems Orbán

Lang, Kai-Olaf

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lang, K.-O. (2015). *Ungarn: demokratischer Staatsumbau oder Autokratie?; innere Merkmale und außenpolitische Folgen des Systems Orbán*. (SWP-Aktuell, 6/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-419290>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

# Ungarn: Demokratischer Staatsumbau oder Autokratie?

Innere Merkmale und außenpolitische Folgen des Systems Orbán

*Kai-Olaf Lang*

Viktor Orbán und seine Partei Fidesz regieren Ungarn seit knapp einem halben Jahrzehnt. Gestützt auf eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament, betrieb Orbán eine multidimensionale Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, suchte sein Land aber auch im internationalen Umfeld neu zu positionieren. Sein erklärtes Bestreben, Ungarn zu stärken und zu erneuern, ging einher mit einer stetigen Machtzentralisierung. Nicht als Selbstzweck, sondern als Mittel zur Umsetzung einer neotraditionalistisch-konservativen Reform- und Modernisierungsagenda. Die Demokratie in Ungarn wurde dabei nicht abgeschafft, aber verändert. Sie trägt Züge einer antagonistischen Mehrheitsdemokratie mit Hegemonialpartei und Exekutivdominanz. Deutschland, das für Ungarns Regierung zu einem zentralen Bezugspunkt avancierte, hat die Aufgabe, die Kooperation mit kritischem Realismus fortzugestalten und dabei innere Fehlentwicklungen dezidiert zu monieren. Außenpolitisch muss im Dialog mit Budapest die Gefahr eines strategischen Abdriftens Ungarns nach Russland thematisiert werden.

Viktor Orbáns Partei Fidesz gewann (im Verbund mit der christdemokratischen KDNP) die Wahlen von 2010 mit 53 Prozent der abgegebenen Stimmen, die sich in eine Zwei-Drittel-Mehrheit im ungarischen Parlament übersetzten. Ungarn befand sich damals in einem prekären wirtschaftlichen, aber auch politischen Zustand. Bestätigt durch Wahlen im Jahr 2014, verfolgte Orbán seit 2010 eine Politik des Bruchs mit Bestehendem und der quasi-revolutionären Transformation des Landes. Vor allem die innenpolitischen Veränderungen gaben in Ungarn wie im Ausland Anstoß zu intensiven Debatten über

einen Abbau demokratischer Standards. Der Umgang mit dem von Fidesz regierten Ungarn hängt nicht zuletzt davon ab, wie das System Orbán eingeschätzt wird. Orientierung kann eine Analyse seiner ideologischen Voraussetzungen und seiner Staatspraxis geben, an die sich eine Betrachtung seiner außen- wie europapolitischen Positionierungen anschließen wird.

## **Ideologische Prämissen**

Viktor Orbán ist kein bloßer Machtpolitiker, Er selbst versteht sich offenbar als Staats-

mann mit einer historischen Mission. Diese orientiert sich an einer Reihe von Prämissen, Leitlinien und Werten, die die ideologische Basis der Fidesz-Politik bilden. Zentral ist die Annahme, dass Ungarn sich nach Jahren der Krise und des Niedergangs fundamental erneuern müsse. Der als Fidesz-Chefideologe geltende Orbán-Berater Gyula Tellér beschrieb das Ungarn der Nachwendezeit als dysfunktionales und liberal geprägtes »System des Systemwechsels«. Dieses habe sich erschöpft und werde nun durch ein »nationales System« ersetzt, das sich durch eine klare »Gemeinschaftsorientierung« auszeichne. Die Gesellschaft sei nicht nur eine »Menge aus Individuen, sondern eine Gemeinschaft, eine organische Struktur« (fast wortgleiche Formulierungen finden sich in der Rede, die Viktor Orbán am 26. Juli 2014 in Băile Tuşnad/Tusnádfürdő hielt). Ungarn befinde sich jetzt am Beginn einer neuen Phase des Aufbaus und der Einigung der Nation (»nemzetépítő«, »nemzetegyesítő«, Viktor Orbán). Der ungarische Erneuerungsprozess richtet sich an Werten wie Familie, Heimat, Glaube oder Nation aus, seine Verfechter bekennen sich aber auch explizit zur (als Wert verstandenen!) »Arbeit«. Die Wiederherstellung bzw. Festigung dieser Normen folgt dabei dem immer wieder betonten Gebot der harmonischen gesamtgesellschaftlichen Kooperation und der nationalen Einheit. In Orbáns Lesart wird Ungarns moralisch-normativer Neubeginn und die Bezugnahme auf traditionelle Werte von ideologischen Kontrahenten attackiert und muss sich gegen eine liberale Vorherrschaft in Europa zur Wehr setzen.

### **Nationale Wirtschaftspolitik**

Die seit 2010 praktizierte und anfangs als »unorthodox« etikettierte Wirtschaftspolitik Ungarns folgt nicht so sehr einer konsistenten Reformstrategie als vielmehr einem Bündel grundlegender Maximen, die teils widersprüchlich anmuten. So koexistieren marktliberale Elemente (lineare Einkommensteuer, Arbeitsmarktreformen) und das Bekenntnis zu mehr Wettbewerbsfähigkeit

und solider Haushaltsführung mit Big Government und einer wichtigen Rolle des Staates (Aufbau nationaler Champions, weitreichende wirtschaftlich-strukturelle Entwicklungspläne). Augenfällig ist eine national-emanzipatorische Rhetorik, die scharfe Kritik an den Finanzmärkten und internationalen Finanzinstitutionen übt. Aus der Diagnose, dass Ungarn sich in einem »wirtschaftlichen Freiheitskampf« befindet, lässt sich denn auch die Notwendigkeit einer »behütenden« Wirtschaftspolitik ableiten: Der Staat hat durch sein Handeln ungarische Interessen zu schützen – sei es indem er ausländische Unternehmen nach Jahren hoher Profite mit Sondersteuern zur Kasse bittet, damit sie ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und Konsumenten-Entlastung leisten, sei es indem er gesellschaftliche Gruppen real oder symbolisch unterstützt (etwa durch Deckelung von Energiepreisen oder den Zwang zur Konvertierung von Fremdwährungskrediten in ungarische Forint, die Darlehensnehmer begünstigt).

Dabei ist die Fidesz-sche Wirtschaftspolitik immer auch Gesellschaftspolitik: Sie soll dazu beitragen, ein »bürgerliches Ungarn« aufzubauen, mithin eine starke Mittelschicht und einen nationalen Mittelstand. Ein weiteres Markenzeichen der von Orbán umgesetzten ökonomischen Reformpolitik ist die Hinwendung zu einer produktions- und arbeitsbasierten Wirtschaft. Während das produzierende Gewerbe unterstützt wird, erlebt der Dienstleistungs- und Finanzsektor Zurückhaltung oder wird gar zurückgedrängt. Die Reformmaßnahmen sollen einen zukunftsfesten Umbau der Sozialsysteme im Sinne eines »workfare state« ermöglichen. Orbáns Wirtschaftspolitik kann als Versuch interpretiert werden, eine Art »Budapest Consensus« zu etablieren, ein Wirtschaftsmodell, das sich von Neoliberalismus und Kasinokapitalismus abgrenzt, das fiskalkonservativ und marktwirtschaftsorientiert ist, zugleich aber etatistisch und internationalisierungskritisch und das letztlich an eine national-konservative innenpolitische Agenda angebunden bleibt.

## **Staatsumbau und Machtzentralisierung**

Die zahlreichen Schritte, die seit Sommer 2010 in Regierungspraxis und Gesetzgebung vollzogen wurden, dienen einer grundlegenden Umformung von Staat und Politik und hatten Auswirkungen auch auf die ungarische Demokratie Realität. So betrieb die Fidesz-KDNP-Regierung seit ihrem Amtsantritt eine Politik der konsequenten Machtkonzentration. Gestützt auf die Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament und abgesichert durch die starke politische Stellung des Regierungs- und Parteichefs, wurde diese Politik von zahlreichen institutionellen Reformen flankiert, die darauf abzielten, etablierte Entscheidungszentren (Verfassungsgericht, Justiz, Nationalbank) in ihrer Autonomie oder ihren Befugnissen einzuschränken. Ergebnis war ein System der hierarchischen Machtballung mit spürbaren Zentralisierungstendenzen und ausgeprägter Exekutivdominanz.

Für wichtige Segmente des öffentlichen Lebens hat sich die Regierungsmehrheit Lenkungs-, Einhebungs- und Kontrollinstrumente geschaffen. Personalpolitik, rechtliche Vorgaben oder neue Strukturen haben der Regierung in Bereichen wie dem Justizwesen oder den öffentlichen Medien zumindest die Möglichkeit eröffnet, Einfluss auszuüben.

Das Regierungslager argumentiert, dass es durch die übergroße Mehrheit im Parlament mandatiert sei, auch radikale Veränderungen herbeizuführen. Damit wird eine transformative Mehrheitslegitimität zum Kernaxiom der politischen Rechtfertigungsdebatte. Andere Formen der Legitimitätsgewinnung werden hintangestellt, etwa die durch Verfahren, Deliberation, Kompromiss oder Inklusion. Deutlichstes Beispiel hierfür war der Verfassungsprozess, der formal korrekt auf parlamentarischem Wege ablief, aber im Eilverfahren durchgesetzt wurde. Dabei ist die Bereitschaft zum Dialog und zur Kooperation mit politischen Widersachern gering.

Mit der extensiven Anwendung sogenannter »Schwerpunktgesetze« (an sich keine Fidesz-Erfindung), die sich nur mit Zwei-

Drittel-Mehrheit ändern lassen, wird es künftig schwer sein, zahlreiche Regelungsstatbestände rückgängig zu machen.

## **Antagonistische Mehrheitsdemokratie**

Welches Bild ergibt sich, wenn man diese Charakteristika zusammenfügt? Seit 2010 haben die Regierungen Orbán den Charakter der ungarischen Demokratie verändert, ohne sie abzuschaffen. Ungarn ist unter den Fidesz-KDNP-Regierungen nicht zu einem autoritären Regime mutiert. Gegenwärtig kann aber auch nicht von einer konsens- und kompromissbasierten Verhandlungsdemokratie die Rede sein. Das Bemühen um die Erfüllung eines selbst zugeschriebenen transformatorischen Auftrags und die zugehörige Machtanhäufung haben im Kontext einer tief verwurzelten gesellschaftlichen Polarisierung einen konfrontativen, antagonistischen Typus der Mehrheitsdemokratie mit Machtkonzentrierung und geschwächter Verfassungsgerichtsbarkeit hervorgebracht. In dieser Spielart der Demokratie bleiben die Anliegen des minoritären Gegners weitgehend unberücksichtigt, was mit der Legitimität der eigenen Sache und der Sicherung effizienten Regierens gerechtfertigt wird. Vorbedingung und Charakteristikum dieser Konstellation ist das Bestehen einer (in historischer Perspektive den ungarischen Normalfall darstellenden) Hegemonialpartei und einer multipolaren Opposition. Ungarns politisches Gefüge bewegt sich nach wie vor in den Bahnen eines kompetitiven und pluralistischen Repräsentativsystems, hat sich aber nahe an die Grenze einer Zone manövriert, an der die gewaltenteilige parlamentarische Demokratie endet.

## **Herausforderungen und Risiken**

Auf den ersten Blick scheint die Regierung Orbán also fest im Sattel zu sitzen. Dies bestätigen auch die Umfragen. Selbst wenn sie wie Ende 2014 einen Rückgang der Fidesz-Popularität nachweisen, belegen sie eher

ein Abwandern von Sympathisanten ins Lager der Unentschlossenen als zur Opposition (und dann eher zur rechtsradikalen Jobbik als zur gemäßigten Linken). Auch die anstehenden Nachwahlen in zwei Wahlkreisen, die den Fidesz um seine knappe Zwei-Drittel-Mehrheit bringen könnten, wären keine Katastrophe, da man sich etwa durch Abmachungen mit der rechten Opposition punktuell die nötigen Stimmen sichern könnte. Gleichwohl wird die Regierung in der laufenden Legislaturperiode vor einer Reihe grundsätzlicherer Herausforderungen stehen.

Hierzu gehört etwa die Protestbewegung, die in den letzten Monaten entstand, nachdem die Regierung eine Internetsteuer angekündigt hatte (und dann zunächst sistierte). Da die Bewegung anfangs auch Unzufriedene aus dem Dunstkreis des Fidesz einband und sich von den unpopulären etablierten Oppositionsparteien fernhielt, unterscheidet sie sich durchaus von früheren Äußerungen öffentlicher Orbán-Kritik. Gleichwohl stellt sich für den neuen zivilgesellschaftlichen Protest die Frage, ob er sich zu einer politischen Partei formieren will – und, wenn ja, wann. Spätestens im Fall einer positiven Entscheidung muss er auch sein Verhältnis zur alten Opposition und insbesondere zur sozialistischen MSZP definieren. In der Parteienlandschaft droht Fidesz weniger von der Linken als von Jobbik Gefahr. Auch wenn in Teilen des Fidesz das taktische Kalkül vorherrschen mag, dass die eigene Partei angesichts einer starken Jobbik als moderate Kraft der Mitte erscheint, wäre die extreme Rechte für Fidesz dann ein Problem, wenn sie die Popularitätsschwelle von etwa einem Viertel der Stimmen erreichen würde. In diesem Falle könnte sie bei Wahlen in lokalen Hochburgen vielfach ein echter Konkurrent für Fidesz werden.

Größere Schwierigkeiten kann Fidesz die wirtschaftliche Entwicklung bereiten. Zwar hat die unorthodoxe Wirtschaftspolitik trotz ihrer Volatilität durchaus Erfolge vorzuweisen (leichte Einhebung des Haushaltsdefizits, moderates Wachstum, gemäßigte Senkung der Arbeitslosenquote). Breiten-

wirksame Effekte bleiben bislang jedoch aus. Und noch ist offen, wie nachhaltig der Wachstumspfad gerade angesichts gemischten Investorenvertrauens sein wird.

Echte Brisanz haben für den Fidesz vor allem aber die immer augenfälliger zum Vorschein kommende Verwicklung in Korruptionsaffären und der Aufbau weitreichender Patronagesysteme. Die damit verbundene Gefahr bestand in Ungarn nach 1989 für jede Regierungspartei. Für Fidesz als alleinige Partei der Macht ist sie besonders bedrohlich. Während derlei Skandale sowohl auf lokaler wie auf nationaler Ebene immer wieder öffentlich werden, haben sich die Interessengegensätze im Fidesz bzw. seinem direkten Umfeld verschärft. Es gibt Rivalitäten zwischen Business-Gruppen und Oligarchen (hierher gehören etwa Friktionen zwischen Viktor Orbán und seinem langjährigen Weggefährten Lajos Simicska), aber auch eine Art Generationenkonflikt zwischen der »alten Garde« des Fidesz und jüngeren Politikern, die in den letzten Jahren einen sprunghaften Aufstieg erlebten. Gegenwärtig ist daher weniger die Opposition als die »dunkle Seite des Fidesz« in Gestalt von Herrschaftsarroganz und Affärensumpf die größte potentielle Bedrohung für die Regierungspartei.

### **Europapolitik zwischen Auflehnung und Einordnung**

Die ungarische Außen- und Europapolitik erfuhr im laufenden Jahrzehnt spürbare Akzentverschiebungen und geriet in Komplikationen. Während Letzteres einiges damit zu tun hat, dass die innenpolitische Agenda der Orbán-Regierung vielerorts kritisch beurteilt wird, basiert Ersteres auf außenpolitischen Prioritätensetzungen. Die Regierung Orbán war schon bald nach ihrem Amtsantritt 2010 in zahlreiche Dispute mit der EU verstrickt. Kontroverse Maßnahmen wie die Verabschiedung des Mediengesetzes oder andere innere Reformen riefen Brüsseler Institutionen auf den Plan, die Entwicklung der inneren Verhältnisse in Ungarn sorgte für eine Diskussion

über die Wirksamkeit von Mechanismen zum Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Die Budapestener Regierungen reagierten differenziert. Sobald die Kommission tätig wurde und zum Beispiel Vertragsverletzungsverfahren drohten, war Ungarn bereit, in einen Dialog einzutreten und strittige Normen zu korrigieren, sofern der Korrekturbedarf eindeutig nachzuweisen war. Dieses Verhalten diene nicht zuletzt dazu, die eigene Politik gegenüber befreundeten Parteien (vor allem aus der Europäischen Volkspartei) als entschlossen, aber konstruktiv darzustellen. Damit beschritt man einen Weg, auf dem politische Zwistigkeiten in flexibler Weise rechtlich kanalisiert wurden. Parallel zu diesem Ansatz konterte Budapest Kritik häufig mit dem Vorwurf, sie basiere auf unzureichender Information und sei ideologisch motiviert. Als Anhaltspunkte wurden immer wieder die in der Tat teils verzerrte mediale Berichterstattung und der öffentliche Diskurs herangezogen, der in zahlreichen Mitgliedstaaten über das Geschehen in Ungarn geführt wurde.

Die »Gegenkritik« von Fidesz-Seite wurzelt in einer breiteren außenpolitischen Befreiungs- und Emanzipationserzählung: Einflussreiche »liberale« Kräfte in der Außenwelt wollten die konservative Erneuerung und Transformation Ungarns verhindern. Daher müsse Ungarn seinen Handlungsspielraum absichern bzw. wiedererlangen, das Land dürfe keine »Kolonie« Brüssels sein. Ungeachtet der kämpferischen Rhetorik und der Kollisionen in der Kontroverse über die ungarische Demokratie verhielt sich Budapest im EU-Rahmen in wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen vielfach kooperativ bis unspektakulär und stützte insbesondere die Politik der Haushaltskonsolidierung und der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit. Trotz offenkundiger Sympathien für ein eher intergouvernemental organisiertes Europa der Staaten und wiederholter Querelen mit der Europäischen Kommission hat sich Orbán für eine »starke und handlungsfähige Kommission« mit einem »starken Präsidenten« ausgesprochen.

## Ungarns Außenpolitik: hin zum Osten, weg vom Westen?

Das auffälligste Element der Orbánschen Außenpolitik ist der Versuch, Ungarn mehr nach Osten zu »öffnen« (*keleti nyitás*). Der primäre Beweggrund dafür liegt nach regierungseigenem Verständnis in Handels- und Wirtschaftsinteressen. Eine Belebung ungarischer Exporte in die Märkte vor allem Ostasiens, aber auch Zentralasiens, des Südkaukasus, des Nahen Ostens oder Russlands sei für den Erfolg einer außenorientierten Volkswirtschaft wie der ungarischen von zentraler Bedeutung. Überdies sollen Investoren aus diesen Ländern und Regionen angezogen werden. Eine aktive Reise- und Besuchsdiplomatie und das gleichzeitige Ausblenden von Wertefragen sind hier wichtige Komponenten der Regierungspolitik, die bislang allerdings nicht durchgehend Früchte getragen hat. Ungarn wolle sich dabei nicht vom Westen abkoppeln, sondern außenwirtschaftlich auf zwei Beinen gehen (Péter Szijjártó). Mit seiner wirtschaftlichen Ost-Ausrichtung verfolgt das Land im Übrigen dieselbe Strategie wie viele andere Mitgliedstaaten, die das Spektrum ihrer Handelspartner und Wirtschaftskontakte über die EU hinaus zu diversifizieren suchen. Unverkennbar hat das Werben um östliche bzw. asiatische Partner aber auch eine politische Dimension. Durch die engere Verflechtung mit nicht-westlichen und »illiberal« regierten Staaten möchte Budapest offenkundig ein Gegengewicht zu europäischem oder amerikanischem Einfluss schaffen – auch wenn hieraus neue Abhängigkeiten entstehen können.

Ein illustratives Beispiel sind die Beziehungen zu Russland. Für Viktor Orbán hat die wirtschaftliche Zusammenarbeit beider Länder »strategischen Charakter«. Insbesondere die energiewirtschaftlichen Kontakte haben sich seit 2010 vertieft. Ungarn wollte sich beispielsweise am Bau der von Russland propagierten South-Stream-Gaspipeline beteiligen. In Moskau wurde im Januar 2014 in Anwesenheit von Viktor Orbán und Vladimir Putin ein bilaterales Abkommen

unterzeichnet, das den Ausbau des Atomkraftwerks im ungarischen Paks vorsieht. Die Finanzierung soll durch einen russischen Kredit in Höhe von 10 Milliarden Euro sichergestellt werden. Die Modalitäten der Vereinbarung (keine öffentliche Ausschreibung, dreißig Jahre Laufzeit und das Volumen der Kredite, das etwa einem Zehntel der ungarischen Jahreswirtschaftsleistung entspricht) haben in Ungarn und international Kritik laut werden lassen. Während nach dem Wunsch Budapests die Verdichtung der Kooperation mit Russland Ungarns Energiesicherheit verbessern soll, ergibt sich aus der ohnehin starken und nun noch forcierten energiewirtschaftlichen und finanziellen Anbindung an Russland das Risiko zunehmender Abhängigkeit und zu großer politischer Nähe.

Ungarische Kritik an der westlichen Sanktionspolitik gegenüber Russland aus Anlass der Ukraine-Krise, das Hoffen auf günstige Konditionen im neu zu verhandelnden Gasliefervertrag, der Ende 2015 ausläuft, traditionelle Parallelitäten mit Russland beim Eintreten für Landsleute jenseits der eigenen Grenze (ungarische bzw. russische Minderheiten) oder die Anerkennung russischen Engagements für die Stärkung christlicher Gemeinschaften – all dies mag Ausdruck pragmatischer Politik und ungarischer Interessen sein. In der Perspektive spinnt Ungarn aber ein Netz von Kooperationsprojekten mit Russland und unterstreicht weltanschauliche Anknüpfungspunkte. Der Besuch des russischen Staatspräsidenten Mitte Februar 2015 wird diese Tendenz noch verstärken.

Insgesamt ist sowohl die Europa- wie die Außenpolitik Ungarns nach 2010 von der innenpolitischen Reformagenda geprägt. Beide weisen Ambivalenzen auf, die den Gegensatz zwischen einer offensiven Sprache und einer eher trägen Realität widerspiegeln. Die Europapolitik des Fidesz reproduziert in vielerlei Hinsicht alte Schwächen, die das ungarische Handeln in der EU vor 2010 kennzeichnete: Passivität, Initiativlosigkeit und unzureichende strategische Reflexion. Neu sind hingegen die Inkauf-

nahme handfester diplomatischer und politischer Konflikte mit Schlüsselpartnern im Westen – nicht zuletzt mit den USA – und die ideologische Ummantelung einer sich pragmatisch gebenden nationalen Interessenpolitik. Ungarns »Öffnung nach Osten« ist dabei kein »pivot to Asia«, sondern eher der ambitionierte und wenig realistische Versuch, Ungarn mit seinem spezifischen Erneuerungsansatz im Westen Stärke zu verschaffen und dem Westen dadurch größere Vielfalt zu beschern, dass er konservativ-traditionelle Gesellschafts- und Wirtschaftsmodelle neben liberalen koexistieren lässt.

### **Ungarn aus deutscher Sicht: Plädoyer für einen kritischen Realismus**

Wie ist mittelfristig mit dem von Orbán bzw. dem Fidesz-KDNP regierten Ungarn umzugehen? Wie sollte sich Deutschland bilateral und im Rahmen der EU gegenüber Ungarn verhalten? Basis jedweder Überlegungen müssen einerseits deutsche Interessen sein, andererseits die politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in Ungarn.

Spätestens als die Fidesz-KDNP-Regierung und ihre Politik in den Wahlen von 2014 bestätigt wurden, zeigte sich, dass das System Orbán mehr ist als nur ein flüchtiges Phänomen, dem in einer Ausnahmesituation die Regierungsverantwortung zufiel. Aus heutiger Sicht ist keineswegs auszuschließen, dass diese Machtformation Ungarns Geschicke für mehr als eine Dekade prägen wird. Ungeachtet der Ursachen und Perspektiven für die Regierung Orbán muss bei der Frage nach dem Umgang mit ihr eine Reihe von Gegebenheiten beachtet werden, die den Rahmen für die Definition auch des gegenseitigen Verhältnisses abstecken.

► *Viktor Orbán hat sich gegen europäische Widerstände behauptet, aber gleichzeitig marginalisiert.* Er hat in vielen Bereichen ausgetestet, wie weit er gehen kann, und dabei trotz Gegenwinds und vereinzelter Anpassungszwänge sein Reformvorhaben in der Substanz durchgesetzt. Dass hierbei Sympathien und Verbündete auf der Strecke blieben, schmälert diesen Erfolg zwar, schmerzt das Regierungs-

lager aber nicht, da Ungarn weder isoliert ist noch (aufgrund seiner defensiven europapolitischen Ausrichtung) als Demandeur auftritt und insofern nicht unbedingt auf schlagkräftige Koalitionen angewiesen ist.

► *Ein gescheitertes Korrektiv.* Orbán ist es nicht gelungen, das aus seiner Sicht normativ reorientierte Ungarn als Keimzelle einer dem europäischen Mainstream entgegengesetzten nicht-liberalen Erneuerung zu etablieren. Orbáns Ungarn ist aufgrund seiner inneren, machtpolitisch bedingten Fehlentwicklungen, aber auch aufgrund außenpolitischer Positionierungen auf europäischer Ebene kein attraktives Beispiel für eine neotraditionalistisch-konservative Reformpolitik. Die Politik des Infragestellens (westlicher) normativer Prämissen hat in der EU kein nennenswert positives Echo gefunden. Europaweit ist sie somit ein gescheitertes Korrektiv und eine Alternative nur für Ungarn.

► *Alle Wege führen zu Orbán.* Der von Orbán geführte Fidesz bleibt mittelfristig Regierungspartei und dominanter Machtfaktor in Ungarn. Bis zu den nächsten Parlamentswahlen kann vieles geschehen. Trotz sich verschärfender Interessengegensätze in und um den Fidesz ist ein Auseinanderbrechen der Partei in der laufenden Legislaturperiode nicht zu erwarten. Da die Macht im Fidesz zentralisiert ist, münden alle relevanten Entscheidungswege beim Partei- und Regierungschef. Wichtige Aushandlungsprozesse und Konfliktregulierungen werden auch weiterhin über die Schaltstelle Orbán oder sein direktes Umfeld laufen.

► *Gezielte Einwirkung vor »shaming and blaming«.* Im Umgang mit den Fidesz-Regierungen hat sich gezeigt, dass in schwierigen Situationen »shaming and blaming« und der Aufbau von öffentlichem Konformitätsdruck wenig hilfreich, ja dem Adressaten teils innenpolitisch von Nutzen waren. Daran wird sich auch künftig kaum etwas ändern. Nach wie vor gilt dagegen, dass gezielte, nachhaltige und punktuelle Einwirkung und das Versagen von Kooperation und Dialog durch relevante bilaterale Partner (etwa Deutschland) Wirkung entfalten können. Eine Aus-

nahme bilden offenkundige Verstöße gegen internationale bzw. europäische Regeln.

In diesen Fällen ist ein politisch breitenwirksames Prozedere im Rahmen zuständiger Institutionen (EU, Europarat) angezeigt.

► *Fortbestehende Wertedifferenz.* Die ideologischen Koordinaten der Orbánschen Politik sind nicht antieuropäisch ausgerichtet, sondern zielen auf eine Neufassung europäischer Werte im Zuge einer Rückbesinnung auf gemeinschaftliche, traditionelle und nationale Kategorien. Dieser prinzipiell legitime »Blick zurück nach vorne« geht jedoch einher mit der plakativen Ablehnung von Basisnormen wie der einer »liberalen« Demokratie, gesellschaftlicher Offenheit (etwa in Sachen Zuwanderung) oder einer zunehmenden europäischen Gemeinsamkeit. Aus deutscher Sicht bedeutet dies: Auch nach Abzug rhetorischer Überhöhung bleibt eine markante Wertedifferenz. Dabei gilt es zu identifizieren, was schlicht »anders« ist, was »problematisch«, aber auch wo Schnittmengen bestehen.

## Deutsche Interessen

Jenseits dieser Gegebenheiten muss sich Deutschland bei der Reflexion über seine Ungarnpolitik grundsätzlicher Interessen bewusst werden. Dabei gilt die Annahme, dass Deutschland an einem starken, konsolidierten, prosperierenden, gesellschaftlich inklusiven und demokratisch-pluralistischen Ungarn gelegen sein muss, das sich aktiv und berechenbar in europäische Politik einbringt. Im Einzelnen ließe sich die deutsche Interessenlage folgendermaßen umschreiben:

Ungarn darf nicht in eine demokratisch-rechtsstaatliche Grauzone abdriften und zu einem Präzedenzfall für ungeahndete Regelverstöße in der EU werden. Sollte der Eindruck entstehen, dass Deutschland Normpathologien in der EU duldet, wird die Fähigkeit der Union beeinträchtigt, nach innen und außen als effektive Wertegemeinschaft aufzutreten.

Die ungarische Ökonomie ist über Produktionsketten, Handelsströme und beacht-



liches investives Engagement deutscher Unternehmen eng mit der deutschen Wirtschaft verflochten. Die Sicherung von Transparenz, Berechenbarkeit staatlicher Regelung und generell der Voraussetzungen für unternehmerische Tätigkeit und wirtschaftlichen Austausch in Ungarn ist und bleibt ein zentrales deutsches Interesse.

Wenn die ungarische Regierung einem europapolitischen Leitbild folgt, das die Wahrung nationaler Kompetenzen annimmt, und dies in einer militanten, teils offen EU-kritischen Sprache, ist dies nicht notwendig ein Problem, sondern eher Anlass für intensiviertere Diskussion. Gleichwohl muss Deutschland daran interessiert sein, das Entstehen eines destruktiven Souveränismus zu verhindern, unter dessen Vorzeichen Ungarn sich in wichtigen europäischen Entscheidungs- und Reformfragen querlegt. Mittel- und langfristig muss es zudem in Deutschlands Interesse liegen, dass Ungarn als wichtiger mitteleuropäischer Partner Teil des politischen und ökonomischen Zentrums der EU wird.

Deutschland muss daran gelegen sein, dass Ungarn keine Sonderbeziehungen zu Drittstaaten aufbaut, die wirtschaftliche und politische Abhängigkeiten zur Folge haben. Insbesondere die Vertiefung der Kooperation mit Russland und deren Flankierung durch Liberalismus- und Westkritik können dazu führen, dass Budapest zu einem unsicheren Kantonisten in der europäischen Außen- und Ostpolitik wird. Umgekehrt ist es nicht im Sinne einer Festigung der europäischen Fähigkeit zu externem Handeln, wenn sich die Beziehungen eines EU- und Nato-Mitgliedstaats zu den USA spürbar eintrüben.

Insgesamt sollte Deutschland eine Politik des kritischen Realismus verfolgen. Dies würde konkret bedeuten: Die Einschränkung der bilateralen Beziehungen auf wirtschaftliche Themen, also eine Ökonomisierung, sollte als Notfalloption vorgesehen, aber momentan nicht angestrebt werden. Dabei gilt es jedoch zu vermeiden, in die Falle eines überpragmatischen und ritualisierten Verhältnisses zu tappen.

Vielmehr ginge es darum, sichtbare und substantielle Dialogprojekte im wirtschafts-, außen- und europapolitischen Kontext zu initiieren. Hierzu könnte etwa eine bilaterale Expertengruppe »Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Standortsicherung« dienen, bestehend aus Vertretern der zuständigen Wirtschafts- bzw. Arbeits- und Wissenschaftsressorts sowie Fachleuten aus Wirtschaft, Forschung und Politik. Denkbar wäre auch eine auf Arbeitsebene angesiedelte Plattform für einen strategischen Energiedialog mit den einschlägigen Ressorts beider Länder (oder mit anderen Visegrád-Partnern). Komplementär zu derlei Kooperationsvorhaben gilt es, den Anschein zu vermeiden, als stehe die deutsche Seite problematischen innenpolitischen Entwicklungen permissiv gegenüber. Die sichtbare Kooperation mit Ungarn darf nicht zu einer Legitimierung des Systems Orbán führen, sondern ist mit weitreichenden Ermahnungsverpflichtungen und Handlungsgeboten verbunden. Gegenüber der ungarischen Regierung sollte daher signalisiert werden, dass Deutschland die inneren Entwicklungen und den Zustand der ungarischen Demokratie im Blick behält. Die Lage der Zivilgesellschaft und die (Wieder-) Herstellung medialer Vielfalt sollten hierbei im Mittelpunkt stehen.

Ungarn ist mit seiner Kombination aus spezifischen innen-, außen- und wirtschaftspolitischen Setzungen gegenwärtig ein Unikat in der Europäischen Union. Sollten indes anderswo Faktoren zusammenspielen, die den »ungarischen Weg« ermöglicht haben (dazu gehören etwa klare Mehrheiten, Machtzentralisierung, Delegitimation etablierter Eliten), könnten sich auch dort vergleichbare Entwicklungen wie in Ungarn ergeben. Viktor Orbán hat mit seiner Politik gezeigt, dass in der EU beachtliche innere Gestaltungsspielräume bestehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364