

## EUROPA

UNGARN UND DIE EU

# Der Präsident als Pate

Thorsten Fuchshuber

**Am Dienstag hat der Rat der Europäischen Union nach langer Pause wieder darüber beraten, wie wegen einer Verletzung rechtsstaatlicher EU-Prinzipien gegen Ungarn vorgegangen werden soll. Ein Buch des Soziologen Bálint Magyar macht klar, weshalb Druck auf den „postkommunistischen Mafiastaat“ bedeutsam wäre und welche enge Grenzen das hat.**

Es war ein deutliches Signal: In einer gemeinsamen Erklärung haben am Dienstag insgesamt 14 EU-Staaten ein vom ungarischen Parlament in der Vorwoche verabschiedetes Gesetz verurteilt, das unter anderem die „Propagierung von Homosexualität bei Minderjährigen“ unter Strafe stellt und LGBTIQ-Personen diskriminiert (unser Kommentar in der woxx 1637). Der von Luxemburg, Belgien und den Niederlanden initiierten Erklärung schlossen sich Frankreich, Spanien, Deutschland, Dänemark, Schweden, Finnland und Irland sowie die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen an. Auf ihrem Treffen in Luxemburg hatten sich die zuständigen Minister aller EU-Mitgliedsstaaten zudem erstmals seit Dezember 2019 wieder mit der Rechtsstaatlichkeit Ungarns auseinandergesetzt.

Ginge es nach dem Willen der Mehrheit des EU-Parlaments, drehte man Ungarn wie auch Polen angesichts der dortigen Situation lieber heute als morgen den Geldhahn zu. Es sei Zeit, „die Samthandschuhe auszuziehen“, meinte der liberale EU-Parlamentarier Moritz Körner bereits vor Wochen. Er hat eine vom EU-Parlament kürzlich verabschiedete Resolution mitverfasst, um die EU-Kommission zum Einsatz eines seit Jahresbeginn neu zur Verfügung stehenden Sanktionsinstruments zu drängen. Der sogenannte Rechtsstaatsmechanismus sieht vor, dass die Kommission Fördergelder an Mitgliedsstaaten kürzen oder komplett einfrieren kann, falls dort aufgrund einer Verletzung rechtsstaatlicher oder anderer demokratischer Grundprinzipien der Missbrauch dieser EU-Mittel droht. Die EU-Kommission hat den Mechanismus, der das um-

ständliche Artikel-7-Verfahren ergänzen soll, jedoch bislang nicht zur Anwendung gebracht. Eine Mehrheit im EU-Parlament sieht dies indes als dringend geboten. Dort spricht man von einer nicht nachvollziehbaren Verzögerungstaktik. „Wenn die EU-Kommission jetzt nicht handelt“, kritisierte etwa der deutsche Grüne Daniel Freund unlängst auf seiner Facebook-Seite, „geht der Rückbau von Demokratie und Rechtsstaat ungebremst weiter.“

In der Tat verlieren sowohl die polnische als auch die ungarische Regierung in dieser Hinsicht keine Zeit. In Ungarn habe man zuletzt die Coronakrise genutzt, um das Land mit einem sogenannten „Ermächtigungsgesetz“ einen weiteren Schritt in Richtung eines vollständigen Autoritarismus zu treiben, meint die Rechtswissenschaftlerin Kriszta Kovács vom Berliner „Center for Global Constitutionalism“ auf „verfassungsblog.de“. Die von der US-Regierung mitfinanzierte NGO „Freedom House“ beurteilt das Land in ihrem dreistufigen Demokratieindex aktuell als nur noch „teilweise frei“. Die Bewertung beinhaltet unter anderem, ob die Wahlen als frei gelten können, wie es um Pluralismus und Partizipation in der Gesellschaft bestellt ist, wie transparent die Regierung arbeitet, ob zivile Freiheitsrechte gewahrt werden. Und nicht zuletzt, welchen Status der Rechtsstaat hat: hier bekommt Ungarn nur zwei von vier Punkten.

## Orbáns politische Familie

Für Bálint Magyar allerdings gehen solche Indizes und Rankings, die in Abstufungen zwischen Diktatur und Demokratie unterscheiden, zumindest im Falle Ungarns komplett an der Sache vorbei. Schlimmer noch: Sie verschleiern das Wesen des Regimes. „Es geht nicht um eine deformierte, beschnittene oder defizitäre Demokratie“, schreibt der Soziologe, der in Budapest politische Ökonomie studiert hat, „denn das würde bedeuten, dass Demokratie, wie eingeschränkt auch immer, dort noch existiert.“ Jenseits solch traditioneller Erklärungsraster sei der für

Ungarn angemessene Begriff vielmehr jener des „postkommunistischen Mafiastaats“. In seinem gleichnamigen Buch erläutert er, weshalb.

Folgt man dem Autor, dann ist ein solcher „Mafiastaat“ nicht einfach bloß ein korruptes, von partikularen Wirtschaftsinteressen, Oligarchen oder der Mafia in Beschlag genommenes System. Es handle sich also nicht um kriminelle Einflussnahme von außen. Dann nämlich bleibe das Machtgefüge notwendig prekär: Eine vollständige Verfügung über das Gewaltmonopol des Staates lasse sich auf diese Weise keinesfalls erzielen. Viktor Orbán hingegen habe als ungarischer Ministerpräsident mit seiner Partei Fidesz die konstitutionelle Macht erlangt, um den Staatsapparat vollständig zu durchdringen, alle Schlüsselpositionen mit den eigenen Leuten zu besetzen. Genau dies hält Magyar für ein entscheidendes Moment des von Orbán und seiner „politischen Familie“ geschaffenen Regimes.

Den Weg dahin beschreibt der Autor im Kontrast zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Dort habe sich eine institutionell abgesicherte liberale Demokratie nach dem Zusammenbruch des Realsozialismus mit Ausnahme der baltischen Staaten nie entwickeln können. Nicht so in Ungarn, wo die Orientierung an westlichen Vorbildern zunächst „wahrhaft vorbildlich“ gewesen sei. Allerdings erinnerte die Transformation des staatskapitalistisch verwalteten Vermögens in private Hände an die Vorgänge nach dem Ende der UdSSR. Auch in Ungarn seien es laut Magyar nicht zuletzt die Mitglieder der alten Elite, der Nomenklatura gewesen, die sich maßgebliche Anteile der Produktionsstätten einverleibten: Aus Apparatschiks wurden Aufsichtsräte und Oligarchen.

Angesichts einer so unregelmäßigen Privatisierung sahen sich weite Teile der Bevölkerung um ihren Anteil am gesellschaftlichen Reichtum betrogen. Für die resultierenden sozialen Probleme wie hohe Arbeitslosigkeit und die auseinanderklaffende Schere zwischen arm und reich schienen vielen das neue politische System

verantwortlich, und nicht etwa die Profiteure des überkommenen Apparats. Magyar zählt eine Mischung aus individuellen und gesellschaftlichen Einflussfaktoren auf, denen letztlich das „westliche institutionelle System“ zum Opfer gefallen sei. Parallel dazu begann der Aufstieg von Orbáns Fidesz und deren Verwandlung von einer rationalen Argumenten verpflichteten liberalen zu einer hemmungslos populistisch agierenden „nationalliberalen“ Partei, die später dem Mafiastaat den Anschein der Legitimität verleihen sollte.

## Konstitutioneller Staatsstreich

Zwar war Fidesz bereits von 1998 bis 2002 an der Regierung, den konstitutionellen Umbau des Staates jedoch ermöglichte erst die Erlangung der absoluten Mehrheit im Jahr 2010. Für die Rechtswissenschaftlerin Kriszta Kovács waren dies die letzten demokratischen Wahlen in Ungarn. Ausgestattet mit einer für die entscheidenden Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheit, so Bálint Magyar, habe Fidesz „mit Hochdruck“ die Verankerung des Mafiastaates betrieben: Die Gewaltenteilung wurde weitestgehend abgeschafft; unter anderem wurden der Oberste Gerichtshof aufgelöst und die Befugnisse des Verfassungsgerichts beschnitten. Mit der Verfügung über das Gewaltmonopol - Magyar spricht von einem „konstitutionellen coup d'état“ - wurde eine allumfassende Güstlingswirtschaft eingeführt. Nicht mehr Leistung sei seitdem maßgeblich, sondern allein die unbedingte Loyalität zur „politischen Familie“.

Der Staat wurde straff durchzentralisiert, um jegliche autonomen Entscheidungskompetenzen abzuschaffen - sei es auf regionaler, örtlicher, öffentlich-rechtlicher, aber auch kultureller, wissenschaftlicher oder bildungspolitischer Ebene. Säuberungskampagnen in Wissenschaft, Kulturbetrieb und unter den Intellektuellen wurden gestartet, gegen kritische Medien wurde aggressiv vorgegangen, zugleich wurden die willfährigen Teile dieser Milieus in den Dienst des Staates gestellt.

In ganz Ungarn wurden so die Klassenverhältnisse sukzessive durch ein Patronagesystem überformt. Zur propagierten „neuen nationalen Mittelklasse“ gehören seitdem alle, die in Orbáns System parieren. Es als neo-feudalistisch zu bezeichnen wäre laut Magyar aber falsch, da der Mafiastaat nicht einmal den feudalen Status des „Vasallen“ garantiert. Vielmehr droht den Günstlingen permanent der Ausschluss und damit die Vernichtung der ökonomischen und gesellschaftlichen Existenz: „Loyalität ist die Bedingung sowohl für Beschäftigung als auch für die Beteiligung an den erzielten Einnahmen“, so der Soziologe über das System, aus dem es, einmal drin, keinen Ausweg mehr gibt: „Wer das System verlassen will oder sich gegen es wendet, wird für Dinge bestraft werden, die in einer Demokratie undenkbar wären, und auf eine Weise, die in einer Demokratie unmöglich wären.“

Hauptnutznießer des Systems sind die von Magyar so genannten „Hoflieferanten“, und gerade mit Blick auf sie kommt die Europäische Union ins Spiel. Die „Hoflieferanten“ nämlich profitieren exklusiv von nahezu allen Investitionen des Staats - finanziert nicht zuletzt durch die verschiedenen Fonds der EU. Wo Zwang und Erpressung herrschen, treten marktwirtschaftliche Prinzipien in den Hintergrund, ebenso wie Geschäftsleute letztlich bloße Zuwendungsempfänger sind. Ein solches System aber trägt

sich ökonomisch nicht von selbst, und deshalb wird Ungarn trotz aller gegen „Brüssel“ gerichteten Tiraden auch in der Europäischen Union verbleiben. Vor allem jene EU-Staaten, die diese Fonds maßgeblich finanzieren, müssten sich daher auf die Dauer fragen, „wie lange ihre Steuerzahler noch bereit sind, die persönliche Bereicherung der Profiteure des ungarischen Mafiastaats zu bezahlen“.

### Nur Loyalität zählt

Bálint Magyar hat sein an Einsichten reiches Buch bereits im Jahr 2013 auf Ungarisch veröffentlicht, drei Jahre später ist die hier besprochene aktualisierte englische Übersetzung erschienen. Seitdem hat es an Aktualität nichts verloren. Der ehemalige Politiker, der die 2013 aufgelöste liberale Partei „Bund freier Demokraten“ (SZDSZ) mitgegründet hat und für diese von 1996 bis 1998 sowie 2002 bis 2006 als Bildungsminister in der ungarischen Regierung saß, schöpft aus einem enormen Detailwissen, in dem er sich manchmal auch ein wenig verliert. Man hätte sich die von ihm betonte Spezifik des ungarischen Systems ein wenig konziser dargestellt gewünscht. Dennoch liefert er eine Analyse, die an Präzision ihresgleichen sucht, gerade weil er immer wieder darauf beharrt, dass man mit einer alleinigen Orientierung an Demokratiedefiziten und Etikettierungen wie „autoritaristisch“ den Charakter

des politischen Systems verkennt und er dies auch zu begründen vermag.

Magyar ist nicht der erste, der ein bestimmtes politisches Regime als ein an kriminelle Organisationen erinnerndes System zu beschreiben versucht, das jedoch nicht gegen das Recht, sondern mit ihm, formal also legal agiert. Auch der Philosoph Max Horkheimer hat angesichts der Entwicklungen vor und nach 1933 in Deutschland anfangs von einer Gangsterherrschaft geschrieben. Was dort im Nationalsozialismus seine spezifische Ausprägung fand, meinte er in anderer politischer Form tendenziell auch in anderen Gesellschaften zu beobachten. Mit zunehmender Kapitalkonzentration bildeten sich Machtstrukturen heraus, die der rechtsförmigen Vermittlung ihrer Interessen nicht mehr bedürfen, so genannte Rackets. Horkheimer betonte „die grundsätzliche Illegalität des Rackets, auch wo es nicht allein legal ist, sondern [selbst] hinter den Gesetzen steht“. In einem solchen System zähle allein die Loyalität gegenüber dem herrschenden Racket, denn erbarmungslos werde „überall der Gegensatz zwischen innen und außen aufgerichtet, der Mensch, sofern er keinem Racket angehörte [...] war verloren“.

Menschen- und Bürgerrechte zählen also nichts, wo allein die Zugehörigkeit zu Gemeinschaft und Kollektiv entscheidend und das Recht weitestgehend in ein Organ staatlicher Will-

kür transformiert worden ist. Magyar betont in diesem Zusammenhang, wie Orbán die Gesellschaft ganz im Sinne eines solchen „innen und außen“ mobilisiert: Die gesellschaftliche Diskriminierung von Juden, Roma, Flüchtlingen und LGBTIQ-Personen habe ein starkes herrschaftssicherndes, den Mafiastaat legitimierendes Moment. Dessen Nationalismus definiere sich nämlich nicht in Abgrenzung zu anderen Nationen, sondern gegenüber jenen Gruppen innerhalb des Systems, die nicht zur politischen Familie und zum Kreis der Vasallen zählen. Daher könne beispielsweise auch jeder kritische Oppositionelle zum „Juden“ erklärt werden, jeder unbotmäßige Arme zum „Zigeuner“, und werde so dem rassistischen und antisemitischen Mob ausgesetzt.

### Hetze mit Kalkül

Magyar ist davon überzeugt, dass das von ihm beschriebene System keinem definierten Set weltanschaulich motivierter Ziele folgt; es gehe allein um Bereicherung und Macht. Ideologische Versatzstücke würden aber wie Spielmarken benutzt, wo es gerade passt; die damit einhergehende Bestimmung der jeweiligen Feinde sei eher eklektisch.

Obwohl Magyar wiederholt betont, dass es die konstitutionelle Durchdringung sei, die dem Mafiastaat seine enorme Stabilität verleihe, scheint er sich dessen Tragfähigkeit

Vereint im Illiberalismus:  
Protestaktion gegen den Besuch  
des russischen Präsidenten  
Wladimir Putin bei Ungarns  
Premierminister Viktor Orbán im  
Jahr 2015 in Budapest.



FOTO: EPA/BALAZS MOHAI HUNGARY OUT

doch nicht durchweg sicher zu sein. An dieser Stelle rächt es sich ein wenig, dass er der Frage der vom Mafiastaat verkörperten Souveränität nicht größere Beachtung schenkt. Zwar zeigt er, dass in diesem auf Günstlingswirtschaft und Vasallentum basierenden System die für die bürgerliche Gesellschaft charakteristische Trennung von Staat und Gesellschaft, von öffentlich und privat de facto aufgehoben ist, weil der Staat alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringt. Er stellt sich aber nicht konsequent der Frage, was unter solchen Umständen die Basis der Souveränität garantiert. In einem demokratischen System sind das formal die Gewaltenteilung und die sie repräsentierenden Institutionen. Im Mafiastaat, der rein partikulare Interessen verfolgt, bleibt die politische Einheit hingegen prekärer, als es den Anschein haben mag. Sie wird nur dann nicht in Frage gestellt, solange der Staat die Mittel behält, genügend an seine Günstlinge verteilen zu können, um sie bei der Stange zu halten, und solange er die Bevölkerung unter Verweis auf gemeinsame Feinde permanent mobilisieren und so zusammenschweißen kann.

Hier sind dem ungarischen Mafiastaat durch seine Einbindung in die EU Grenzen gesetzt. Anders als etwa Putins Russland, kann er von Staats wegen innenpolitisch wie außenpolitisch nicht mit derselben rücksichtslosen Brachialgewalt agieren. Wie Magyar schreibt, bleibt Orbán angesichts

dieses eingeschränkten Spielraums letztlich vor allem, „die dunkle Seite seiner Bürger zu mobilisieren: homophobie, rassistische, religiös fundamentalistische Elemente“. Dies und die Orientierung in Richtung Russland bildeten ein „zunehmend explosives Gemisch in seiner Kernkommunikation“, so Bálint Magyar in seinem Buch von 2016.

### Stabil dank EU

Wie treffend diese Einschätzung ist, lässt sich auch an dem vorige Woche verabschiedeten Gesetz zur „Homosexuellen-Propaganda“ ablesen: „Ich denke, dass Orbán mit dem neuen Gesetz einerseits von verschiedenen Problemen der letzten Zeit ablenken will“, sagte dazu der ungarische Politologe András Bozóki gegenüber dem Radiosender „Deutsche Welle“: „Andererseits hat er auch Themen verloren. Beispielsweise kann man mit Angst vor Migration keine Massen mehr mobilisieren, weil kaum noch Flüchtlinge kommen. Deshalb greift Orbán jetzt zu einem Identitätsthema wie dem der radikalen Homophobie, bei dem die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Angelegenheiten bewusst verwischt werden und das auf eine Agenda der gesellschaftlichen Polarisierung setzt.“ Tatsächlich könnte es Orbán mit dem Gesetz einmal mehr gelungen zu sein, die um Einigung bemühte Opposition zu spalten.

Wie aus Magyars Ausführungen deutlich wird, garantiert letztlich aber gerade die Zugehörigkeit zur EU die Stabilität des ungarischen Mafiastaates. Während er dank der verschiedenen EU-Fördergelder liquide gehalten wird, ist es die Einbindung in den Staatenverbund, die seine Souveränität beglaubigt. Deutlich wird dies insbesondere, wenn man sich an der analytischen Unterscheidung von äußerer und innerer Souveränität orientiert, wie sie der deutsche Staatsrechtler Dieter Grimm vornimmt: „Für den Genuss äußerer Souveränität genügt es, wenn ein Staat nach außen als handlungsfähiges Rechtssubjekt auftreten kann“, so Grimm. Das kann Ungarn, und findet sich darin als Mitgliedsstaat der EU auch legitimiert. Die innere Souveränität jedoch scheint gleichwohl der Tendenz zum Zerfall ausgesetzt: Magyar deutet, unter anderem aufgrund der prekären finanziellen Ressourcen zur Finanzierung des Regimes, am Ende seines Buches eine „Spirale der Destabilisierung“ des Mafiastaates an.

Die Europäische Union hätte angesichts dessen nicht nur die Möglichkeit, dem ungarischen Regime, wie vom EU-Parlament gefordert, das Geld abzdrehen. Sie könnte ihm durch Schritte in Richtung einer Suspendierung der EU-Mitgliedschaft, wie sie Artikel 7 des EU-Vertrags in letzter Konsequenz vorsieht, zumindest symbolisch die Legitimation entziehen und so die ungarische Opposi-

on bei ihrem Festhalten an dem, was vom dortigen Rechtsstaat noch übrig ist, unterstützen. Doch daran haben die entscheidenden Kräfte in der EU, allen voran Deutschland, seit Jahren kein Interesse. Die Motive hierfür sind vielfältig: die Funktion Ungarns bei der Flüchtlingsabwehr an den EU-Außengrenzen spielt ebenso wie ökonomische Interessen eine Rolle, aber auch die geopolitische Bedeutung des Landes als Pufferzone gegen Osten hin. Nicht umsonst hat Orbán, wie zuletzt im Zuge der Coronakrise oder mit dem „Homosexuellen-Propaganda“-Gesetz, mit Avancen gegenüber Putins Russland kokettiert, um zumindest vorzugaukeln, es gebe für ihn eine Alternative zur EU.

Ein großes Problem sieht Magyar übrigens nicht zuletzt in der Frage, wie man innerhalb der Europäischen Union gegebenenfalls mit der Rückkehr Ungarns von einem autoritären Regime zu einer liberalen Demokratie umgehen wolle, die dem Soziologen zufolge im Sinne einer rechtsstaatlich geordneten Prozedur eigentlich gar nicht mehr denkbar sei. Das wäre in der Tat eine völlig neue Herausforderung: eine Revolution unter dem Dach der EU.

Bálint Magyar: Post-Communist Mafia State - The Case of Hungary. Central European University Press, 336 Seiten.