

Titel:

Der Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Autor:

Steven Kocadag

Diese wissenschaftliche Hausarbeit wurde aus Anlass
eines Bachelorstudiums (Sozialwissenschaften)
an der

Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

verfasst.

Magdeburg, den 27.08.2018

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Gliederung

1. Einleitung.....	2
2. Konzeptueller Rahmen der Demokratie.....	4
2.1 Eingebettete Demokratie nach W. Merkel et. al.....	4
2.2 Defekte Demokratien.....	6
2.3 Operationalisierung der eingebetteten Demokratie.....	7
3. Stand der (eingebetteten) Demokratie in Ungarn.....	9
3.1 Politische Entwicklung.....	9
3.2 Analyse der Demokratiequalität.....	10
3.3 Klassifizierung des politischen Systems Ungarns.....	20
4. Resümee.....	22
5. Literaturverzeichnis.....	24

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

1. Einleitung

Seit dem Regierungswechsel 2010 erlangte die politische Entwicklung in Ungarn und mit ihr auch der neu gewählte Ministerpräsident Viktor Orbán in Deutschland eine fortwährend starke und kontinuierlich wiederkehrende Medienpräsenz. Spätestens seit der zunehmenden Einwanderung auf den europäischen Kontinent ab 2015, gilt er in Europa als schärfster Kritiker und Gegenspieler von Angela Merkel und ihrer sogenannten „Grenzöffnung“¹.

Einen bundesdeutschen Konsens im Verhältnis zu Viktor Orbán sucht man dabei sowohl auf gesellschaftlicher, als auch auf politischer Ebene vergeblich. Während linksliberale Parteien und Medien weitestgehend in kritischer Disposition zum ungarischen Regierungschef stehen und ihm im Laufe seiner Regierungszeit zunehmend die Missachtung von Menschenrechten, sowie den Abbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen unterstellen (vgl. Kaufmann 2018; Jelpke 2018), schwanken Reaktionen auf seinen Kurs im konservativ-rechten Spektrum zwischen Ablehnung, Unstimmigkeit und Zustimmung (vgl. Meuthen/Gauland: 2018; Becker 2018; Alexe 2018)².

Dieser Umstand ist insofern kontrovers, als dass die Meinungsverschiedenheiten nicht auf das Aufeinandertreffen von Demokratiebefürwortern und Demokratiegegnern zurückzuführen sind. Stattdessen sind auch die Anhänger Orbáns in Deutschland weitestgehend überzeugte Demokraten. Diese scheinen jedoch keinen Bruch zwischen dessen politischem Kurs und fundamentalen demokratischen Prinzipien zu erkennen. Es scheinen also unterschiedliche Auffassungen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu koexistieren, sodass dieselben Amtshandlungen von den einen als Verstoß und von den anderen als Verwirklichung demokratischer Prinzipien wahrgenommen werden.

An dieser Stelle versucht die vorliegende Arbeit anzusetzen und eine wissenschaftliche Perspektive auf den Stand von Demokratie- und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn zu liefern. Dabei soll die Frage untersucht werden, wie demokratisch Ungarn gegenwärtig ist.

Um diese Frage beantworten zu können, ist zunächst eine Vorstellung davon notwendig, was Demokratie überhaupt ist, welche Anforderungen sie zu erfüllen hat und was sie von anderen Regierungsformen unterscheidet. Dazu werden im Anschluss an die Einleitung die Konzepte der Eingebetteten und Defekten Demokratie(n) von Wolfgang Merkel et. al. vorgestellt.

Damit diese im späteren Verlauf auf den konkreten Anwendungsfall Ungarn bezogen werden

1 Eine Kritik an dem Begriff ist für das Thema der Arbeit nicht von Belangen, daher verweise ich auf die Literatur: vgl. Thym 2018

2 Mit Linksliberalen Parteien sind hier die SPD, die Grünen und Die Linke gemeint. Innerhalb der AfD und CSU wird Orbáns Kurs weitestgehend zugestimmt. Demgegenüber sind die Positionen in der CDU kontrovers. Obwohl Merkel das mehrheitliche Vertrauen genießt, finden sich gleichzeitig Befürworter Orbáns (u.a Jens Spahn, die Thüringer CDU und der sächsische Fraktionschef Frank Kupfer. In großen Tageszeitungen wie Tagesspiegel, Zeit oder Süddeutsche findet sich viel Kritik an Orban. In rechtskonservativen Blätter wie der Jungen Freiheit oder Tichys Einblick finden sich demgegenüber viele unterstützende Beiträge.)

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

können, sollen daraufhin die Anforderungen an Demokratie in Form von Kriterien aus der Eingebetteten Demokratie abgeleitet werden.

Den Hauptteil der Arbeit liefert die systematische Bewertung der operationalisierten Indikatoren für die ungarische Regierungsform. Dabei wird zunächst eine einleitende Darstellung über die Entwicklung der ungarischen Demokratie skizziert, ehe diese unter den Gesichtspunkten der vorher aufgestellten Kriterien untersucht und bewertet wird. Abschließend soll anhand der Bewertung die ungarische Regierungsform zwischen Demokratie und Diktatur eingeordnet werden.

2. Konzeptueller Rahmen der Demokratie

Demokratie war bereits Gegenstand antiken Denkens und so überrascht es kaum, dass inzwischen eine Vielzahl unterschiedlicher Demokratietheorien existiert. Daher ist es im Rahmen der begrenzten Möglichkeiten einer Hausarbeit angebracht, das Rad nicht neu zu erfinden, sondern auf bestehende Konzepte zurückzugreifen.

Einen abstrahierenden Überblick liefert die Eingebettete Demokratie von Wolfgang Merkel (Merkel et. al. 2003: 49 ff.). Dieses Modell eignet sich für die vorliegende Fragestellung, da es sich zum Ziel setzt, den definierenden Kern des demokratischen Systems, mitsamt seiner konstituierenden Elemente und Grenzen dazulegen (Merkel 2016: 455). Es versucht also, die elementaren Bestandteile einer Demokratie zu definieren und sie von anderen Herrschaftsformen abzugrenzen. Darüber hinaus liefert das Modell eine Typologie defekter Demokratien, um auch solche Systeme einzuordnen, die den Anforderungen der eingebetteten Demokratie nicht genügen.

Ein qualitatives Gütekriterium liefert der Umstand, dass das Konzept in vielen wissenschaftlichen Beiträgen zur Demokratiemessung verwendet wird (vgl. Merkel 2016: 479 f.).

Im Folgenden sollen zunächst nacheinander die Konzepte der Eingebetteten und Defekten Demokratie(n) vorgestellt werden. Danach soll der Versuch unternommen werden, das Konzept der Eingebetteten Demokratie zu operationalisieren, um später den Stand der Demokratie in Ungarn anhand festgelegter Kriterien messen zu können.

2.1 Eingebettete Demokratie nach W. Merkel et. al.

Um die unübersichtliche Fülle unterschiedlichster Demokratietheorien zu handhaben, nehmen Merkel et. al. vorab eine abstrahierende Kategorisierung vor.

Dabei klassifizieren sie die bestehenden Demokratiekonzepte in minimalistische, maximalistische und mittlere Demokratiemodelle. Das minimalistische Modell liefert die semantisch weiteste Definition, denn sobald innerhalb einer politischen Ordnung freie, gleiche und geheime Wahlen geboten sind, handelt es sich hiernach schon um eine Demokratie.

Demgegenüber liegen die Ansprüche des maximalistischen Modells ungemein höher. Erst wenn

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

unter anderem die ökonomische Wohlfahrt, sozialstaatliche Leistungen, sowie innere und äußere Sicherheit garantiert sind, darf man nach diesem Modell von einer Demokratie sprechen.

Das mittlere Modell hält die alleinige Akzentuierung auf Wahlen für unzureichend und fügt dem minimalistischem Modell daher weitere Teilbereiche hinzu. Im Gegensatz zum maximalistischem Modell betrachtet es jedoch nicht die Output Dimension, lässt also Politikentscheidungen und ihre Ergebnisse außen vor.

Das Konzept der Eingebetteten Demokratie reiht sich in genau diesen mittleren Konzepttypus ein. Dementsprechend fokussiert es sich auf die Normen, Prinzipien und Verfahren, die dem politischen Entscheidungsprozess zugrunde liegen (Merkel 2015: 12) und definiert fünf konstitutive Teilregime der Demokratie.

Im Zentrum des Modells steht das Wahlregime (Teilregime A), welches den Zugang zu den zentralen staatlichen Herrschaftspositionen über Wahlentscheidungen an den Bürgerwillen bindet. Es beinhaltet ein universelles aktives und passives Wahlrecht, sowie freie und faire Wahlen. Im Unterschied zu minimalistischen Demokratiekonzepten ist das Wahlregime aber nur ein notwendiges und kein hinreichendes Kriterium für demokratisches Regieren. Denn auch wenn ein Staat ein entsprechendes Wahlregime gewährleistet, kann eine Regierung zum Beispiel Meinungs- und Pressefreiheit oder gar gezielt die Freiheitsrechte einiger Bürger und Gruppierungen einschränken, um die Oppositionskraft zu mindern. Obwohl das Wahlregime eine hervorgehobene Rolle in der Eingebetteten Demokratie spielt, kann es folglich alleine kein demokratisches Regieren sicherstellen und wird daher durch vier weitere Teilregime ergänzt.

Teilregime B umfasst die politischen Partizipationsrechte. Darunter fallen die Meinungs-, Presse-, und Informationsfreiheit, sowie weitere Assoziations- und Demonstrationsrechte. Diese ermöglichen die Entstehung einer selbstorganisierten, zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit, die als politische Arena kollektive Meinungs- und Willensbildungsprozesse entfaltet und die Grundlage für eine funktionierende Interessenvertretung zwischen Staat und Bevölkerung liefert.

Das Teilregime C bilden die bürgerlichen Freiheitsrechte. Sie begrenzen die Herrschaftsreichweite des Staates, indem sie den Bürger vor Eingriffen in Leben, Freiheit und Eigentum schützen. Ohne diese Grundrechte würden „Despotien der Mehrheit“ (Merkel 2016: 462) drohen, bei denen die Mehrheit ihre politische Macht zur Schwächung ihrer Gegner nutzt, sodass die betroffenen Minderheiten nicht nur ihre bürgerlichen, sondern gleichsam ihre politischen Rechte verlören. In der Folge würden Minderheiten bei Wahlen schwächer repräsentiert sein und sich eine langfristige machterhaltende Mehrheit etablieren.

Die Gewaltenteilung und horizontale Verantwortlichkeit bilden das Teilregime D. Durch die horizontale Aufteilung der Staatsgewalt auf die Legislative (gesetzgebend), Exekutive (vollziehend) und Judikative (Recht sprechend) wird die Macht der amtierenden Regierung begrenzt. So garantiert die Gewaltenteilung die „Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns“ (Merkel 2016: 462). Vorausgesetzt wird jedoch eine unabhängige und funktionsfähige Judikative, die exekutive und

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

legislative Gewalt tatsächlich kontrollieren kann.

Das letzte Teilregime E ist die effektive Regierungsgewalt. Sie soll sicherstellen, dass die Regierungsgewalt bei tatsächlich gewählten Repräsentanten und nicht bei anderen machtvollen Akteuren, wie etwa dem Militär, der Polizei oder Zentralbanken liegt. Ohne diese Bedingung wäre eine Demokratie obsolet, denn wozu sollten Bürger wählen gehen, wenn die wirkliche Entscheidungsmacht gar nicht bei den gewählten Mandatsvertretern liegen würde.

2.2 Defekte Demokratien

Entspricht ein Staatssystem nicht den Ansprüchen der Eingebetteten Demokratie, handelt es sich jedoch nicht zwangsläufig um eine Autokratie. Bisher wurden Herrschaftsformen in der Grauzone zwischen Auto- und Demokratie als hybride Regime zusammengefasst. Merkel et. al. unterteilen diese weiter in defekte Demokratien und Wahlautokratien (vgl. Merkel et. al. 2003).

Der Begriff Wahlautokratie umfasst laut Merkel et. al. Systeme, in denen sowohl Wahlregime als auch politische Partizipationsrechte defekt sind. Dennoch kann ein semipluralistischer Wettbewerb existieren, den der autoritäre Machthaber nicht kontrollieren kann. Die anderen drei Teilregime sind in diesem System hochgradig beschädigt.

Eine defekte Demokratie liegt nach Merkel et. al. genau dann vor, wenn zwar einerseits ein weitgehend funktionierendes, demokratisches Wahlregime zur Regelung des Herrschaftszugangs vorhanden ist, aber andererseits die Anforderungen eines oder mehrerer anderer Teilregime der eingebetteten Demokratie nicht erfüllt werden (vgl. Merkel et al. 2003: 66).

Die Autoren unterscheiden mit der exklusiven -, der illiberalen -, der delegativen – und der Enklavendemokratie vier Formen defekter Demokratie.

Bei der exklusiven Demokratie wird das Wahlregime verletzt, weil einigen Bürgergruppen das Wahlrecht vorenthalten wird.

Die illiberale Demokratie verfehlt die Gewaltenteilung und horizontale Verantwortlichkeit. Dabei ist die Kontrolle von Exekutive und Legislative durch die Judikative nur eingeschränkt möglich. In der Folge sind Regierungshandeln und Gesetzgebung kaum an verfassungsrechtliche Vorgaben gebunden. Außerdem werden bürgerliche Freiheitsrechte abgebaut oder gar nicht erst etabliert.

Auch die delegativen Demokratie verletzt die Gewaltenteilung. Im Unterschied zur illiberalen Demokratie, kann die Exekutive hier allerdings auch nicht mehr durch die Legislative kontrolliert werden. Dementsprechend ist das Regierungshandeln hierbei weder im Einklang mit dem Willen des Parlaments, noch mit den Vorgaben der Verfassung.

Zuletzt beschreibt die Enklavendemokratie solche Systeme, in denen demokratisch nicht gewählte Akteure, wie Zentralbanken, das Militär oder Unternehmer in bestimmten Politikbereichen die letzte Entscheidungsmacht vor gewählten Repräsentanten besitzen.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

2.3 Operationalisierung der eingebetteten Demokratie

Im Folgenden werden jedem der fünf Teilregimen einige Indikatoren mitsamt einer kurzen Erläuterung zugeordnet. Die Auswahl der Kriterien orientiert sich dabei an einer Darstellung von W. Merkel³ (vgl. Merkel 2010: 34).

A. Wahlregime

1. Aktives Wahlrecht: Jeder Bürger hat das Recht sich bei einer Wahl durch Stimmabgabe beteiligen zu können.
2. Passives Wahlrecht: Jeder Bürger hat das Recht sich bei einer Wahl als Kandidat aufstellen zu lassen.
3. Freie und faire Wahlen: Die Stimmabgabe ist frei von Zwang und es gibt keine diskriminierende Wahlgesetzgebung.
4. Gewählte Mandatsträger: Die Vergabe politischer Mandate erfolgt auf Basis der Wahlergebnisse.

B. Politische Partizipationsrechte

5. Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit: Die Freiheiten existieren und werden durch keine politisch motivierte Zensur eingeschränkt.
6. Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsrechte: Bürger dürfen sich zu Gruppierungen zusammenschließen, öffentlich versammeln und Demonstrationen veranstalten.
7. Zivilgesellschaft: Gesellschaftlich selbstorganisierte Sphäre, die politische Meinungs- und Willensbildung unabhängig von staatlichen Eingriffen ermöglicht und die Grundlage der Interessenvertretung bildet.

C. Bürgerliche Freiheitsrechte

8. Existenz individueller Schutzrechte: Individuen sind gegenüber Eingriffen in Leben, Freiheit und Eigentum durch private und staatliche Akteure geschützt.
9. Gleichbehandlung vor Gesetz und im Zugang zu Gerichten.

D. Horizontale Verantwortlichkeit und Gewaltenkontrolle

10. Gewaltenteilung: Staatsgewalt ist auf Gesetzgebung (Legislative), ausführende Gewalt (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) aufgeteilt.
11. Unabhängigkeit der Justiz: Die Justiz ist einzig dem Gesetz verpflichtet und sowohl personell als auch in ihren Entscheidungen politisch unabhängig.

3 Die Darstellung wurde punktuell modifiziert: Die Kriterien der Regime A und B blieben unverändert. Kriterium C.9 wurde aus 2 Kriterien zusammengefasst. D.11 wurde von horizontaler Verantwortlichkeit zu Unabhängigkeit der Justiz konkretisiert. Bei Regime E wurden die Kriterien: „reservierte Domänen“ und „Vetomächte gegen die Verfassung“ entfernt, da diese bereits in anderen Kriterien z.T. enthalten sind.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

E. Effektive Regierungsgewalt

12. Reale Gestaltungsmacht unterliegt demokratischer Kontrolle: Letzte Entscheidungsmacht liegt bei gewählten Mandatsträgern.

Bei der Analyse sollen die zwölf Indikatoren anhand eines ordinalen Skalenniveaus bewertet werden. Dazu soll jedem Kriterium eine der folgenden vier Ausprägungen zugeteilt werden: intakt, beschädigt, defekt, hochgradig defekt.

Die Kriterien sind so konzipiert, dass sie einen möglichst weiten Bereich des jeweiligen Regimes überdecken. Obwohl jedes Kriterium einen anderen Sachverhalt anvisiert, verweisen sie aufeinander und sichern somit erst im Zusammenspiel die Funktionsweise des jeweiligen Teilregimes. Folglich kann ein intaktes Kriterium nicht einfach gegen ein defektes Kriterium aufgewogen werden.

Daher wird jedes Teilregime anhand einer modifizierten Version des Medians bewertet. So wird bei gerader Anzahl an Kriterien nicht das Mittel aus beiden mittleren Werten genommen, sondern das Kriterium mit der schwächeren Ausprägung. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass bei gleicher Anzahl defekte Anforderungen stärker gewichtet werden, als intakte. Bei ungerader Anzahl wird gemäß der Definition des Median wie üblich der Wert des mittleren Kriteriums genommen.

3. Stand der (eingebetteten) Demokratie in Ungarn

An dieser Stelle soll zunächst kurz die politische Entwicklung Ungarns seit dem Systemwechsel skizziert werden. Daraufhin sollen die vorher festgelegten Kriterien (s.h. Kap. 2.3) nacheinander auf ihre Intaktheit untersucht werden. Dabei stützt sich die Untersuchung vorwiegend auf Maßnahmen, die nach dem Regierungswechsel 2010 unternommen wurden. Wenngleich es schon vorher Einschränkungen demokratischer Strukturen gegeben hat, sind diese in ihrer Systematik kaum prägnant und werden daher lediglich in der politischen Entwicklung behandelt.

Zum Ende des Kapitels soll Ungarn anhand der Bewertungsergebnisse in das Spektrum zwischen Demokratie und Autokratie eingeordnet werden.

3.1 Politische Entwicklung

Ungarn galt lange Zeit als Vorreiter des Systemwandels von der kommunistischen Einparteiensherrschaft der Sowjetunion zur konsolidierten Demokratie in Europa. So ebneten die ersten Wahlen im Mai 1990 ein hochstabiles politisches System, ohne vorgezogene Parlamentswahlen, wie vorgesehen beendeten Legislaturperioden und einem stabilen, bipolaren Parteiensystem (vgl. Bos 2013: 132).

Nachdem mit dem Eintritt in die Europäische Union 2004 auch der Selbstdisziplinierungszwang der

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Beitrittsphase weggefallen war, kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern. Als kurz nach der Parlamentswahl 2006 ein ungünstiger, parteiinterner Mitschnitt⁴ des sozialistischen Ministerpräsidenten Gyurcsány veröffentlicht wurde, rief der damalige Oppositionsführer Viktor Orbán zu Massendemonstrationen gegen die Regierung auf.

In dieser Phase schwächten die politischen Spitzen bereits die ansonsten weitaus konsolidierte Demokratie. Mit den bereits angesprochenen Massendemonstrationen verlagerte Orbán die politische Auseinandersetzung vom Parlament auf die Straße. Außerdem führte die hohe Polarisierung zu einer Politisierung der Ministerialbürokratie, sowie von Forschungsinstituten und Medien, wo kaum noch neutrale Standpunkte bezogen werden konnten (vgl. Bos 2013: 133).

Außerdem entzog Gyurcsány den Ministerien die zentrale Politikformulierung und übertrug sie stattdessen externen Reформаusschüssen und Beratern (ebd.:134).

Die folgende Parlamentswahl im April 2010 führte zur Ablösung der bipolaren Parteienlandschaft mit zwei ungefähr gleich großen Parteien. Stattdessen wurde der ungarische Bürgerbund Fidesz mit einer 2/3 Mehrheit zur einzigen dominierenden Kraft im Parlament und kündigte einen weitreichenden Staatsumbau an.

Alleine in den ersten dreieinhalb Jahren nach dem Wahlsieg, erließ die neue ungarische Regierung 800 Gesetze, darunter eine neue Verfassung und sechs umfangreiche Verfassungsänderungen (vgl. Bos 2018a: 19). Unter Leitung von Viktor Orbán sieht sich der Fidesz dazu beauftragt, sowohl mit der sozialistischen Vergangenheit, als auch mit dem liberal geprägtem System des Systemwechsels zu brechen (vgl. Bos 2013: 135). An dessen Stelle soll ein bürgerliches, nationales Ungarn treten, welches Werte wie Familie, Heimat und Glaube verfassungsrechtlich verankert.

Die folgenden beiden Parlamentswahlen gewann der Fidesz erneut deutlich und hält seit 2018 sogar wieder die 2/3 Mehrheit im Parlament.

3.2 Analyse der Demokratiequalität

Im Folgenden sollen die Demokratiequalität in Ungarn entlang der im Voraus operationalisierten Kriterien (s.h. Kap. 2.3) analysiert werden. Dabei soll jedes Kriterium als intakt, beschädigt, defekt oder hochgradig defekt bewertet werden.

A.1 Aktives Wahlrecht

Das aktive Wahlrecht ist in Ungarn jedem volljährigen Staatsangehörigen durch die Verfassung zugesichert (Art. XXIII Abs. 1 GG). Zwar kann Bürgern aufgrund mentaler, psychosozialer oder intellektueller Beeinträchtigung, sowie strafrechtlicher Verurteilung durch eine individuelle Gerichtsentscheidung das Stimmrecht entzogen werden. Diese Bestimmungen sind jedoch in

4 Auf dem Mitschnitt war zu hören, wie der der damalige Ministerpräsident Gyurcsány zugab, die Wähler im Frühjahr 2006 bewusst belogen zu haben

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Einklang mit internationalen Menschenrechtsverpflichtungen (vgl. OSZE 2018: 9).

Daher wird das aktive Wahlrecht als intakt bewertet.

A.2 Passives Wahlrecht

Auch das passive Wahlrecht wird in Ungarn allen volljährigen Staatsangehörigen mit Wohnsitz in Ungarn gewährt (vgl. Ehrhart 2013: 196). Einschränkende Bestimmungen gelten analog zum aktiven Wahlrecht, sodass auch das passive Wahlrecht als intakt bewertet wird.

A.3 Freie und Faire Wahlen

Die Wahlen in Ungarn sind frei von Zwang, da kein Bürger in seiner Wahlentscheidung durch die Androhung individueller, politischer Konsequenzen, abseits des resultierenden Wahlergebnisses beeinflusst wird.

Demgegenüber hat die Fairness der Wahlen seit dem Regierungswechsel 2010 durch einige politische Eingriffe erheblich eingebüßt.

Zunächst reduzierte der Fidesz unter Leitung von Viktor Orbán die Anzahl der Wahlkreise und hob die Zahl der nötigen Unterschriften für eine Kandidatur an (vgl. Salzborn 2015: 80). Die Veränderungen zielten auf eine Schwächung kleinerer Parteien ab (vgl. ebd.).

Nur ein Jahr später wurde die Zusammensetzung der Wahlkreise zugunsten der Regierung abgeändert. Mit der neuen Regelung hätte der ungarische Bürgerbund bei allen bisherigen Wahlen erheblich besser abgeschnitten (vgl. Bos 2013: 193).

Bei den folgenden Parlamentswahlen 2014 und 2018 erreichte Fidesz je 66,83% der Sitze im Parlament, basierend auf nur 44,87% (2014) und 48% (2018) der Stimmen.

Zwar existierte seit der demokratischen Systemtransformation 1989 bereits eine gewisse Disproportionalität im Wahlsystem, sodass starke Parteien wesentlich mehr Parlamentsmandate erlangten, als ihr Anteil an Stimmen entsprach. Jedoch verstärkte der Fidesz den Trend und nutzte ihn mitsamt der Wahlkreisdefinition, um sich bei künftigen Wahlen einen Vorteil zu verschaffen.

Durch die Änderungen am Wahlsystem 2012 dürfen inzwischen auch die sogenannten Auslandsungarn an der Wahl teilnehmen (Spengler/Bauer 2012: 2). Dabei handelt es sich vorwiegend um ungarische Minderheiten in heutigen Nachbarländern, die weder in Ungarn leben, noch je dort gelebt haben brauchen, um eine Staatsbürgerschaft beantragen zu können und mit einer Briefwahl an den Wahlen teilnehmen zu dürfen. Sie sind seit der Einführung Adressat von nationalistischen Mobilisierungskampagnen der ungarischen Regierung. Dass die völkische Instrumentalisierung der Vergangenheit vor allem politisches Kalkül ist, bestätigt das Wahlverhalten der Auslandsungarn. Diese stimmten bei beiden nachfolgenden Parlamentswahlen fast ausschließlich für den Bürgerbund⁵.

Demgegenüber erleben emigrierte Ungarn, die außerhalb der Grenzen des ehemaligen

5 2014: 95,5% ; 2018: 96,2%

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

ungarischen Königreichs leben, eine benachteiligende Sonderbehandlung. Sie dürfen nicht per Briefwahl wählen, sondern müssen die Wahl über dortige diplomatische Vertretungen, wie Konsulaten beantragen und abhandeln (vgl. Bachmann/Héjj 2018: 140).

Sowohl die Schwächung kleinerer Parteien, die Veränderung der Wahlkreise, als auch das privilegierte Wahlrecht für Auslandsungarn zeigen die Bemühungen der ungarischen Regierung das Risiko einer künftigen Wahlniederlage zu minimieren und folglich ihre Macht über die Legislaturperiode hinaus institutionell abzusichern. Dabei wird politische Macht dazu aufgewandt, die Chancen der anderen Parteien im Wahlprozess systematisch zu schwächen.

Es existieren weiterhin freie Wahlen, doch ihre Fairness ist hinreichend eingeschränkt, sodass das Kriterium A.3 als defekt bewertet wird.

A.4 Gewählte Mandatsträger

Die Vergabe politischer Mandate erfolgt in Ungarn grundsätzlich anhand des Wahlergebnisses. So erhält die Partei mit den meisten Stimmen auch die meisten Sitze im Parlament.

Wie bereits erwähnt spiegelt die Sitzverteilung allerdings nur bedingt die Mehrheitsverhältnisse wider. Daher werden politische Mandatsträger auch nur begrenzt anhand des Wahlergebnisses bestimmt.

Da die zugrundeliegende Disproportionalität bereits bei der Bewertung des letzten Kriterium (A.3) berücksichtigt wurde, wird sie hier etwas vernachlässigt, sodass das Kriterium der gewählten Mandatsträger als beschädigt bewertet wird.

B.5 Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit

Die Einhaltung der Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit sind grundsätzlich durch die ungarische Verfassung garantiert (Artikel IX GG). Jedoch hat die Fidesz Regierung seit 2010 mehrere Veränderungen zulasten dieser Grundrechte beschlossen.

Die gravierendste Einschränkung der Pressefreiheit markierte das neue Mediengesetz bereits vier Monate nach Amtsantritt (Vásárhelyi 2011: 157).

Zunächst beschließt es die Zusammenlegung der bisherigen öffentlich-rechtlichen Presselandschaft, zugunsten einer neuen staatlichen Zentralkommission MTVA (Ladwig-Tils 2011: 5) . Desweiteren unterwirft das Gesetz alle ungarischen Medien der Kontrolle durch die neu geschaffene Medienbehörde NMHH (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság). Diese ist mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet. So überwacht sie, ob Medienberichte „politisch ausgewogen“ sind und kann Verstöße mit hohen Geldstrafen von bis zu 700.000€ sanktionieren (Bachmann/ Héjj 2018: 141).

Die Behörde unterliegt weder irgendeiner Kontrolle, noch ist sie politisch unabhängig. Stattdessen werden sondern sowohl Leitung als auch Besetzung für je neun Jahre durch die derzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Parlament bestimmt (vgl. Bachmann/Héjj 2018: 140).

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Das Mediengesetz öffnet Zensur Tür und Tor, denn rechtstheoretisch erfüllt es die Anforderungen des Gesetzesbegriffes nicht (Salzborn 2015: 77). Stattdessen ist es gefüllt mit Generalklauseln, die mit außerrechtlichen, zumeist subjektiven Kategorien wie „guten Sitten“ oder „politischer Ausgewogenheit“ arbeiten (ebd.). Die Definitionsmacht über die resultierenden Interpretations- und Handlungsspielräume obliegen der regierungsnahen Behörde.

Mit der Verfassungsänderung vom 11.03.2013 schränkte die Regierung darüber hinaus die Meinungsfreiheit insofern ein, als dass Aussagen fortan nicht die „Würde des ungarischen Volkes“ verletzen dürfen (vgl. o.V. 2018: 117). Diese Generalklausel ist nicht einfach nur zu umfassend und unbestimmt, sondern markiert vielmehr eine ideologisch anschlussfähige Fundierung des parteipolitischen Selbstverständnisses des Fidesz. Dieser versteht sich selbst als einzig legitimer Repräsentant des Volkes, stilisiert somit politische Gegner zum Volksfeind und unternimmt gemäß dieses Verständnisses einen weitreichenden Eingriff in die öffentliche Meinung.

Zusätzlich zur Zensur der Meinungs-, Medien- und Pressefreiheit führt die ungarische Regierung regelmäßig nationale Konsultationen zu spezifischen Themen durch. Dabei handelt es sich jedoch weniger um direktdemokratische Praxen, als um staatliche Kampagnen zur Mobilisierung und Stimmungsmache (vgl. Bos 2018a: 26). So entsprechen Themen, wie etwa „Einwanderung und Terrorismus“ (ebd.) dem hetzerischen Tenor der Regierung, während Fragen und Antwortmöglichkeiten der Konsultationen stark suggestiv zugunsten der Regierungsagenda formuliert sind. Darüber hinaus werben umfangreiche Medien- und Plakatkampagnen ausschließlich für die Maßnahmen der Regierung, statt unvoreingenommen über die Themen zu informieren. Letztlich lassen sich die Konsultationen wesentlich als Instrumente der Desinformation und Manipulation charakterisieren.

Die Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit ist in Ungarn zulasten der Opposition stark eingeschränkt. Mit dem Mediengesetz hat sich die Regierung ein Instrument zur Kontrolle und Steuerung der ungarischen Öffentlichkeit geschaffen. Die Zahl regierungskritischer Plattformen ist stark rückläufig und wenn überhaupt existieren diese nur noch aufgrund der begrenzten Reichweite des Staates. Außerdem werden administrative Ressourcen für den eigenen Wahlkampf missbraucht, sodass die Grenze zwischen Staats- und Regierungsinformation verwischt (vgl. Bos 2018b: 226). Daher wird die Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit als defekt bewertet.

B.6 Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsrechte

Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsrechte sind in der ungarischen Verfassung unzweideutig garantiert (vgl. Vollnhals 2012: 82).

Eine selektive Einschränkung der Assoziationsrechte erfolgte im Zuge der NGO-Gesetze ab 2017. Mit diesen beschloss die Regierung schärfere Auflagen für die Finanzierung aus dem Ausland, vor allem um den Einfluss des ungarischen Milliardärs George Soros zu mindern, der sich mit seinen Open Society Foundations in ostmitteleuropäischen Staaten für offene und demokratische

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Gesellschaften einsetzt. Dazu finanzierte er NGOs, die unter anderem Korruptionsaffären und Menschenrechtsverletzungen der Regierung anprangerten (Bos 2018a: 21). Im Gegenzug hatte ihm die Regierung zum Feind des Volkes erklärt und vorgeworfen, er wollte jährlich eine Million Migranten in Europa ansiedeln. Vor kurzem erklärte Soros aufgrund der repressiven Politik seinen Rückzug aus Ungarn.

Im Juni 2018 schränkte die Regierung mit dem sogenannten Anti-Soros Paket die Arbeit von NGOs weiter ein, indem sie Flüchtlingshilfe künftig mit Haftstrafen von bis zu zwei Jahren sanktioniert.

Auch wenn das NGO-Gesetz ein Indiz für eine systematische Schwächung liberal-demokratischer Kräfte in Ungarn ist, findet keine allgemeine Einschränkung der Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsrechte statt. Daher werden diese als beschädigt bewertet.

B.7 Zivilgesellschaft

Die Regierung forcierte seit 2010 einen Personalaustausch in elementaren Funktionsbereichen der Gesellschaft (vgl. Bos 2018a: 23 & Györi 2018: 286). So wurden staatliche Institutionen, die Justiz, Medien und kulturelle Einrichtungen durch den Austausch ihrer Eliten politisch instrumentalisiert (vgl. Bos 2018a: 23). Die Besetzung einflussreicher Institutionen mit loyalen Anhängern behindert gesellschaftlichen Pluralismus und schwächt regierungskritische Kräfte. Da Medien (B.5) und Justiz (D.11) bereits an anderer Stelle näher behandelt werden, wird hier die Einschränkung des Kulturbereichs fokussiert.

Durch die neue Verfassung 2011 wurde die regierungsnahе ungarische Kunstakademie (MMA) zur höchsten Instanz bei der Verteilung öffentlicher Fördergelder, wie Gehältern, Subventionen, Stipendien und Staatspreisen (vgl. Györi 2018: 287). Die MMA gilt als ultrakonservativ, für ihren Präsidenten müssen Mitglieder „eine nationale Gesinnung haben“ (ebd.) und „Ungarn mit seiner Sprache und auch seinen Fehlern lieben“ (vgl. ebd.). Folglich ist die Förderung regierungskritischer Kulturproduktion nahezu ausgeschlossen.

Parallel begann die Regierung mit der personellen Erschließung großer Kulturinstitutionen. So wurde der Regierungsbeauftragte und spätere Direktor der Staatsoper, der Leiter des Nationaltheaters, örtliche Theaterleitungen und Direktorenposten, sowie die Leitung des nationalen Kulturfonds regierungstreu neubesetzt (vgl. Györi 2018: 288). Vorausgegangene Diffamierungen ehemaliger - und Legitimationen neuer Leitungen stützten sich dabei auf Begründungen wie „nationaler Gesinnung“, „Ruf des Landes“ oder „Anhänger linksliberaler Ideen“ (ebd.).

Darüber hinaus stoppte die Regierung das bisherige Filmfördersystem, sodass zwei Jahre keine Spielfilme gedreht wurden. Staatlich finanziert wurde derweil trotzdem ein neuer nationaler Filmfond unter Leitung von G. Vajna, der zum engsten Kreis Orbáns zählt (vgl. ebd.). Der Fond entscheidet über die Verteilung von Fördergeldern, ohne die die Filmproduktion in Ungarn traditionell nicht möglich ist (vgl. ebd.).

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Weitere kulturpolitische Maßnahmen reichen über die Errichtung einer nationalen Bibliothek in welcher faschistisches und antisemitisches Gedankengut erscheint, hin zu Neuregelungen der Literaturlauswahl für Schulen.

Die Vielzahl und Reichweite ihrer Eingriffe geben Aufschluss über die antipluralistische Ideologie des Fidesz. Der Bürgerbund versteht sich als einzig legitimer Repräsentant des Volkes, wohingegen die liberale Opposition zum Feind des Volkes verklärt wird (vgl. Bos 2018a: 24). Daraus leitet er seine Berechtigung ab, gesellschaftlichen Pluralismus zugunsten seiner Parteilinie einzuschränken.

Dass die Opposition fast die Hälfte der Bevölkerungsstimmen repräsentiert und dass der „Kampf gegen die Kultur“ (ebd.: 286) einzig der Schwächung eben dieser regierungskritischen Kräfte dient, entzieht sich dem öffentlichen Selbstbekenntnis.

Die Zivilgesellschaft in Ungarn wurde seit 2010 so systematisch geschwächt, dass sie nicht mehr zwischen Staat und Bevölkerung vermitteln kann. Daher wird sie als defekt bewertet.

C.8 Individuelle Schutzrechte

Individuelle Schutzrechte sind in der ungarischen Verankerung fest verankert (vorwiegend Art. I – VII GG). Sie beinhalten unmissverständlich den Schutz von Eigentum, Freiheit und Leben.

Demgegenüber offenbart die xenophobe Stimmungs- und Mobilmachung der Regierung gesellschaftliches Spaltungspotential und schränkt sowohl die Freiheitsrechte, als auch den Zugang zu Gütern und den Schutz von Leben von Roma, Juden und anderen Minderheiten ein (vgl. Sargentini 2018: 6).

Auch gegenüber Geflüchteten sind individuelle Schutzrechte stark eingeschränkt. So urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Verfahren Ilias und Ahmed gegen Ungarn, dass sowohl die Festhaltung im Inland, als auch die Unterbringung in Transitzentren keiner angemessenen Behandlung, sondern willkürlichem Freiheitsentzug glich (EGMR 2017: 2 ff.).

Da jedoch eine Beurteilung der Verpflichtungen des Mitgliedsstaates gegenüber Asylsuchenden an dieser Stelle zu vielschichtig scheint und die Schutzrechte von Minderheiten nicht systematisch eingeschränkt werden, wird das Kriterium C.8 lediglich als beschädigt bewertet.

C.9 Gleichbehandlung vor Gesetz und im Zugang zu Gerichten

Sowohl die Gleichbehandlung vor Gesetz als auch der gleiche Zugang zu Gerichten ist per Verfassung gesichert (Art. XXVIII & Art. 26 GG).

Erneut gibt es einige Fälle in denen die EU Gerichtsentscheidungen kritisiert (vgl. Sargentini 2018:16 ff.). Diese beziehen sich auch hier auf gesellschaftliche Randgruppen. Dennoch ist keine systematische Praxis oder keine generelle Entrechtung zu erkennen.

Daher wird das Kriterium als intakt bewertet.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

D.10 Horizontale Verantwortlichkeit und Gewaltenkontrolle

Die Staatsgewalt ist in Ungarn formal auf Parlament (Legislative), Verfassungsgericht (Judikative) und Regierung (Exekutive) verteilt (vgl. Artikel C. GG).

Nach der Parlamentswahl 2010 begann der Fidesz jedoch die Kompetenzen beider Veto-Spieler zu schwächen.

Zunächst wurde das Verfassungsgericht in seiner Prüfungskompetenz im Bereich der haushaltsrelevanten Gesetze eingeschränkt. So darf es nur noch Steuer- und Finanzgesetze prüfen, sofern die Staatsverschuldung weniger als die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes beträgt (vgl. Bos 2013: 137).

Außerdem wurde 2013 beschlossen, dass das Verfassungsgericht vom Parlament beschlossene Grundgesetzänderungen künftig nur noch formal, nicht aber mehr inhaltlich prüfen darf (vgl. Bachmann/Héjj 2018: 131 & Bos 2013: 139). Diese Änderung ist eine gravierende Einschränkung der Kompetenz des Verfassungsgerichtes, denn während die formale Prüfung nur die Einhaltung von Zuständigkeit- und Verfahrensvorschriften beinhaltet, wird erst durch die inhaltliche Prüfung entschieden, inwiefern ein Gesetz gegen Grundrechte oder gegen Rechtsgüter mit Verfassungsrang verstößt.

Auch dürfen sich Richter in ihren Entscheidungen nicht mehr auf Urteile berufen, die sie vor Inkrafttreten der neuen Verfassung im Januar 2012 gefällt haben (Tóth 2013: 26).

Indes wurde dem Parlament mit dem Budgetrecht seine Kernfunktion entzogen. Stattdessen wurde ein Haushaltsrat gegründet, ohne dessen Zustimmung das Parlament keine Haushalte mehr verabschieden darf. Dieser ist besetzt mit den Präsidenten der Nationalbank und des Rechnungshofes, sowie einem vom Präsident ernannten Vorsitzenden, dessen Amtsdauer länger als die Dauer einer Legislaturperiode ist (vgl. Bos 2013: 137).

Neben der Beschneidung der Kompetenzen der Veto-Spieler, wurde die Verfassung nach Belieben der eigenen politischen Linie angepasst. So wurde aus einem Dokument, das nach gängiger demokratischer Praxis die Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns sicherstellen soll, ein Instrument der Regierung. Dies geschah einerseits, weil für die Verfassungsänderungen kein überparteilicher Konsens notwendig war und andererseits durch den Beschluss der vielen Kardinalgesetze, die nur mit 2/3 Mehrheit abzuschaffen sind und somit quasi Verfassungsrang haben.

In Ungarn ist die Gewaltenteilung mitsamt ihrer Kerninstitutionen formal existent. Doch durch die Einschränkung ihrer Kompetenzen, sowie der politischen Instrumentalisierung der Verfassung ergibt sich eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse hin zu einer dominierenden Exekutive. Daher muss die Gewaltenteilung als defekt bewertet werden.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

D.11 Unabhängigkeit der Justiz

Direkt nach Amtsantritt arbeitete die neue Regierung daran, die Justiz möglichst regierungstreu zu besetzen. So wurde für die Bestellung der Verfassungsrichter eine 2/3 Mehrheit im Parlament ausreichend, sodass die amtierende Regierung die Verfassungsrichter künftig ohne Beteiligung der Opposition bestimmen konnte. Unmittelbar danach wurde die Zahl der Richter von 11 auf 15 gehoben, wovon fünf Richter direkt vom Fidesz ernannt wurden (vgl. Bachmann/Héjj 2018: 130).

Auch wurde das Pensionsalter von Richtern, Staatsanwälten und Notaren von 70 auf 62 abgesenkt, wodurch 236 leitende Richterstellen vom Fidesz neubesetzt werden konnten (vgl. Bachmann/Héjj 2018: 134; Deutscher Bundestag 2012: 6 & o.V. 2018: 115).

Darüber hinaus wurde ein nationales Justizamt gegründet. Dessen regierungsnahen Leiterin darf für jeden Rechtsstreit das passende Gericht auswählen und dem Präsidenten Richter oder deren Versetzung vorschlagen (Jakab/Sonnevend 2012: 92).

Die personelle Verflechtung der Justiz mit der Regierung erweckt viele Zweifel an einer unabhängigen Justiz. Diese wirken im Zuge der politisch eingenommenen Verfassung und der Vielzahl von Generalklauseln mit bedenklichen Interpretations- und Handlungsspielräumen umso folgenschwerer. Die Unabhängigkeit der Justiz wird als defekt bewertet.

E.12 Reale Gestaltungsmacht unterliegt demokratischer Kontrolle

Man könnte nun zu dem Trugschluss gelangen, dass die weitreichenden Eingriffe in Justiz, Medien und Verfassung doch wenigstens ein Beleg für die effektive Gestaltungsmacht der demokratisch gewählten Repräsentanten seien. Schließlich wurden vorwiegend die Einflussmöglichkeiten regierungsunabhängiger Institutionen und damit demokratisch kaum bis garnicht legitimer Personen beschnitten.

Allerdings lässt diese Perspektive außer Acht, dass der Fidesz selbst eine Vielzahl einflussreicher, aber demokratisch kaum kontrollierter Ämter eingeführt hat. So sind die Leitungen der nationalen Justiz-, Kultur- und Medienbehörde mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet, aber gleichzeitig demokratisch nicht legitimiert, sondern lediglich durch den Ministerpräsidenten bestimmt.

Noch schwerwiegender wiegt der Umstand, dass der Fidesz systematisch seine Macht über die Legislaturperiode hinaus abzusichern versucht. Durch die Änderung der Verfassungsvorschriften, der Vielzahl an Kardinalgesetzen und dem Elitentausch mit langen Amtszeiten wird die Gestaltungsmacht künftiger Regierungen mit weniger als 2/3 Mehrheit gravierend eingeschränkt.

Zwar konzentriert sich die politische Macht derzeit vorwiegend bei gewählten Repräsentanten, doch wird nach einem Regierungswechsel eine 2/3 Mehrheit und ein umfänglicher Staatsumbau notwendig sein, um diesen Umstand wiederherzustellen. Daher unterliegt die reale Gestaltungsmacht nur temporär der demokratischen Kontrolle, sodass das Kriterium als beschädigt bewertet wird.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Die Ergebnisse des Kapitels werden in der folgenden Tabelle veranschaulicht. Dabei wird die Bewertung jedes Teilregimes, wie zuvor festgelegt (s.h. Kapitel 2.3) anhand einer leicht modifizierten Versions des Medians vollzogen.

A. Wahlregime			
Aktives Wahlrecht	Passives Wahlrecht	Freie und Faire Wahlen	Gewählte Mandatsträger
B. Politische Partizipationsrechte			
Meinungs-/Presse- und Informationsfreiheit	Assoziations-, Versammlungs- und Demonstrationsrechte	Zivilgesellschaft	
C. Bürgerliche Freiheitsrechte			
Individuelle Schutzrechte	Gleichbehandlung vor Gesetz und im Zugang zu Gerichten		
D. Horizontale Verantwortlichkeit und Gewaltenkontrolle			
Gewaltenteilung		Unabhängigkeit der Justiz	
E. Effektive Regierungsgewalt			
Reale Gestaltungsmacht unterliegt demokratischer Kontrolle			

- intakt
- beschädigt
- defekt
- hochgradig defekt

3.3 Klassifizierung des politischen Systems Ungarns

Das politische System in Ungarn erweckt bei flüchtiger Beurteilung den Eindruck einer konsolidierten Demokratie. Schließlich existieren demokratische Kerninstitutionen, wie Wahlen, Parlament und Verfassungsgericht, ebenso wie die Gewaltenteilung und Medien.

Eine genauere Analyse attestiert den Kernfunktionen eben dieser Institutionen allerdings erhebliche Mängel und Einschränkungen. So konnten nur drei von zwölf Kriterien und kein einziges der fünf Teilregime der eingebetteten Demokratie als intakt bewertet werden (vgl. Kap. 3.2).

Folglich scheiden mit der exklusiven -, der delegativen – und der Enklavendemokratie von vorneherein drei der vier Formen defekter Demokratien aus (vgl. Kap. 2.2). Alle drei Typen verletzen jeweils nur eines der fünf Teilregime, und zwar entweder das Wahlregime (A), die Gewaltenteilung (D) oder die effektive Regierungsgewalt (E).

Auch die illiberale Demokratie liefert eine unzureichende Beschreibung. Zwar attestierte die

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Bewertung Ungarn den Defekt seiner Gewaltenteilung (D) und eine Einschränkung der bürgerlichen Freiheitsrechte (C). Doch sind darüber hinaus auch alle anderen Kriterien eingeschränkt oder defekt, während der Idealtypus der illiberalen Demokratie lediglich die beiden angesprochenen Kriterien verletzt.

Die beste Passung erreicht daher die Wahlautokratie. Sowohl beim ungarischen Regierungssystem, als auch beim angesprochenen Typus sind die politischen Partizipationsrechte (B) defekt und die bürgerlichen Freiheitsrechte (C), sowie die effektive Regierungsgewalt (E) beschädigt. Abweichungen finden sich bei den letzten beiden Kriterien. Während das Wahlregime (A) des ungarischen Systems als beschädigt und die Gewaltenteilung (D) als defekt bewertet wurde, sind die Bewertungen beim Idealtypus umgekehrt.

Das Regierungssystem Ungarns lässt sich unter Berücksichtigung von zwei wesentlichen Eigenheiten dennoch weitestgehend als Wahlautokratie charakterisieren.

Die erste Eigenheit betrifft die Absicherung der Macht über die Legislaturperiode hinaus, welche ein typisches Element autokratischer Herrschaft darstellt. Jedes Regime im Übergang von der Demo- zur Autokratie, muss sich früher oder später fragen, wie es trotz Wahlen die eigene Macht erhalten kann. Der ungarische Sonderweg findet dabei nicht über die alleinige Einschränkung oder gar ein Verbot von Wahlen statt. Wie in der Arbeit gezeigt, ist das Wahlregime zwar beschädigt, aber nicht abgeschafft. Dafür beinhaltet das System Orbán eine Mixtur weiterer Instrumente.

So wurden Eingriffe in die fundamentalen Grundlagen des Staates mithilfe einer neuen Verfassung, sechs folgenden Modifikationen und zahlreichen Kardinalgesetzen mit Verfassungsrang erreicht. Die Verankerung parteilicher Interessen im Höchsten Recht dient neben der Einflussnahme auch der Machtabsicherung, da diese Bestimmungen nur mit 2/3 Mehrheit abgeschafft werden können. Darüber hinaus wurden Machtpositionen außerhalb der demokratischen Kontrolle geschaffen. Diese Ämter sind regierungstreu besetzt und lange Amtsdauern sichern ihren weitreichenden Einfluss auch über die Dauer der Legislaturperiode hinaus.

Zuletzt wurde das Risiko einer Wahlniederlage entlang zweier Stränge minimiert. So wurde zuerst die Fairness der Wahlen durch die Modifikation der Wahlkreise zugunsten der amtierenden Regierung beschnitten. Als Zweites wurden die politischen Partizipationsrechte und dabei vor allem die konstituierenden Rechte der Zivilgesellschaft mitsamt der Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit eingeschränkt. Dadurch wurde nicht nur das kritische Potential der Öffentlichkeit gegenüber der Regierung erheblich eingeschränkt, sondern gänzlich in ihr Gegenteil verkehrt. Stattdessen hat sich die Regierung selbst an den Schalthebeln kultureller Institutionen in Stellung gebracht und durch die neugeschaffene Medienbehörde ein weiteres Mittel zur Kontrolle und Steuerung der ungarischen Öffentlichkeit etabliert. Die Möglichkeit der Etablierung einer kritischen Öffentlichkeit, in der sich kollektive Meinungs- und Willensbildungsprozesse in Disposition zum Kurs der Regierung entwickeln, scheint unter den derzeitigen

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Rahmenbedingungen stark behindert⁶.

Die zweite Eigenheit des ungarischen Systems bildet eine starke Machtkonzentration bei der Regierung. Diese Exekutivdominanz wurde durch die systematische Schwächung von potentiellen Veto-Spielern im demokratischen System erreicht. Neben den bereits erwähnten Verfassungsänderungen folgen sowohl die Beschneidung der Kompetenzen des Verfassungsgerichtes und des Parlaments, als auch die Eingriffe in Kultur, Medien und Justiz diesem Paradigma.

4. Resümee

Die vorliegende Arbeit untersuchte die Frage, wie demokratisch das ungarische Regierungssystem derzeit ist.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse muss resümiert werden, dass das System Ungarns gegenwärtig überhaupt nicht demokratisch ist. Ferner genügt es nicht einmal mehr den Ansprüchen der vorgestellten defekten Demokratietypen. Stattdessen muss das ungarische System eher als Subtyp einer Autokratie begriffen werden und wurde hier als Wahlautokratie mit Eigenheiten charakterisiert (vgl. Kap. 3.3).

Selbstverständlich sind weder Vorgehen noch Ergebnis dieser Arbeit über jeden Zweifel erhaben. So kann der Arbeit im Rahmen ihrer begrenzten Möglichkeiten mit Recht Selektivität und Lückenhaftigkeit unterstellt werden. Um Vollständigkeitsansprüchen über jeden Zweifel erhaben zu sein, wäre eine systematische Analyse aller Gesetze der ungarischen Regierung ab 1989 notwendig gewesen. Diese scheiterte nicht zuletzt am Fehlen einer englisch-/ oder gar deutschsprachigen Datenbank, die fortwährend verabschiedete Gesetze dokumentiert.

Doch obwohl sich die Arbeit nur auf die verfügbare Literatur beziehen konnte und an der einen oder anderen Stelle sicher Punkte hinzugefügt oder relativiert werden könnten, sind starke Entwicklungstendenzen seit dem Regierungswechsel 2010 sichtbar geworden. Diese betreffen das vorgestellte Demokratiekonzept nicht nur punktuell, sondern ziehen sich durch alle Regime der eingebetteten Demokratie, sodass es fragwürdig erscheint, inwiefern eine umfassendere Analyse das Ergebnis entscheidend entschärfen könnte .

Der Abbau demokratischer Prinzipien und die Errichtung einer Wahlautokratie in Ungarn lassen wenig Raum für Optimismus. Bedenklich scheint auf der einen Seite, dass ein solch fulminanter Prozess und der offensichtliche Bruch mit zentralen europäischen Normen mitten in Europa möglich ist. Zugleich ist die Gefahr von Nachahmern mit Blick auf die Entwicklung in Polen bereits Realität. Und auch innerhalb der konsolidierten Demokratien quer über dem Kontinent lassen sich rechtspopulistische Befürworter des antidemokratischen Kurses finden.

⁶ Hier muss angemerkt werden, dass es trotz den Einschränkungen Mobilisation gegen Orbán gibt (z.B. in Form von Demonstrationen). Es sollte lediglich auf die erschwerten Bedingungen hingewiesen werden.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Doch der Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist nicht regional auf Europa begrenzt. Bei allen qualitativen Unterschieden zwischen der Entwicklung in Putins Russland, Erdogans Türkei oder Orbáns Ungarn, haben sie eine antidemokratische Stoßrichtung gemeinsam.

Wie man diese demokratischen Fehlentwicklungen aufhalten oder zumindest eindämmen kann, ist bereits und wird auch weiterhin Gegenstand vieler politikwissenschaftlicher Abhandlungen sein. Wer hier vielversprechende Antworten findet, entscheidet womöglich über nicht weniger als die Zukunftsaussichten des demokratischen Systems.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

5. Literaturverzeichnis

- Ágh, Attila (2017): The EU polycrisis and hard populism in East -Central Europe: From the Copenhagen dilemma to the Juncker paradox. In: Politics in Central Europe 13 (2-3), S. 7-32. Letzter Zugriff: 24.08.2018. Online unter: http://www.politicsincentraleurope.eu/documents/file/PCE_2017_2a3_13_2018.pdf
- Alexe, Thilo (2018): Umstrittener Glückwunsch. Letzter Zugriff: 24.8.2018. Online unter: <http://www.lvz.de/Region/Mitteldeutschland/Sachsens-CDU-Fraktionschef-gratuliert-Viktor-Orban-zum-Wahlsieg>
- Bachmann, Klaus/ Héjj, Dominik (2018): „Illiberale Demokratien“. Baupläne aus Ungarn und Polen. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 127-147.
- Bozóki, András (2011): Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie. In: Zeitschrift Osteuropa. 12/2011, S. 65–87.
- Becker, Markus (2018): Orbans Sieg spaltet Europa. Letzter Zugriff 24.8.2018. Online unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ungarn-viktor-orbans-wahlsieg-spaltet-europa-a-1201913.html>
- Bos, Ellen (2013): Die ungarische Demokratie in der Krise? Veränderungen des politischen Systems in Ungarn nach drei Jahren Regierung Viktor Orbán. In: Südosteuropa Mitteilungen 03-04/2013, S. 128-141.
- Bos, Ellen (2018a): Das System Orbán - Antipluralismus in Aktion. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 19-32.
- Bos, Ellen (2018b): Mit der Mehrheit zur Mehrheit. Die Parlamentswahl in Ungarn 2018. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 215–228.
- Deutscher Bundestag (2012): Antwort auf die Kleine Anfrage zur Einschränkung der Menschenrechte in Ungarn. Letzter Zugriff: 26.08.2018. Online unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/087/1708709.pdf>
- Ehrhart, Christof E. (2013): Transformation in Ungarn und der DDR: Eine vergleichende Analyse. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- EGMR=Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2017): Case Of Ilias and Ahmed v. Hungary (deutsche Übersetzung). Letzter Zugriff 25.08.2018. Online unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-184930>
- Frank, Peter (2018): Dauermobilisierung in Ungarn. Die xenophoben Kampagnen der Regierung Orbán. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 33–55.
- Györi, László J. (2018): König Ubu in Ungarn. Viktor Orbáns „Totalangriff“ auf die Kultur. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 283–296.
- Grundgesetz Ungarns (GG): Stand: 08.04.2012. Letzter Zugriff: 25.08.2018. Online unter: <http://www.verfassungen.eu/hu/verf11-i.htm>
- Halmai, Gábor (2016): Der Niedergang der liberalen Demokratie mitten in Europa. In: Transit : Europäische Revue (48), S.20-44. Jakab, András/Sonnevend, Pál (2012): Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 72 (1), S.79-102.
- Jakab, András/Sonnevend, Pál (2012): Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 72 (1), S.79-102.
- Jelpke, Ulla (2018): Bundesregierung leistet der Orbanisierung Europas Vorschub. Letzter Zugriff 24.8.2018. Online unter: <https://www.linksfraktion.de/presse/pressemitteilungen/detail/bundesregierung-leistet-der-orbanisierung-europas-vorschub/>
- Kaufmann, Sylvia-Yvonne (2018): Orbán bleibt ein schwieriger Partner für die EU. Letzter Zugriff: 24.8.2018.

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

Online unter: <https://www.spd-europa.de/pressemitteilungen/orban-bleibt-ein-schwieriger-partner-fuer-die-eu-3451>

Koenen, Krisztina (2015): Orbánismus in Ungarn - Ursprünge und Elemente der „Illiberalen Demokratie. In: Osteuropa 11-12/2015, S. 33–44.

Ladwig-Tils, Birgit (2011): Neues Mediengesetz und Verfassungsänderung. Ungarn, wohin steuerst Du? Letzter Zugriff 25.08.2018. Online Unter: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/08826.pdf>

Lang, Kai-Olaf (2015): Ungarn: Demokratischer Staatsumbau oder Autokratie. Innere Merkmale und außenpolitische Folgen des Systems Orbán. In: SWP-Aktuell 2015/6, S. 1-8.

Lang, Kai-Olaf (2016): Zwischen Rückbesinnung und Erneuerung: Polens PiS und Ungarns Fidesz im Vergleich. In: Osteuropa 1-2/2016, S. 61–78.

Lang, Kai-Olaf (2018): Zweieiige Zwillinge. PiS und Fidesz: Genotyp und Phänotyp. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 77-98.

Merkel, Wolfgang / Puhle, Hans-Jürgen / Croissant, Aurel / Eicher, Claudia / Thiery, Peter (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Opladen: Leske+Budrich.

Merkel, Wolfgang (2010): Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Merkel, Wolfgang (2015): Demokratie und Krise - Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Merkel, Wolfgang (2016): Eingebettete und defekte Demokratien. In: Schaal, Gary S. (Hrsg.): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 2: Empirische Demokratietheorien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 455-484.

Meuthen, Jörg/Gauland, Alexander (2018): AfD-Bundessprecher gratulieren Viktor Orbán zum überragenden Wahlerfolg seiner Partei bei den ungarischen Parlamentswahlen. Letzter Zugriff: 24.8.2018. Online unter: <https://www.afd.de/afd-bundessprecher-gratulieren-viktor-orban-zum-ueberragenden-wahlerfolg-seiner-partei-bei-den-ungarischen-parlamentswahlen/>

Minkenberg, Michael (2016): The Radical Right in Eastern Europe. Democracy under Siege? New York: Palgrave Macmillan US.

OSZE (2018): Report on Parliamentary Elections in Hungary. Letzter Zugriff 25.08.2018. Online unter: <https://www.osce.org/odihr/elections/hungary/385959?download=true>

o.V. (2018): Rechtsstaat und Asylpolitik. Ungarn, Polen und die EU: Drei Chroniken. In: Zeitschrift Osteuropa. 3-5/2018, S. 115-126.

Rupnik, Jacques (2016): Surging Illiberalism in the East. In: Journal of Democracy 27 (4), S. 77-87.

Salzborn, Samuel (2015): Schleichende Transformation zur Diktatur. Ungarns Abschied von der Demokratie. In: Kritische Justiz, S. 48

Sargentini, Judith (2018): Draft Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded. Letzter Zugriff 25.08.2018. Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-620.837+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>

Spengler, Frank/ Bauer, Bence (2012): Wählerregistrierung in Ungarn. Letzter Zugriff: 25.08.2018. Online unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32956-1522-1-30.pdf?121203174354

Thym, Daniel (2018): Der Rechtsbruch-Mythos und wie man ihn widerlegt. Letzter Zugriff: 24.8.2018. Online

Abbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn

unter <https://verfassungsblog.de/der-rechtsbruch-mythos-und-wie-man-ihn-widerlegt/>

Tóth, Gábor Attila (2013): Macht statt Recht. Deformation des Verfassungssystems in Ungarn. In: Zeitschrift Osteuropa. 4/2013, S. 21-28.

Vásárhelyi, Maria (2011): Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung. In: Zeitschrift Osteuropa 12/2011, S. 157-166

Vollnhals, Clemens (2012): Jahre des Umbruchs. Friedliche Revolution in der DDR und Transition in Ostmitteleuropa. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht Verlag.