

Samuel Salzborn

## Schleichende Transformation zur Diktatur. Ungarns Abschied von der Demokratie

Seit Viktor Orbán im Jahr 2010 zum zweiten Mal zum Ministerpräsidenten Ungarns gewählt worden ist, haben er und seine Partei Fidesz das politische System nachhaltig umgestaltet und demokratische Mitbestimmungs- und Partizipationsrechte massiv eingeschränkt. Nimmt man seither die mediale Berichterstattung über rechtliche und politische Änderungen in Ungarn in den Blick, fällt auf, dass in der bundesdeutschen Öffentlichkeit über diese Prozesse der Entdemokratisierung und Autokratisierung am jeweils konkreten Einzelfall (einer Äußerung, einer Plenardebatte, eines Gesetzes usw.) in den Tages- und Wochenmedien kontinuierlich berichtet wurde, eine generalisierende Deutung und Interpretation dieser fast immer nur Einzelaspekte darstellenden Entwicklung jedoch ausbleibt – gerade so, als würde man bei einem Puzzle die Einzelteile genau kennen, sie aber nicht zusammensetzen wollen oder können. Über die Ursachen hierfür zu spekulieren, ist nicht zielführend, gleichwohl verdichten sich die Indizien immer mehr, nach denen es angezeigt ist, auch wissenschaftlich den interpretativen Schritt konsequent zu gehen und Ungarn als ein politisches System zu beschreiben, das sich nicht nur von der Demokratie verabschiedet, sondern sich schleichend zur Diktatur transformiert hat.<sup>1</sup>

Die mit dieser These verbundene Schärfe ist dem Verfasser dieses Beitrags bewusst, wie auch unzweifelhaft ist, dass die These tatsächlich politisch provozieren könnte – sich deswegen aber nur aus Sorge einer (politik-)wissenschaftlichen Erkenntnis zu versperren, weil sie politisch als nicht opportun gelten könnte, ist aus meiner Sicht aber weder ein hinreichender noch ein redlicher Einwand – noch zumal in der amerikanischen Fachdebatte seit geraumer Zeit auch über den „illiberal turn“ Ungarns und die damit verbundene antidemokratische Entwicklung diskutiert wird.<sup>2</sup> Insofern ist es das Anliegen dieses Beitrags, die These der schleichenden Transformation des politischen Systems von Un-

1 Ich greife hier bewusst den Begriff der *Diktatur* aus der älteren Herrschaftsforschung (wieder) auf (vgl. Salzborn, Demokratie. Theorien, Formen, Entwicklungen, 2012, S. 106 ff.), weil Ungarn meines Erachtens sowohl Indizien aufweist, die es als *autokratisch* kennzeichnen (wesentliche Züge der neuen ungarischen Verfassung), wie auch solche, die als *totalitär* anzusehen sind (wie die gesamte Mediengesetzgebung) und mir wichtig ist, die generelle Entwicklung zu charakterisieren, bevor Detaildiskussionen über konkrete Typenzuordnungen geführt werden können. Damit greife ich das von mir systematisch an anderer Stelle formulierte Argument (Salzborn, Autokratie, Autoritarismus – und Demokratie? Konzeptionelle Anmerkungen zum Stand der Autokratieforschung, Neue Politische Literatur 2012, S. 260 ff.) am empirischen Beispiel Ungarn wieder auf, nachdem politikwissenschaftliche Forschung über nicht- bzw. antidemokratische Systeme primär darauf fokussieren sollte, diesen Nachweis zu erbringen, statt durch exorbitante Subtypenbildung die generalisierende Perspektive der Demokratie- und Autokratieforschung als *Herrschaftsforschung* aus den Augen zu verlieren.

2 Siehe den Themenschwerpunkt „Hungary’s Illiberal Turn“ des Journal of Democracy (H. 3/2012).

garn hin zur Diktatur aus demokratie- und rechtstheoretischer Perspektive zu begründen und damit die politikwissenschaftliche Sensibilität am Beispiel des Einzelfalls Ungarn zu stärken für die Wahrnehmung eines antidemokratischen Transformationsprozesses,<sup>3</sup> der nach zentralen kontextanalytischen Kriterien der vergleichenden Demokratieforschung eigentlich fast unmöglich hätte sein müssen, etwa wegen der Einbindung Ungarns in stabile Bündnisse mit Demokratien (EU, NATO) oder wegen des geostrategischen Kontextes, also der geografischen und damit dann auch soziopolitischen Integration in eine mehrheitliche Umwelt von Demokratien (Nachbarstaaten).<sup>4</sup> Dass die ungarische Regierungspartei Fidesz unter Parteichef Orbán aber auch bündnispolitisch grundlegende Umorientierungen vorbereitet, zeigte sich zuletzt intensiv im Europawahlkampf der Partei, der von prorussischen und antieuropäischen Slogans geprägt war und in dem Orbán bereits vor der Wahl den offenen Konflikt mit der Europäischen Volkspartei (EVP) gesucht hat (der Fidesz angehört), als er bereits seine Nichtunterstützung von Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsident ankündigte.

Der Beitrag wird zur Begründung der These von der schleichenden Transformation Ungarns von der Demokratie zur Diktatur in zwei Schritten vorgehen: Im ersten Schritt wird der Fokus auf die Rolle der ungarischen Verfassung und ihrer materiellen Veränderungen unter Orbán gelegt und gezeigt, warum die ungarische Verfassung demokratie- bzw. rechtstheoretisch betrachtet auf der Ebene der Verfassungsnorm in ihren wesentlichen Zügen (was nicht heißt: vollständig!) zu antidemokratischen Prämissen verändert wurde. Im zweiten Schritt werden wesentliche rechtliche Umgestaltungen auf einfachgesetzlicher Ebene diskutiert (insbesondere das Staatsbürgerschaftsgesetz, das Mediengesetz und das Wahlrecht), die zeigen, dass sich die antidemokratischen Tendenzen auf verfassungsrechtlicher Ebene auf einfachgesetzlicher Ebene einerseits radikalisierten und in autoritäre „Maßnahmen“ (Ernst Fraenkel) verwandeln und damit andererseits die normativen Vorgaben der Verfassung in ihrer zum Teil noch vorhandenen Deutungsoffenheit zugleich weiter konkretisieren und damit die formale Offenheit faktisch einschränken und schließen.

3 Dies scheint mir auch deshalb wichtig, weil die gesamte Entwicklungstendenz Ungarns auch in der empirisch-vergleichenden Forschung betont wird (Freedom House etwa dokumentiert drastische Einbrüche auf der Demokratieskala, wobei Ungarn von allen europäisch-asiatischen Transformationsstaaten mit Abstand die deutlichste relative Demokratiereduktion verzeichnet, noch deutlicher als Aserbaidschan und Russland; vgl. Kovács, Hungary, in: Freedom House (Hrsg.), Nations in Transit 2014: Eurasia's Rupture with Democracy, 2014, S. 249 ff.), ohne jedoch den aus einer demokratie- und rechtstheoretischen Einzelfallanalyse möglichen Vertiefungen Rechnung tragen zu können.

4 Vgl. Salzborn, Voraussetzungen für oder Verhinderung von Demokratie? Ambivalenzen des Kulturbegriffs und des ethnisch-kulturellen Kontextes von Demokratie, in: Buchstein (Hrsg.), Die Versprechen der Demokratie, 2013.

## 1. Die Wende zur Diktatur: Ungarns neue Verfassung von 2011

Wenngleich die Einführung der neuen Verfassung Ungarns (die offiziell als Grundgesetz betitelt ist),<sup>5</sup> mit der auch der Zusatz „Republik“ aus der offiziellen Staatsbezeichnung gestrichen wurde,<sup>6</sup> chronologisch nicht der erste antidemokratische Schritt der zweiten Orbán-Regierung war, so doch der grundlegendste und folgenschwerste. Insofern wird er hier aus demokratietheoretischen Erwägungen auch an zentraler Stelle gewürdigt und einem systematischen Zugang der Vorzug vor einem chronologischen gegeben.

### 1.1. Die Ethnisierung der Verfassungsordnung

Die neue ungarische Verfassung, die das lange verfassungsgebende Vakuum seit 1989/90 kompensiert und strukturell damit durchaus das ordnungspolitische Argument der Notwendigkeit für sich positiv beanspruchen kann, wurde 2011 mit der Zweidrittelmehrheit der Regierung beschlossen und trat 2012 in Kraft. Die rechtswissenschaftliche Diskussion, ob diese Verfassung stärker ein kontinuierliches oder ein diskontinuierliches Moment in der ungarischen Verfassungsgeschichte betont, ist kontrovers,<sup>7</sup> ebenso, wie die daraus rechtssystematisch abgeleitete Frage nach der politisch präjudizierenden Qualität der Verfassung, also ihrer politischen Kontextualisierung. Gleichwohl besteht Einigkeit darin, dass die Änderungen einschneidenden Charakter haben und dass bestimmte Strukturelemente (Verfassungsgerichtsentsmachtung) auch aus juristischer Perspektive problematisch und nur schwer in den europäischen Normenkontext vermittelbar sind.<sup>8</sup>

Ein Aspekt, der bisher vernachlässigt wurde und an dem sich zeigt, inwiefern eine rechtstheoretische Diskussion unverzichtbar eine politikwissenschaftliche Perspektive haben sollte, ist die Ethnisierung der Verfassungsordnung und die damit vollzogene faktische Entliberalisierung des *demos* durch die neue Verfassung. Entliberalisierung meint,

5 Die offizielle Bezeichnung „Grundgesetz“ wird im Unterschied zum bundesdeutschen Verständnis, in dem historisch die Vorläufigkeit betont werden sollte, hier gebraucht, um kenntlich zu machen, dass die eigentliche verfassungsrechtliche Referenz in längerer Tradition gesehen wird (Kovács, Ungarns neue Verfassung – In Kraft 1. Januar 2012, Osteuropa Recht 2011, S. 255) – und damit faktisch vordemokratischer Provenienz ist. So heißt es im „Nationalen „(Glaubens-)Bekenntnis“ (siehe hierzu weiter unten): „Wir halten die Errungenschaften unserer historischen Verfassung und die Heilige Krone in Ehren, die die verfassungsmäßige staatliche Kontinuität Ungarns und die Einheit der Nation verkörpern.“ Insofern liegt in der ungarischen Begriffswahl, die Verfassung zum Grundgesetz zu deklarieren, das auf eine eigentliche Verfassung Bezug nimmt und sich in deren Tradition setzt, bereits eine christlich-revisionistische Begriffswahl (zur „Heiligen Krone“ gehörten auch Gebiete, die heute Teil der Staaten Österreich, Slowakei, Polen, Rumänien, Kroatien, Serbien und der Ukraine sind), die man analytisch nicht übernehmen sollte.

6 Auch wenn dieses Moment hier nicht vertieft werden kann, so ist es doch mitnichten eine Lappalie: Denn die Streichung der „Republik“ aus der offiziellen Staatsbezeichnung löst die Verbindung aus staatlicher (Republik) und nationaler (Ungarn) Dimension einseitig zugunsten der ausschließlich nationalen – und damit ethnisch gemeinten – Dimension, und zugleich wird mit dem republikanischen Bezug beim Tilgen der „Republik Ungarn“ zum reinen „Ungarn“ als Selbstbezeichnung auch symbolisch ein Verzicht auf republikanische Werte vorgenommen.

7 Jakab/Sonnevend, Kontinuität mit Mängeln: Das neue ungarische Grundgesetz, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2012, S. 79 ff.

8 Grabenwarter/Hoffmann-Riem/Suchocka/Tuori/Velaers, Opinion on the new Constitution of Hungary, CDL-AD(2011)016, 2011.

dass die neue ungarische Verfassung sich erstens von einem am Individuum als Rechtssubjekt orientierten Rechtsverständnis verabschiedet hat, dass sie zweitens dem grund- und/oder menschenrechtlichen Schutz des Individuums vor dem Staat kein Primat mehr einräumt und dass sie drittens dem territorialen Bekenntnisprinzip das ethnisierte Abstammungsprinzip vorordnet und damit die Frage nach der Zugehörigkeit zur ungarischen Nation auf eine ethnische und damit vopolitische, nicht mehr verhandel- oder änderbare Grundlage stellt.

Zentral hierfür ist rechtstheoretisch das dem eigentlichen Verfassungstext mit dem Leitsatz „Gott segne den Magyaren“ vorangestellte „Nationale (Glaubens-)Bekenntnis“;<sup>9</sup> an das nach Art. R Abs. 3 *alle* verfassungsrechtlichen Bestimmungen gebunden sind: „Die Bestimmungen des Grundgesetzes sind im Einklang mit den Zielen, mit dem enthaltenen Nationalen Bekenntnis und mit den Errungenschaften der historischen Verfassung zu interpretieren.“ Damit gibt die Verfassung nicht nur einen zwingenden Deutungsrahmen vor, sondern präjudiziert auch die in rund 50 Artikeln der Verfassung formulierten Referenzen auf so genannte Schwerpunktgesetze. Diese Schwerpunktgesetze sollen dazu dienen, in der Verfassung nicht explizit ausformulierte Regularien einfachgesetzlich zu reglementieren, können aber nach Art. T Abs. 4 nur mit Zweidrittelmehrheit der „anwesenden Parlamentsabgeordneten“ verabschiedet oder modifiziert werden.

Die Macht, die sich die Regierung Orbán damit geschaffen hat, wird im Folgenden noch genauer diskutiert, wenn die Wahlrechtsänderungen vorgestellt werden, die durch geschickte Manipulationen der Wahlkreise die Faktizität einer Zweidrittelmehrheit von Fidesz geschaffen hat, die damit in die Lage versetzt wurde, auf einfachgesetzlicher Ebene Vorgaben zu installieren, die dem völkischen Grundprimat der Verfassung folgen können und es langfristig unmöglich machen, diese Gesetze wieder zu ändern. Insofern kommt Art. T Abs. 4 i.V.m. den zahlreichen Referenznahmen auf die erstrebte Schwerpunktgesetzgebung in der Verfassung ein zentraler Stellenwert zu – auch, weil viele Bestimmungen zu grund- und menschenrechtlichen Fragen in der Verfassung sehr allgemein gehalten, oft nahezu substanzlos formuliert und weitgehend nicht im Widerspruch zur europäischen Rechtsdogmatik formuliert wurden, gleichwohl aber Art. R Abs. 3 i.V.m. Art. T Abs. 4 faktisch den Gesetzgebungsprozess an das „Nationale (Glaubens-)Bekenntnis“ der Verfassung bindet – das nun seinerseits wiederum antidemokratisch und explizit völkisch formuliert ist, aber verfassungssystematisch wie eine Präambel funktioniert und insofern eine juristisch höchst ausgefeilte Strategie Anwendung gefunden hat, die den materiellen Kern der Verfassung als weitgehend unproblematisch im Sinne eines europäischen Demokratieverständnisses erscheinen lässt, zugleich aber faktisch die Dominanz von antidemokratischen und völkischen Politikvorstellungen herstellt. Dies geschieht wie gesagt nicht nur, aber primär im „Nationalen (Glaubens-)Bekennt-

9 Ich folge bei der Übersetzung des Leitsatzes Magdalena Marsovszky (Antiziganismus in Ungarn, in: Hentges u.a. (Hrsg.), *Sprache – Macht – Rassismus*, 2014, S. 287), die sich textkritisch mit der offiziellen Übersetzung der ungarischen Verfassung ins Deutsche auseinandergesetzt und betont hat, dass die ungarische Formulierung „Isten áldd meg a magyart“ wörtlich „Gott segne den Magyaren“ bedeute und damit erheblich von der durch die ungarische Regierung vorgenommenen Übersetzung „Gott, segne die Ungarn“ abweicht, da der Terminus „Magyaren“ ideengeschichtlich eindeutig völkische Referenzen aufweist, wohingegen „Ungarn“ implikationsoffen ist, insofern also in der falschen Übersetzung durch die ungarische Regierung auch ein bewusstes Täuschungsmanöver vermutet werden darf. Dasselbe gilt für den Titel, der offiziell mit „Nationales Bekenntnis“ ins Deutsche übersetzt wird, aber auf Ungarisch „Nationales Glaubensbekenntnis“ lautet.

nis“, das faktisch in seiner normativen Reichweite über der Verfassung selbst steht, ohne Teil von ihr zu sein, durch die Bezugnahme auf einen völkischen Nationenbegriff, der die Minderheiten in Ungarn aus dem Nationenverständnis exkludiert, die Glorifizierung von Familie, Gemeinschaft, Ehre und Arbeit, die faktische Einschränkung der Möglichkeit von Schwangerschaftsabbrüchen, die Ikonisierung der Nationalgeschichte und die exorbitante Rückholung von Mythos und Gottbezug in Verfassungsrang.

Durch diesen strategischen Winkelzug der rechtlichen Exterritorialisierung aller zentralen Prinzipien der Verfassung in das „Nationale (Glaubens-)bekenntnis“, das aber zugleich verfassungsrechtlich bindend wirkt, ohne Teil der eigentlichen Verfassung zu sein, vollzieht Ungarn eine faktische Ethnisierung seiner Verfassungsordnung und damit eine Entdemokratisierung des *demos*, weil nicht mehr Wahlfreiheit und Bekenntnisprinzip über nationale Zugehörigkeit zur Staatsnation und damit demokratische Partizipationsmöglichkeiten entscheiden, sondern die vopolitische und naturalisierte Zugehörigkeit zu einer als Entität unterstellten, ethnisch-kulturell und damit existenzialisiert verstandenen ungarischen Abstammungsnation. Damit werden nicht nur, wie Jürgen Habermas und Julia Nida-Rümelin betonen, „wesentliche Grundsätze einer liberalen Verfassungsordnung verletzt“, <sup>10</sup> sondern durch diesen – wie Ágnes Heller sagt – „fundamentalistischen Nationalismus“ in seiner verfassungsrechtlichen Inklusion durch Exterritorialisierung grundiert sich die politische Ordnung Ungarns in einem scheinbaren Widerspruch, den Heller wie folgt auf den Punkt bringt: „Damit hat Ungarn heute die Struktur einer Diktatur, ohne eine Diktatur zu sein.“ <sup>11</sup>

## 1.2. Die Erweiterung von selektierter Macht und die Einschränkung von Kontrolle

Die in der Neuformulierung der ungarischen Verfassung vollzogene antidemokratische Wende lässt sich rechtstheoretisch am prägnantesten unter Berücksichtigung der staatsrechtlichen Analysen von Ernst Fraenkel und Franz L. Neumann skizzieren: in den Begriffen Norm und Maßnahme (Fraenkel) <sup>12</sup> und mit Blick auf die Suspendierung von Recht durch seine systematische Zersetzung mithilfe von Generalklauseln (Neumann). <sup>13</sup> Angewandt auf die Analyse der ungarischen Verfassungspolitik sind diese Überlegungen dergestalt zu modifizieren, dass ein verfassungsrechtliches Wechselverhältnis von Norm und Maßnahme geschaffen wurde, das wesentlich mit dem Instrument der Generalklauseln arbeitet, dabei aber – in Erweiterung der Analysekategorien von Fraenkel und Neumann – sich nicht nur der Generalklauseln innerhalb des Rechts bedient, sondern das Verfassungsrecht selbst durch die verfassungsrechtliche Inklusion des „Nationalen (Glaubens-)Bekenntnisses“ *bei dessen gleichzeitiger* Exterritorialisierung zu einer strukturellen Generalklausel gemacht hat, die nach dem Prinzip von Norm und Maßnahme funktioniert.

10 Habermas/Nida-Rümelin, *Schützt die Philosophen*, Süddeutsche Zeitung, 25.1.2011.

11 Zit. n. Bee, Ungarn: Über „fundamentalistischen Nationalismus“ und Orbán'sche Säuberungen, <http://buendiabee.wordpress.com/2014/01/31/ungarn-uber-fundamentalistischen-nationalismus-und-orbansche-sauberungen/> (abgerufen am 31.1.2014.).

12 Fraenkel, *Der Doppelstaat. Recht und Justiz im „Dritten Reich“*, 1984.

13 Neumann, *Der Funktionswandel des Gesetzes im Recht der bürgerlichen Gesellschaft* (1937), in: Ders., *Demokratischer und autoritärer Staat. Studien zur politischen Theorie*, 1967, S. 31 ff.

Denn es gibt in der neuen Verfassung immer noch reihenweise demokratische Vorschriften (im Sinne des Normenstaates), deren Geltung aber (im Sinne des Maßnahmenstaats) durch zwei Strukturelemente gebrochen wird: erstens durch Art. R Abs. 3, der jede Interpretation des Grundgesetzes auf das „Nationale (Glaubens-)Bekenntnis“ verpflichtet, und zweitens durch die strukturelle Öffnung der Deutungshoheit auf die so genannten Schwerpunktgesetze, die zu zahlreichen Schlüsselfragen die Details regeln sollen und für die jeweils Zweidrittelmehrheiten im Parlament nötig sind, die sich Fidesz aber durch die Wahlrechtsreform selbst geschaffen hat. Somit fungiert die ungarische Verfassung zugleich als verfassungsrechtliches Dokument im Sinne des Normenstaates und als politisches Willkürinstrument im Sinne des Maßnahmenstaates, weil sie die politischen Maßnahmen, auf die die Verfassung durch das „Nationale (Glaubens-)Bekenntnis“ verpflichtet wird, systematisch durch Art. R Abs. 3 in die Verfassungsordnung einführt und sie zugleich davon ausnimmt, also die Maßnahme zur Norm erklärt und damit jedes verfassungsrechtliche Handeln unter Generalklauselvorbehalt stellt. Im materiellen Sinn ist damit das Verfassungsrecht in Ungarn abgeschafft, auch wenn es auf dem Papier weiterhin existiert.

Dass diese Maßnahme kein Versehen, sondern vollständig intendiert ist, zeigt sich daran, dass der einzige rechtliche Vetospieler, der diesen Prozess hätte revidieren oder zumindest stoppen können, weitgehend entmachtet wurde: das Verfassungsgericht.<sup>14</sup> Dies erfolgte einerseits durch die im Rahmen legislativer Änderungen in der Verfassung vorgenommene Einschränkung der Kompetenzen der Judikative auf Verfassungsebene (Art. 24), im eigentlichen Sinne aber dadurch, dass sich die ungarischen Verfassungsrichter seit der vierten Verfassungsnovelle vom März 2013 in ihrer Spruchpraxis nicht mehr auf Urteile beziehen dürfen, die vor der Orbán-Verfassung von 2011 gesprochen wurden<sup>15</sup> – und damit der rechtssystematische und rechtshistorische Ausweg, mit dem die Demokratie hätte rudimentär gerettet oder möglicherweise auch substanziell gegen die Orbán-Regierung wieder hergestellt werden können, *de iure* untersagt wurde, weil sie damit *de facto* ebenfalls dem antidemokratischen Primat des „Nationalen (Glaubens-)Bekenntnisses“ untergeordnet und damit zur juristischen Ineffizienz verurteilt wurde, da auf diesem Weg politisch diktiert wird, was juristisch überhaupt noch zum (Schein-)Recht verkürt werden darf und was nicht.

## 2. Einfachgesetzliche Ebene

Noch vor der Etablierung der neuen Verfassung war die Regierung Orbán international in die Kritik geraten, weil sie mit dem neuen Mediengesetz, das Anfang Januar 2011 in Kraft getreten ist,<sup>16</sup> ein Instrument antidemokratischer Einschränkung der Presse- und Medienfreiheit und damit der Kontrolle und Steuerung der ungarischen Öffentlichkeit geschaffen hatte, das gerade vor dem Hintergrund der im ersten Halbjahr 2011 datierten

14 Act CLI of 2011: On the Constitutional Court.

15 Zeller, Nichts ist so beständig ... Die jüngsten Novellen des Grundgesetzes Ungarns im Kontext der Entscheidungen des Verfassungsgerichts, Osteuropa Recht 2013, S. 307 ff.

16 Act CIV of 2010: On the Freedom of the Press and the Fundamental Rules of Media Content. Ergänzend ist auch Act CLXXXV of 2010: On Media Services and Mass Media von Bedeutung. Siehe hierzu auch Nagy/Polyák, Die neuen Mediengesetze in Ungarn – Kritische Betrachtung von Normen und Praxis, Osteuropa Recht 2011, S. 262 ff.



europäischen Ratspräsidentschaft Ungarns zu massiver politischer Kritik geführt hatte. Die Kritik am Mediengesetz bezog und bezieht sich einerseits auf seine Entstehung, bei der vorsätzlich parlamentarische Wege weitgehend ausgehebelt wurden, andererseits auf seine Rechtskonstituierung und damit seine rechtstheoretische Ausrichtung, die totalitäre Züge trägt, da eine vollständige Überwachung und Kontrolle der Öffentlichkeit erstrebt wird.

Das Gesetz unterwirft alle Medien, einschließlich Internet-Blogs, der zentralen staatlichen Kontrolle durch eine neu geschaffene Medienbehörde (NMHH). Das ist, für sich genommen, ein Faktum, das *allein* man in demokratischen Staaten als Zensur und als fundamentalen Bruch wesentlicher Menschenrechte beschreiben würde, aber es ist noch lange nicht alles: Denn die Behörde ist in keiner Weise politisch unabhängig, sondern personell aufs Engste mit der zweiten Regierung von Viktor Orbán verwoben. Die Medienbehörde unterliegt im Prinzip keiner Kontrolle, die Leitung wird langfristig (neun Jahre) und persönlich durch Orbán ernannt, das Gesetz ist als Schwerpunktgesetz in der Verfassung verankert (Art. IX Abs. 3) und insofern – auch im Falle eines Wahlerfolges anderer Parteien – nur schwer wieder zu ändern, wobei die personelle Abhängigkeit, die zwischen der Behörde und der gegenwärtigen ungarischen Regierung besteht, ihr Übriges tut: Denn verliert die Regierung auch möglicherweise bei einer folgenden Wahl ihre Mehrheit, bliebe ihre Zensur- und Kontrollbehörde weiter unangetastet, auch personell. Die wenigen Korrekturen, die das ungarische Verfassungsgericht – das wie gesagt weitgehend entmachtet wurde, weil sich die Verfassungsrichter in ihrer Sprechpraxis eben nicht mehr auf Urteile beziehen dürfen, die vor der Orbán-Verfassung von 2011 gesprochen wurden – im Dezember 2011 noch an dem Gesetz angemahnt hatte, konnten am Grundcharakter und Problem nichts Wesentliches ändern.

Das grundlegendere Problem des Mediengesetzes ist jedoch der Rechtscharakter, oder besser: Scheincharakter des Mediengesetzes. Denn wenn man es rechtstheoretisch betrachtet, dann handelt es sich dabei überhaupt nicht um ein Gesetz, da es die Anforderungen des Gesetzesbegriffes nicht einmal formal erfüllt, die z.B. in einer Bestimmtheit, in der Allgemeinheit oder auch in einer generellen Satzbildung bestehen. Stattdessen finden sich auch im Mediengesetz eine Fülle von Generalklauseln, die mit außerrechtlichen Kategorien wie den „guten Sitten“ oder Ähnlichem arbeiten – also Dingen, die subjektiv sind und die sich rechtlich nicht definieren lassen, aber damit, erhebt man sie einmal formal in Gesetzesrang, jeder Form von Willkür Tür und Tor öffnen. Denn: Was sind gute Sitten? Darauf hat eigentlich jeder, je nach politischer oder religiöser Couleur, eine andere Antwort. Wenn man aber eine solche Generalklausel in das Recht integriert, dann hält sie das Recht für den politischen Raum interpretationsoffen. Somit wird Recht zur Machtfrage: Wer definiert denn, was „gute Sitte“ sind und wer gegen sie verstößt? Wenn der politische Raum ethnisiert ist, dann ist klar, dass nach den Vorstellungen einer homogenen, widerspruchsfreien, letztlich totalitären Gesellschaft nur das als den „guten Sitten“ folgend gelten kann, was genau diesen ethnischen Kriterien entspricht. So könnte zum Beispiel bereits die Berichterstattung über eine völkische Abschiebepolitik als Verstoß gegen die „guten Sitten“ ausgelegt werden – was letztlich der Presse jede Form von Berichterstattung unmöglich macht, da sie potenziell unter drakonische Strafe gestellt wird.

Deshalb muss auch infrage gestellt werden, dass es sich bei dem ungarischen Mediengesetz überhaupt um ein demokratisches Gesetzeswerk handelt. Mehr noch: Ich plädiere dafür, diese Rechtspolitik als einen fundamentalen antidemokratischen Versuch zu inter-

pretieren, etwas den Scheincharakter eines Gesetzes zu geben, das ein politisches Herrschaftsinstrument totalitärer Willkür ist. Das hat im Übrigen auch schon der Entstehungsprozess gezeigt: Das Gesetz wurde nämlich nicht über den üblichen Weg über das zuständige Komitee für Kultur und Presse des Ungarischen Parlaments, sondern durch eine Eingabe von drei Abgeordneten in den parlamentarischen Prozess eingespeist, so dass alle formal üblichen Wege bei seiner Verabschiedung umgangen wurden.

Neben dem Mediengesetz fungiert das neue Staatsbürgerschaftsgesetz als zentrales Steuerungsinstrument in Gesellschaft und Öffentlichkeit, mit dem die antidemokratischen Prämissen der Verfassung konkretisiert und diese in ihrer scheinbaren Deutungs-offenheit weiter eingeschränkt und damit faktisch autokratisiert werden. Die Stoßrichtung dieser juristischen Neuordnung ist der Kampf gegen das (liberale) Individuum und der Kampf für das (völkische) Kollektiv. „Diese liberale Welt, die auf Dogmen beruht, ist am Ende. Sie bricht überall zusammen“,<sup>17</sup> hat dies der Parlamentspräsident László Kövér, Politiker der Regierungspartei Fidesz, zusammengefasst. Die mit Zweidrittelmehrheit umgesetzte Verfassungsänderung ist insofern Ausdruck dieser antiliberalen Haltung. Denn es geht demokratietheoretisch hier nicht um den einzelnen Menschen als Subjekt, sondern ausschließlich um den Menschen als – halluzinierten – Teil von einer ganz bestimmten völkisch-kulturellen Gemeinschaft. Fixiert wurde dies auch schon im ungarischen Staatsbürgerschaftsgesetz aus dem Mai 2010,<sup>18</sup> nach dem das Abstammungsprinzip zur Leitnorm erklärt wird und ungarischer Staatsbürger sein soll, wessen Vorfahren aus dem „historischen Ungarn“ stammen. Das Gesetz wurde vom neugewählten Parlament, aber noch vor Amtsantritt der Orbán-Regierung verabschiedet – was auch zeigt, wie drängend es der neuen Mehrheit mit ihrer völkischen Wende war. Wer dem Glauben an eine ethnische Gemeinschaft anhängt, die jenseits von Staatsgrenzen existiere und in ihrer politischen Relevanz als Schicksalsgemeinschaft höher rangiere als eine auf politischem Willen basierende Gesellschaft, vollzieht damit den entscheidenden Schritt hin zu einer antidemokratischen Ordnung. Denn der demokratische Charakter eines politischen Systems basiert ja nicht, wie die naive Vorstellung vieler Antidemokrat(inn)en suggeriert, nur darin, dass Wahlen abgehalten werden, sondern orientiert vielmehr auf die Frage der Modi, nach denen der *demos* konstituiert und mit denen die Herrschaft ausgeübt wird. Nur unter Einbezug genau dieser beiden Momente ist die Frage nach der Legitimitäts-qualität von Wahlen beantwortbar; andernfalls bleiben sie bloße Technik, die jedes politische Regime ausüben kann.

Die Problematik einer solchen Regelung, die in der neuen Verfassung in Art. G verankert wurde, besteht auch darin, dass sie als außenpolitisches Instrument eingesetzt werden kann – und faktisch von der Orbán-Regierung auch wird, das heißt, dass damit Menschen, die seit Jahrzehnten integriert in anderen Staaten leben, politisch mobilisiert werden für die Interessen eines anderen Staates, eben denen von Ungarn. Damit werden in den Nachbarstaaten soziale oder politische Konflikte verstärkt oder sogar auch überhaupt erst geschürt. Symbolisch zeigt sich diese Absicht auch in der Einführung des 4. Juni als „Tages der nationalen Einheit“ – am 4. Juni war im Jahr 1920 der Friedensvertrag von Trianon geschlossen worden, in dem Ungarn als Verlierer des Ersten Weltkrieges Teile seines Staatsterritoriums abtreten musste, was schon seinerzeit mit Widerspruch

17 Zit. n. Ozsváth, Die Quasi-Entmachtung der Verfassungsrichter, <http://www.tagesschau.de/ausland/eu/ungarn406.html> (abgerufen am 11.3.2013).

18 Amendment of Act LV of 1993: On Hungarian Citizenship (26.5.2010).



verbunden war, nun aber durch das völkisch-irredentistische Staatsangehörigkeitsrecht offen in Frage gestellt wird.

Und es gibt ja auch eine Reihe von historischen und aktuellen Beispielen, die die Erfolge einer solchen ethnopolitischen Mobilisierung zeigen: ethnische Konflikte heraufzubeschwören, die gar nicht vorhanden waren.<sup>19</sup> Und das führt zu gesellschaftlicher Desintegration und politischer Destabilisierung und bringt die Gefahr des Separatismus und damit des Zerfalls von demokratisch legitimierten politischen Systemen. Fragt man rein deskriptiv nach einem möglichen Zugewinn dieser Staatsbürgerschaftsregelung und ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung, dann zeigt sich, dass im europäischen Kontext bekanntermaßen eine ganze Reihe von Grundfreiheiten menschenrechtlich realisiert sind, nicht zuletzt die Niederlassungsfreiheit. Auf individueller Ebene gewährleistet die EU einen großen Rahmen zur freien Entfaltung der Persönlichkeit. Ungarn geht es hier aber offensichtlich nicht um das Individuum, sondern ausschließlich um den Menschen als – halluzinierten – Teil von einer ganz bestimmten völkisch-kulturellen Gemeinschaft. Die Vorstellung einer kulturellen Gemeinschaft unterscheidet sich von der einer pluralistischen Gesellschaft aber gerade dadurch, dass sie als homogen und letztlich unveränderlich unterstellt wird, wobei das Individuum nichts, das Kollektiv aber alles zählt. Freiheiten werden auf diese Weise suspendiert, der Mensch in ein ethnopolitisches Kollektivgefängnis gesperrt. Auf diese Weise wird Menschen eine starre, nicht änderbare ethnische Identität zugeschrieben, die Interaktion mit anderen Menschen genommen wird. Der Mensch soll dann plötzlich nicht mehr ein gesellschaftliches Wesen sein, das mit anderen interagiert, auf Austausch orientiert ist, den Dialog, aber auch den Konflikt sucht und so im demokratischen Sinn partizipieren möchte. Er wird zu einem Lebewesen gemacht, das von anderen isoliert, abgegrenzt und in scheinbar homogenen Einheiten leben soll. Damit wird er jedoch von allen Formen der Partizipation und Mitbestimmung strukturell ausgeschlossen. Ethnische Identität wird so vom individuellen Angebot zum kollektiven Zwang.

Ein ordnungspolitisches Schlüsselinstrument der Orbán-Regierung ist hierfür die Änderung des Wahlrechts im Jahr 2011.<sup>20</sup> Da die Verfassung die Möglichkeit der Schwerpunktsetzung, die der zentrale Hebel der Ethnisierung und Entdemokratisierung ist, an Zweidrittelmehrheiten gebunden hat und diese für Fidesz kurzfristig erwartbar nicht allein durch Stimmenzuwächse erzielbar waren, hat die Orbán-Regierung das Wahlgesetz dergestalt geändert, dass der Zuschnitt der Wahlkreise und die Proportionierung der Stimmen den absoluten Anteil der Zustimmung zur Partei Fidesz nicht erhöhen musste, da er relativ erhöht wurde. Oder, anders gesagt: Durch mathematische und geografische Verfahren wurde das Wahlrecht manipuliert und zum politischen Willkürinstrument gemacht. Hierbei spielten die so genannten Auslandsungarn auch eine, wenn gleich nicht zentrale, Rolle, weil diese nach der völkischen Umorganisation des Staatsbürgerschaftsgesetzes nun auch als Wahlberechtigte mutmaßlich (und auch real) zugunsten von Fidesz votieren – denn wer als (ehemalige/r) Ungar/in im Ausland den völkischen Phantasien nicht anhängt, wird bei den ungarischen Wahlen seine Stimme gar nicht abgeben, wer hingegen völkische Ideen verfolgt und sich weiterhin als Ungar/in sieht, kann für Fidesz oder Jobbik, also eine der beiden dediziert völkischen Parteien, stim-

19 Vgl. Salzborn, *Ethnisierung der Politik. Theorie und Geschichte des Volksgruppenrechts in Europa*, 2005.

20 Act CCIII of 2011: On the Elections of Members of Parliament.

men.<sup>21</sup> Eine Schieflage entsteht aber auch dadurch, dass die so genannten Auslandsungarn nur eine Stimme für eine Partei, nicht aber eine für einen Direktkandidaten abgeben können, also in jedem Fall eine Verfälschung des Stimmanteils von Erst- und Zweitstimme erfolgt.

Gewichtiger ist die Manipulation des Parlamentarismus und die mathematische Erzwingung einer Zweidrittelmehrheit der Sitze für Fidesz, ohne dass diese einer realen Zweidrittelmehrheit der Stimmen entspricht – bei der letzten Parlamentswahl im April 2014 erreichte Fidesz 133 der 199 Sitze (66,83 Prozent der Sitze) im Parlament und damit die machtpolitisch zentrale Zweidrittelmehrheit, basierend allerdings auf lediglich 44,87 Prozent der Stimmen. Fidesz hat diese Machtverschiebung dabei selbst organisiert: In der siebenköpfigen Wahlkommission, die für die Wahlrechtsreform verantwortlich zeichnete, saßen ausschließlich Fidesz-Mitglieder. Und die Neuorganisation der Wahlkreise war der wesentliche Schlüssel für die dauerhafte und strukturelle Manipulation des Verhältnisses von Stimmen und Sitzen, da traditionell linke Wahlkreishochburgen so reorganisiert wurden, dass Erfolge schwieriger geworden sind. Außerdem müssen Wähler/innen bestimmter Bevölkerungsgruppen sich vor jeder Wahl registrieren lassen, was die gut vernetzte und auch über die Zugriffsmöglichkeiten des Mediengesetzes geschaffene direkte Einflussnahme auf die öffentlich verbreitete Meinung dominante Fidesz gegenüber der Opposition ebenfalls stärkt und sozial- oder bildungsschwache Wahlberechtigte zugleich benachteiligt. Überdies wurde das Parlament von 386 auf 199 Sitze drastisch verkleinert, der zweite Wahlgang für die Erststimme abgeschafft (vorher gab es hier eine Stichwahl, jetzt genügt die relative Mehrheit) und damit das Mehrheitsprinzip deutlich gestärkt, was ebenfalls die jeweils stärkste politische Kraft begünstigt: bei der Parlamentswahl 2014 hat Fidesz 96 von 106 Direktmandaten gewonnen.

Überdies bemerkenswert ist, dass nationale Minderheiten in eigene Listen abgedrängt werden, das Wahlgesetz (§ 6) unterscheidet förmlich zwischen Parteien- und Minderheiten-Listen, was einerseits den Ausschluss von Minderheiten aus dem allgemeinen Parteienkontext nahelegt und suggeriert, die Interessen von so genannten nationalen Minderheiten seien grundsätzlich different von denen der Parteien, andererseits wird diese Separierung durch die – notwendige – Registrierung in einem speziellen Wahlverzeichnis für Minderheitenangehörige aber auch juristisch als Ungleichbehandlung fixiert, da das Wahlrecht vorsieht, dass Minderheitenangehörige für ihre Minderheiten-Liste stimmen sollen, und nur für den Fall, dass diese nicht existieren sollte, für eine Partei (§ 7 Sec. 12 Abs. 2b). Zur Erinnerung: Gemäß der *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* (1992) und des *Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten* (1995) des Europarates gilt man nur dann als Angehöriger einer nationalen Minderheit, wenn man die Staatsbürgerschaft desjenigen Staates besitzt, in dem man dauerhaft lebt, d.h. der Minderheitenstatus wird ausschließlich nach völkischen Kriterien begriffen (und in Abgrenzung so genannter allochthoner gegenüber den angeblich autochthonen Minderheiten definiert, also Migrant(inn)en kategorial vom Minderheitenstaats ausgeschlossen) und damit gegen Staatsbürger/innen gerichtet, die in ethnisch-völkischer Differenz definiert werden.

21 Bei der Parlamentswahl im Jahr 2014 haben von den Briefwähler/innen (die statistisch die zweite Gruppe neben den in Ungarn lebenden Wähler/innen bilden und damit faktisch die im Ausland lebenden „Ungar(inne)n“ erfasst) 95,49 Prozent (122.638 Personen) ihre Stimme Fidesz und 2,28 Prozent (2.926 Personen) ihre Stimme Jobbik gegeben.

### 3. *Resümee und Ausblick*

Kontextualisiert man diese rechtlichen Modifikationen mit der zunehmenden Ethnisierung der ungarischen Innenpolitik und dem völkischen Umgang mit den so genannten Auslandsungarn, dann zeigen sich hier in der Tat wesentliche Konturen eines teilweise autoritären, teilweise totalitären Regimes, das keine Demokratie mehr ist, sondern eine Diktatur. Denn die – schon länger – bestehende völkisch-irredentistisch implementierte Vorstellung von „Auslandsungarn“, die auf neuerlicher Gesetzesgrundlage auch mit einem Staatsangehörigkeitsanspruch ausgestattet worden sind, ist die Kehrseite einer nachhaltigen antisemitischen und antiziganistischen Praxis in Politik, Medien und Gesellschaft Ungarns, die mit einer Diskriminierung von politischen und literarischen Regimegegnern einhergeht.

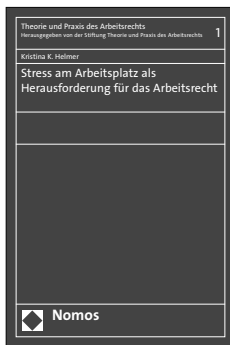
Insofern spielt neben der Verfassungsnorm auch die Verfassungswirklichkeit eine gewichtige Rolle – denn auch wenn Fidesz seine Macht durch Manipulation der Wahlrechtsregelungen erweitert und ausgebaut hat, um sich so die für die Verfassungspolitik zentrale Zweidrittelmehrheit im Parlament zu erschleichen, hat die Partei doch erheblichen Rückhalt in der Bevölkerung, und Jobbik, die offen rechtsextrem auftritt, ist zugleich bei der jüngsten Wahl (zum Europäischen Parlament) zweitstärkste Kraft geworden (Fidesz: 51,48 Prozent, Jobbik: 14,67 Prozent) – es gibt also fraglos eine Mehrheit in der Bevölkerung für antidemokratische, antisemitische und antiziganistische Politikangebote. Fidesz und Jobbik agieren nicht gegen ihre gesamte Bevölkerung, sondern eben gegen liberale und soziale Kräfte – und gegen Juden und Roma.

Beim historisch-vergleichenden Blick auf die Entdemokratisierung Ungarns fällt das bisher hohe Maß an Gleichgültigkeit auf der politischen Ebene der Europäischen Union auf – statt Ungarn für eine politische Haltung drastisch in Regress zu nehmen, die mit allen zentralen politischen und rechtlichen Grundwerten Europas bricht und in fundamentaler Opposition zu menschenrechtlichen Grundnormen steht, fokussiert die europäische Problemwahrnehmung auf andere EU-Mitglieder, die in Diskrepanz zum ökonomischen Primat der EU stehen. Es ist mehr als grotesk, dass die ökonomischen Beziehungen zu Ungarn völlig ungebrochen fortgeführt werden und insofern das antidemokratische Regime damit ökonomisch stärken. Wenn man Wirtschaftssanktionen überhaupt für ein angemessenes Mittel halten mag, wären sie im Falle Ungarns dringend geboten. Und auch über politische Maßnahmen, die einen Ausschluss Ungarns aus der EU zum Ziel haben könnten, wird nicht ernsthaft diskutiert.

Anlass hierfür böte nicht nur die rechtliche Entdemokratisierung, sondern auch die Verlängerung dieser strukturellen Vorgabe in der Verfassungswirklichkeit: Denn die Rechtspolitik von Fidesz wird gesellschaftlich, also im Bereich der Verfassungswirklichkeit fortgeführt durch die militanten und parapolizeilichen Aktionen von Jobbik und ihrem Umfeld, die Politik gegenüber Juden, Roma und Obdachlosen ist nicht nur parlamentarisch repressiv, sondern führt zu immer alltäglicher werdenden Verfolgungen der Menschen, bei der auch physische Gewalt inzwischen als normal gilt. Und hier zeigt sich ein Normalitäts- und Alltagsverständnis, bei dem anzusetzen argumentativ zentral sein könnte: Nur weil eine zahlenmäßige Mehrheit eine Politik der Ausgrenzung, Vertreibung und Verdrängung (Obdachlosigkeit ist inzwischen verboten und mit drakonischen Strafen belegt, die zur Vertreibung der Menschen in ländliche Regionen führt, in denen sie der Verfolgung weitgehend schutzlos ausgeliefert sind), der Verachtung und Diskriminierung, der Ungleichbehandlung und der Freiheitssuspendierung für „normal“ hält

und zum Alltag erklärt, darf die öffentliche Wahrnehmung nicht derart desensibilisiert werden, dass sie dem Glauben anheimfällt, irgendetwas an der ungarischen Politik sei als „normal“ im Sinne von akzeptabel zu tolerieren. Denn wenn die Maßnahme zur Norm wird, gibt es keine Gründe mehr, die Norm weiterhin versehentlich noch für eine solche zu halten.

# Stress am Arbeitsplatz



## Stress am Arbeitsplatz als Herausforderung für das Arbeitsrecht

Von Dr. Kristina K. Helmer

2014, 236 S., brosch., 62,- €

ISBN 978-3-8487-1185-7

(Theorie und Praxis des Arbeitsrechts, Bd. 1)

[www.nomos-shop.de/22301](http://www.nomos-shop.de/22301)

Die Arbeit untersucht die rechtlichen Grenzen für „Stress am Arbeitsplatz“. Sie befasst sich mit Vorschriften, die den Arbeitnehmer vor physischen wie psychischen Gesundheitsgefährdungen durch die Intensität und den zeitlichen Umfang seiner Arbeit schützen können. Insbesondere die Frage, ob der Arbeitnehmer vor sich selbst und einer zu weitgehenden

Auslegung seiner Arbeitspflicht geschützt werden muss, wird beantwortet. Auch Handlungsoptionen des Betriebsrats und der Tarifvertragsparteien als mögliche Normgeber einer „Anti-Stress-Verordnung“ werden dargestellt. Die Arbeit liefert so einen umfassenden Überblick über rechtliche Spielräume des Arbeitgebers zur Leistungsverdichtung.

Portofreie Buch-Bestellungen unter  
[www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



**Nomos**