

## UNGARN

FRANK SPENGLER

BENCE BAUER

Oktober 2016

[www.kas.de/ungarn](http://www.kas.de/ungarn)

## Referendum in Ungarn verfehlt Quorum

REGIERUNG UND OPPOSITION BEZEICHNEN SICH ALS SIEGER

**Das von der ungarischen Regierung initiierte Referendum am 2. Oktober gegen eine „Zwangsansiedlung“ von Flüchtlingen hat das Quorum von 50 Prozent wider Erwarten mit 43,45 Prozent klar verfehlt. Von den abgegebenen, gültigen Stimmen stimmten 98,34 Prozent mit „Nein“. Ministerpräsident Viktor Orbán bezeichnete das Ergebnis als „großartig“, die Opposition sprach von einem gewaltigen Sieg über Fidesz.**

Die Flüchtlings- und Migrationskrise dominiert das politische Leben in Ungarn, da in diesem Kontext gerade die für die Ungarn wichtigen Fragen der nationalen Souveränität und Identität angesprochen werden. Die Maßnahmen der ungarischen Regierung stehen dabei vor allem international unter besonderer (Medien-) Beobachtung und werden häufig massiv kritisiert. Zur Sicherung ihres nationalen politischen Führungsanspruchs und internationalen Verhandlungsspielraums bemühte sich die Fidesz-KDNP-Koalition gerade in diesen Fragen intensiv um ein umfangreiches Mandat und die Unterstützung durch die ungarische Bevölkerung.<sup>1</sup>

Den vorläufigen Höhepunkt dieser Politik markierte das landesweite Referendum vom 2. Oktober 2016 zur Frage: „Möchten Sie, dass die EU auch ohne Zustimmung der Ungarischen Nationalversammlung die Zwangsansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben darf?“. Das Votum der gültigen Stimmen bestätigte zwar mit großer Mehrheit die Politik der Regierungsparteien, jedoch wurde das Ziel eindeutig verfehlt, die hohe Hürde des Quorums von 50 Prozent zu nehmen. Das Referendum war damit nicht gültig. Von den 8.261.394 Wahlberechtigten nahmen 3.589.888 an der Wahl teil. Für eine Gültigkeit hätten mindestens die Hälfte, also 4.130.697 Personen mit Ja oder Nein abstimmen müssen, ungültige Wahlzettel werden bei der Wahlbeteiligung nicht gewertet. Von den abgegebenen Stimmen entfielen auf „Nein“ 3.282.928, auf „Ja“ 55.555, ungültig waren 223.252. Damit gaben 40,41 Prozent der insgesamt Wahlberechtigten eine gültige Stimme ab. Zu wenig, oder „politisch ausreichend“, Erfolg oder Misserfolg, darüber streiten sich nun die Regierung und die Opposition.

<sup>1</sup> Bereits nach den Pariser Terroranschlägen im Januar 2015 begann die ungarische Regierung vor einer Migrationswelle illegaler Einwanderer zu warnen. Es folgte eine international sehr umstrittene landesweite schriftliche Befragung der Wähler mittels einer „Nationalen Konsultation“ zur Frage der Migration und des Terrorismus, wo 70%-80% der Befragten mit der Regierungsmeinung kongruente Stellungnahmen zu den genannten Themen abgaben. Im Frühjahr fand dann im ganzen Land eine intensive Medienkampagne mit großflächigen Plaka-

ten gegen illegale Einwanderer statt. Im Herbst 2015 folgte eine Unterschriftenaktion der Regierungspartei Fidesz gegen eine verpflichtende EU-Flüchtlingsquote. Die Kampagne gipfelte in einem Parlamentsbeschluss, vor dem EuGH gegen diese Regelung zu klagen.

**UNGARN**

FRANK SPENGLER

BENCE BAUER

Oktober 2016

[www.kas.de/ungarn](http://www.kas.de/ungarn)**Referenden in Ungarn**

Die ungarische Rechts- und Verfassungsordnung beinhaltet umfangreiche plebiszitäre Elemente. Die Bürgergesellschaft kann also durchaus auf diese Art Einfluss auf die Politik ausüben. Das Instrumentarium wird aber von den Parteien auch als eine Art politisches Wundermittel betrachtet, um einen Mobilisierungsschub in der eigenen Anhängerschaft zu bewirken. Seit der politischen Wende 1989/1990 wurden so bisher insgesamt sechs Referenden abgehalten, diese lassen sich in drei Zweiergruppen einteilen. Nach den zwei sog. „Wendereferenden“ in den Jahren 1989 und 1990, bei denen es um Fragen der Einrichtung des demokratischen Rechtsstaates ging und von denen nur das erste Referendum erfolgreich war, fanden 1997 und 2003 zwei weitere Referenden über den Beitritt des Landes zur NATO bzw. zur EU statt. Das Quorum von 50 Prozent wurde dabei aufgehoben, stattdessen war es erforderlich, dass mindestens 25 Prozent der Wahlberechtigten mit „Ja“ oder „Nein“ abstimmen. Die Wahlbeteiligung betrug 49 Prozent bzw. 45 Prozent. Als dritten Block gab es 2004 und 2008 die von der damaligen (Fidesz-) Opposition initiierten Volksabstimmungen. Bei den sog. Oppositionsreferenden ging es um Fragen der doppelten Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn (2004) bzw. um Praxis-, Krankenhaus- und Studiengebühren (2008). Das Referendum 2008 war ein großer Erfolg für Fidesz und trug entscheidend zur Schwächung der damaligen Linksregierung bei. Im Jahre 2011 wurde in der neuen Verfassung wieder ein Quorum von 50 Prozent festgeschrieben.

**Stellungnahmen der Parteien vor dem Referendum**

Während die Regierungsparteien Fidesz und KDNP geschlossen und eindringlich um eine Teilnahme am Referendum und ein Nein-Votum warben, gab die Opposition in dieser Frage ein gespaltenes Bild ab. Die rechts-extreme Jobbik sprach sich für ein „Nein“, die Ungarische Liberale Partei (MLP) für ein „Ja“ aus. Die Parteien der zerstrittenen und gespaltenen linken Opposition Ungarische Sozialistische Partei (MSZP), Demokratische

Koalition (DK), Dialog für Ungarn (PM), Gemeinsam (Együtt) und Bewegung Modernes Ungarn (MOMA) plädierten für einen Boykott. Die grün-liberale Partei „Politik kann anders sein“ (LMP) nahm einen neutralen Standpunkt ein. Mitte September erschien ein Appell von 22 gesellschaftlichen Gruppierungen, die zum Boykott bzw. der Abgabe einer ungünstigen Stimme aufriefen. Für Letzteres sprach sich von den politischen Parteien nur die Satirepartei „Partei des Hundes mit zwei Schwänzen“ (MKKP) aus.

**Argumentation der Regierungsparteien und der Opposition**

In vorangegangenen Diskussionen wurde als Hauptargument der Regierungsparteien gegen eine von der Europäischen Union vorgeschriebene Quote zur europaweiten Verteilung der Flüchtlinge wurde immer wieder vorgebracht, dass die Ungarn selber entscheiden wollten, mit wem sie zusammenleben. Die Integration muslimischer Migranten in anderen europäischen Ländern sei, nach Meinung der Regierung, nicht sehr erfolgreich gewesen. Neben der Forderung nach Ausübung der nationalen Souveränität wurde auch immer argumentiert, dass die ungarische und europäische Identität geschützt werden müsse. In weiten Teilen der Bevölkerung besteht die Sorge, dass die Migranten und Flüchtlinge dauerhaft in Ungarn leben und die Zusammensetzung der Bevölkerung nachhaltig verändern werden. In diesem Sinne stellte die politische Führung das Referendum als ein nationales Anliegen zur Sicherung der Zukunft des Landes dar und forderte insbesondere die Kommunen und staatlichen Institutionen auf, für eine Teilnahme zu werben. In den nationalen Medien wurde darüber spekuliert, dass die Fidesz-Führung wohl genau evaluieren werde, wie sich in den einzelnen Wahlkreisen die Wahlbeteiligung und die Unterstützung für die Regierungsposition darstellen werde. Dies solle dann mögliche Folgen für die Kandidatenaufstellung für die Wahlen zur Ungarischen Nationalversammlung 2018 und für die Kommunalwahlen 2019 haben.

Die linke Opposition verwirrte anfangs ihre Unterstützer durch widersprüchliche Aussa-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## UNGARN

FRANK SPENGLER

BENCE BAUER

Oktober 2016

[www.kas.de/ungarn](http://www.kas.de/ungarn)

gen. In der sechswöchigen Referendums-kampagne riefen sie ihre Anhänger dann dazu auf, dem Referendum fernzubleiben, da sie sich nicht an einem Machtspiel der Regierung beteiligen sollten. Es ginge bei dem Referendum gar nicht um die Sache, sondern um eine sehr teure Volksabstimmung über die Zustimmung zur Regierungsarbeit. Dies sei eine Verschwendung von Steuergeldern ohne jegliche rechtliche Bindung. Ein Boykott sei daher die bestmögliche Entscheidung. Anders hingegen argumentierte die rechtsextreme Jobbik: Sie warb für ein „Nein“ bei der Abstimmung, forderte aber für den Fall eines ungültigen Referendums den Rücktritt der Regierung. Andere Oppositionsparteien, wie die grünliberale LMP betonten, dass die Abstimmung nur ein Ablenkungsmanöver der Regierungsparteien von den eigentlichen Problemen vor allem in der nationalen Bildungs- und Gesundheitspolitik sei.

### „Brüssel aufhalten“ - Umstrittene Botschaften

Wie schon anlässlich der „Nationalen Konsultation“ im Jahr 2015 wurden im ganzen Land großflächige Plakate aufgestellt sowie eine 20-seitige Hochglanzbroschüre allen Wählern zugesandt. Finanziert wurden diese Kampagnen aus öffentlichen Mitteln, die Gesamtkosten beliefen sich nach Medienberichten auf rund 50 Mio. Euro, die Kosten der Abstimmung selbst sollen rund 15 Mio. Euro betragen haben. Neben den beachtlichen Ausgaben wurden vor allem die Botschaften auf den Plakaten und Broschüren massiv von Teilen der Medien und der Opposition vor allem mit der Anschuldigung der Förderung der Fremdenfeindlichkeit kritisiert. Insbesondere die Bezeichnung von bestimmten Stadtteilen in europäischen Großstädten als sog. „No-go-Zonen“ löste den Protest der betroffenen Länder Deutschland, Schweden, Frankreich und Belgien aus.

„Lasst uns Brüssel eine Botschaft senden, damit auch sie es verstehen“, war das Motto der Regierungskampagne. Sie stellte die nationale Souveränität und den von Ungarn geführten „Abwehrkampf“ gegen Brüsseler (Flüchtlingsquoten-) Bestrebungen in den

Fokus. Einwanderung und Terrorismus seien miteinander verknüpft, die Völkerwanderung gefährde Europas Zukunft, die europäische Kultur und das europäische Brauchtum. Dies waren die mit vielen Graphiken angereicherten Kernaussagen der Kampagne. Ferner wurde vor den „gefährlichen Plänen“ Brüssels gewarnt, eine Zahlung i.H.v. 250.000 Euro pro Person gegen solche Länder einzufordern, die eine Aufnahme von Flüchtlingen ablehnen würden.

Die Kampagne der Regierung mobilisierte aber auch oppositionelle Kräfte in der Zivilgesellschaft. So erhielt die Satirepartei „Partei des Hundes mit zwei Schwänzen“ in kürzester Zeit beachtliche Spenden für eine gegen die Regierung gerichtete „humoristische“ Plakataktion. Es kamen dabei mehr Gelder zusammen als die linken Oppositionsparteien für ihre Kampagne aufbringen konnten. Diese im ganzen Land aufgestellten Satireplakate glichen abgesehen von der Farbe und den darauf vermittelten Botschaften bis ins Detail denen der Regierung. Die Organisatoren wollten mit den teilweise sehr absurden Inhalten die Regierungskampagne lächerlich machen.

### Geplante Verfassungsänderungen

Noch vor dem Referendum wurde bekannt, dass im Falle einer gültigen und erfolgreichen Entscheidung die Verfassung mit der konkreten Formulierung der zur Abstimmung gestellten Frage ergänzt werden sollte. Da das Referendum nur konsultativen Charakter habe, sei es nach Meinung von Vertretern der Regierungsparteien notwendig, die Entscheidung vom 2. Oktober auch verbindlich in die Rechtsordnung einfließen zu lassen. Es gelte die Stellungnahme der Ungarn „in Stein zu meißeln“, so Viktor Orbán. Hierbei kommt wieder das zuvor schon kommunizierte Narrativ zum Tragen, dass die Brüsseler Entscheidungsträger sich von den Menschen entfernt hätten, während die ungarische Regierung auf der Seite der Bevölkerung stehe. Ministerpräsident Viktor Orbán kündigte noch in derselben Nacht eine noch nicht konkretisierte Verfassungsänderung an, die nach Worten des Leiters des Kabinettsbüros des Ministerpräsidenten bereits zu Ende der Woche der Ungarischen

**UNGARN**

FRANK SPENGLER

BENCE BAUER

Oktober 2016

[www.kas.de/ungarn](http://www.kas.de/ungarn)

Nationalversammlung zur Beratung vorgelegt werden soll. Die Regierung fordert damit vor allem die Parlamentarier der linken Oppositionsparteien heraus, die sich dann eindeutig äußern müssen. Jobbik hatte schon seit einiger Zeit eine entsprechende Verfassungsänderung gefordert.

**Erste Reaktionen**

Ministerpräsident Viktor Orbán sprach noch in der Wahlnacht vor seinen Anhängern. Er bezeichnete das Ergebnis der Volksabstimmung als großartig und verwies darauf, dass 2003 insgesamt nur 3.056.000 Personen für den EU-Beitritt votiert, dem Referendum jedoch mehr als 3,2 Millionen Menschen zugestimmt hätten. Es hätten ca. 50 Prozent mehr Wähler an dem Referendum teilgenommen, als vor zwei Jahren bei den EP-Wahlen. „Die Waffe ist auch in Brüssel stark genug“, so der Ministerpräsident. Nunmehr gelte es, den Willen der Menschen auch im ungarischen Grundgesetz durch eine Verfassungsänderung zu dokumentieren und Brüssel zu signalisieren, dass man dort nicht Entscheidungen gegen die Menschen treffen könne. Außerdem sei er stolz darauf, dass Ungarn das einzige Land in der gesamten EU sei, in dem die Menschen zu dieser Thematik befragt worden seien. Es müsse nun geklärt werden, wie Brüssel mit der Herausforderung der „neuzzeitlichen Völkerwanderung“ umgehe wolle.

Der Leiter des Kabinettsbüros des Ministerpräsidenten Antal Rogán ergänzte diese Aussagen dahingehend, dass im Vergleich zu 2014 eine Million Personen mehr die Position von Fidesz unterstützt hätten, was ein großer Erfolg sei. Er argumentierte, dass man das Ergebnis von 98 Prozent Zustimmung genauso als Verpflichtung und Auftrag sehe, wie seinerzeit die Zustimmung zum EU-Beitritt. Es darf dabei aber nicht übersehen werden, dass auch Anhänger von Jobbik und Teile der linken Wählerschaft diese Fidesz-Position unterstützen. Rogán fügte noch hinzu, dass es bei den von der Regierung angestoßenen Referenden, im Gegensatz zu denen von der Opposition initiierten, nicht auf die Gültigkeit ankomme, sondern nur darauf, ob die Regierungspolitik bestätigt wurde.

Jobbik forderte noch in der Wahlnacht den Rücktritt der ungarischen Regierung. Parteivorsitzender Gábor Vona bedauerte die Erfolglosigkeit des Referendums. Er rief Fidesz dazu auf, die Verantwortung dafür zu übernehmen und die Niederlage anzuerkennen. Vona sprach hinsichtlich des Referendums von einem Fidesz-Eigentor.

Auch die linke „Demokratische Koalition“ des ehemaligen Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány reklamierte den Rücktritt der Regierung. Der eigentliche Sieger dieser gescheiterten Volksabstimmung sei die demokratische Opposition, also auch die eigene Partei, so die Parteiführung. Für MSZP erklärte der neue Parteichef Gyula Molnár, dass es Hoffnung für eine mögliche Abwahl von Viktor Orbán gebe. Die Kategorie des „politisch wirksamen“ Referendums, in Anspielung auf frühere Aussagen des stellv. Parteivorsitzenden von Fidesz, Gergely Gulyás, gebe es nicht. Die Veranstaltung vom 2. Oktober sei nur eine sehr teure Meinungsumfrage gewesen, so Molnár.

Vonseiten der LMP wurde verkündet, dass die ungültige Volksabstimmung die Position der Regierung in Verhandlungen mit dem Ausland schwäche. „Der Ministerpräsident ist aus einer von ihm selbst gestalteten Situation schlecht herausgekommen und mit ihm auch das Land“, so die Kovorsitzende Bernadett Szél.

In der nationalen Presse wurde das Ergebnis unterschiedlich bewertet. Während die konservative regierungskritische Magyar Nemzet von einem eindeutigen Misserfolg sprach, relativierte die regierungsnahe Magyar Idők die Erfolglosigkeit und sprach vom „Gewicht der Nein-Stimmen“. Die linksliberale Népszabadság nannte die Zahl von 5 Millionen, die sich „Orbán widersetzt“ hätten und deutete die niedrige Wahlbeteiligung somit als Protest gegen die Regierung. Auch hier werden die Anhänger von Fidesz und Jobbik einfach addiert und damit der Schluss gezogen, dass sich die Unterstützung für die Regierung nicht verändert hätte. Die sozialdemokratische Népszava bemängelt an der „Siegesrede“ von Viktor Orbán die Frage der Gültigkeit und die Rekordzahl der ungültigen Stimmen.

**UNGARN**

FRANK SPENGLER

BENCE BAUER

Oktober 2016

[www.kas.de/ungarn](http://www.kas.de/ungarn)**Schlussbemerkung**

Nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Médián vor dem Referendum befürworteten fast 75 Prozent der Wähler, auch die überwiegende Anhängerschaft der linken Parteien, die Abstimmung am 2. Oktober. Den Regierungsparteien gelang es aber anscheinend nicht, das Referendum im ausreichenden Maße als nationale Angelegenheit fernab der Parteipolitik platzieren zu können. Die Wähler konnten sich weitgehend nicht von ihren parteipolitischen Präferenzen lösen. Fidesz konnte in den eigenen Hochburgen stark mobilisieren, die Opposition mit ihrem Boykottaufruf eher in den Wahlkreisen, wo sie auch bei den Parlamentswahlen mehr Unterstützung hatte. In Budapest wurden beispielsweise 11,8 Prozent ungültige Stimmen abgegeben. Für die Regierungsparteien ist dieses Ergebnis, gemessen an den eigenen Erwartungen und trotz der guten Zustimmung, eine herbe Enttäuschung.

Politische Beobachter verwiesen schon im Vorfeld darauf, dass es beim Referendum wohl weniger um die Sachentscheidung, sondern eher um die Mobilisierung der eigenen Anhänger gehen werde. Elemente der direkten Demokratie werden in der Tat ja oft auch als ein Mittel der politischen Kommunikation eingesetzt. Die praktischen Konsequenzen des Referendums sind überschaubar. Sicherlich wurde die Verhandlungsstärke der ungarischen Regierung insbesondere auf internationaler Ebene durch das Referendumsergebnis nicht gestärkt. Minister Rogán erklärte, dass die ungarische Regierung wegen der verpflichtenden Aufnahme von Flüchtlingen keine Änderung der europäischen Verträge anstrebe, da seiner Meinung nach die europäische Rechtslage eine solche Zwangsquote nicht zulasse. Eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes in dieser anhängigen Frage wird erst für das zweite Quartal 2017 erwartet. Seiner Meinung nach müsse aber das Dubliner Übereinkommen konsequenterweise reformiert werden. Die angestrebte Verfassungs-

änderung zur Aufnahme von Flüchtlingen wird das Thema zwar noch einige Zeit auf der Tagesordnung halten, doch dürfte sich die Diskussion darüber schnell abkühlen und auf eine sachlichere Ebene verlagern.

Den Vorwurf der Förderung der Fremdenfeindlichkeit durch die Referendumskampagne in Ungarn werden gerade ausländische Organisationen wohl zukünftig stärker in die politische Debatte einbringen. Darüber hinaus gibt es Hinweise, dass nun die Frage nach der Vereinbarkeit der ungarischen Asylgesetze mit europäischen Recht und der Umgang mit den Migrantinnen und Flüchtlingen vor allem an der Südgrenze des Landes verstärkt von Gegnern der Regierung thematisiert werden könnten.

Die Flüchtlingspolitik der ungarischen Regierung findet heute die Unterstützung weiter Kreise der Bevölkerung, einschließlich von Teilen der grünen und der linken Wählerschaft. So gewannen die Regierungsparteien ab Mitte 2015 kontinuierlich wieder viele, vor allem ins Lager der Unentschlossenen abgewanderten, Unterstützer zurück. Nach letzten Umfragen vor dem Referendum kämen die Regierungsparteien wieder knapp an eine Zweidrittelmehrheit bei den Wahlen für die Ungarische Nationalversammlung heran. Im Vorfeld der Wahlen wurde deshalb auch darüber spekuliert, dass Fidesz mit dem Referendum einen Testlauf für vorgezogene Wahlen abhalten wolle. Eine solche Möglichkeit wurde umgehend auch von Ministerpräsident Orbán abgelehnt. Wahlen finden somit in Ungarn regulär erst wieder im Frühjahr 2018 statt. Mit Spannung werden aber die nächsten Meinungsumfragen über die Unterstützung der Parteien erwartet. Erst dann wird sich vielleicht die eigentliche Bedeutung und Wirkung des Referendums zeigen.