



ZOLTÁN TIBOR PÁLLINGER: ES GIBT NICHT DIE EINE «RICHTIGE» FORM DER DEMOKRATIE

Die Pandemie hat interessante Gemeinsamkeiten zwischen der Schweiz und Ungarn deutlich gemacht, aber auch markante Unterschiede zwischen einer direktdemokratischen und einer plebiszitären Meinungsbildung. Zwei bevorstehende Volksabstimmungen in den beiden Ländern machen dies deutlich.

ZUR PERSON:

Zoltán Tibor Pállinger ist seit 1. September 2021 Rektor der Andrassy Universität Budapest und leitet dort den Lehrstuhl für Politische Theorie und Europäische Demokratieforschung. Seine Forschungsschwerpunkte sind: Demokratieforschung, Direkte Demokratie, Vergleichende Politikwissenschaft, Eliteforschung sowie Politische Theorie und Ideengeschichte.

«Wann, wenn nicht jetzt, sollten wir darüber nachdenken, wie wir die Demokratie zukunftstauglich machen können? Darum freue ich mich auf eine lebhafte Debatte und zahlreiche neue Ideen am Ersten Internationalen Demokratie Forum. Und vor allem: Nach einer solch langen Zeit, die wir zwangsweise im virtuellen Raum verbringen mussten, freue ich mich besonders auf viele spannende Begegnungen mit echten Menschen aus Fleisch und Blut!»

Mit der Unterstützung von

ZUR PANDEMIE-ERFAHRUNG:

Pandemien oder Krisen sind «Sternstunden der Exekutive». Solche Situationen erfordern schnelles, konzertiertes Handeln, dabei werden häufig die «deliberativen» repräsentativen Prozesse im Parlament als zu langsam empfunden. Regierungen greifen in solchen Situationen häufig zu Notrecht. So wurde in der Schweiz zunächst die «besondere Lage» und dann die «ausserordentliche Lage» ausgerufen.

Auch in Ungarn wurde zunächst die «Gefahrensituation» ausgerufen und nach Auslaufen derselben zwei Mal durch Gesetze über die Abwehr von Covid verlängert, bzw. neu eingeführt. In beiden Ländern waren die Parlamente zumindest in der Anfangsphase der Pandemiewellen Nebendarsteller der Politik, und auch die direktdemokratischen Rechte waren in dieser Zeit eingeschränkt.

Eine solche Entwicklung scheint «normal» für solche ausserordentlichen Ereignisse zu sein. Wir müssen uns aber vergegenwärtigen, dass in Ungarn seit 2015 der sogenannte Migrationsnotstand gilt. Dies hängt auch damit zusammen, dass die rechtsnationale Fidesz-Regierung in Ungarn eine kämpferische Rhetorik pflegt und eine sehr konfrontative Politikauffassung vertritt. Zu Beginn der Pandemie erschien die ungarische Regierung eher zögerlich und entwickelte erst dann eine starke Dynamik, als sie ein Narrativ entwickeln konnte, welches das Management der Pandemie als Teil eines politischen Kampfes gegen das Virus, aber auch gegen die Opposition redefinieren konnte.

In diesem Fall – so jedenfalls die Opposition – dienten nicht alle Massnahmen der Bekämpfung des Virus, sondern auch dazu, die oppositionellen Städte zu schwächen. Auf jeden Fall muss nach der Pandemie geprüft werden, wie Demokratie krisenfester gemacht werden kann. Insbesondere stellt sich die Frage, ob durch den Einsatz neuer Technologien die fast komplette Ausschaltung der direkten Demokratie in Zukunft nicht vermieden werden könnte.

In den vergangenen zwei Jahren haben sich die demokratierelevanten Rahmenbedingungen vielerorts stark und schnell verändert. Anderes ist erstaunlich stabil geblieben. Welche Lehren können und sollten wir aufgrund dieser Erfahrung ziehen?

Die Pandemie hat uns gezeigt, wie stark vernetzt die Welt heutzutage ist. In einer ersten Phase haben die Staaten mit Abschottung und Grenzschiessungen reagiert, aber bald zeigte sich auch, wie gross die wechselseitigen Abhängigkeiten sind: die Beschaffung von medizinischem Gerät, Masken etc. bedingte das Funktionieren transnationaler Beschaffungsketten.

Eine Frage, die in Zukunft beantwortet werden muss, ist, wieviel Produktion an strategisch wichtigen Gütern in den einzelnen Ländern oder Europa vorgehalten werden muss. Die ungarische Regierung konnte durch eine Kombination von Alleingang und Teilnahme an der europäischen Impfmittelbeschaffung sehr schnell mit der Impf-

kampagne beginnen, allerdings hat sich dieser Vorsprung heute verflüchtigt und es wird vermehrt die Frage nach der Wirksamkeit der nicht von der EMA zugelassenen Vakzine diskutiert. Generell muss im Einzelnen geklärt werden, wie die Arbeitsteilung zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen, zwischen Staat und Wirtschaft verbessert werden kann. In der Schweiz konnten wir die üblichen Stärken und Schwächen des Föderalismus beobachten. Zwischenzeitlich führte dies zu einer Ausdehnung der Bundeskompetenzen, was dann aber wieder rückgängig gemacht wurde. Das Funktionieren des Föderalismus erfordert eine permanente Diskussion und eine stete Anpassung an die sich verändernden Umstände. Ungarn, das ohnehin sehr zentralistisch regiert wird, hat in der Pandemie die Kompetenzen noch mehr konzentriert. Den Spitälern wurden militärische Kommandanten zugeordnet, welche die zivilen Spitalleitungen in logistischer Hinsicht unterstützten.

Die verstärkten Zentralisierungen führten aber auch zu Konflikten mit Gemeinden, weil aufgrund der starken Polarisierung in Ungarn alle Konflikte politisiert werden. Der Vergleich zwischen der Schweiz und Ungarn (und auch weiteren Ländern) zeigt, dass sich die Reaktionen der Länder gleichen, doch die konkrete «Mechanik» der Pandemiebewältigung stark durch die politische Kultur determiniert wird. Aus diesem Grund werden in Ungarn alle (sach-)politischen Fragen entlang der politischen Bruchlinien redefiniert und erst dadurch werden sie politisch bearbeitbar gemacht.

In der Schweiz stimmen wir am 26. September über das Gesetz «Ehe für Alle» ab, gegen das ein Referendum ergriffen worden war. In Ungarn soll ebenfalls in naher Zukunft über das sogenannte LGBTQ-Gesetz abgestimmt werden, das sich gegen nicht-heterosexuelle Menschen richtet. Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede gibt es zwischen diesen beiden Volksentscheiden?

Der offensichtlichste Unterschied ist, dass in der Schweiz das Referendum gegen ein Bundesgesetz ergriffen wurde, während in Ungarn die Regierung fünf Fragen, die im Zusammenhang mit dem «Gesetz über das härtere Auftreten gegenüber pädophilen Straftätern sowie die Anpassung verschiedener Gesetze zum Schutze der Kinder» (Gesetz LXXIX/2021) stehen, zur Abstimmung bringen.

Das zeigt sehr gut die Unterschiede zwischen zwei Vorlagen: Ein fakultatives Referendum in der Schweiz ist ein Volksentscheid, der seitens der Bevölkerung (von unten) ausgelöst wird. Gegenstand des fakultativen Referendums gegen das Gesetz «Ehe für Alle» ist, ob eine vom Parlament beschlossene Änderung des Zivilgesetzbuches in Kraft treten darf.

In Ungarn besitzt das Parlament das Gesetzgebungsmonopol. Volksabstimmungen finden folglich nicht über konkrete Gesetzesbestimmungen, sondern über politische Fragen statt. Die Entscheidung des Volks muss dann vom Parlament gesetzgeberisch umgesetzt werden. Die vorliegende Volksabstimmung wurde von der Regie-

rung (von oben) initiiert, nachdem das Gesetz bereits in Kraft getreten war. Die ursprünglich ins Parlament eingebrachte Version des Gesetzes zielte auf den Kinderschutz ab und wollte insbesondere pädophile Straftaten strenger bestrafen. Nachdem aber die Opposition ihre Zustimmung zum ursprünglichen Gesetzesentwurf signalisiert hatte, erweiterte die regierende Mehrheit den Entwurf mit Elementen, die einen Bezug zwischen Pädophilie und LGBTQ insinuierten. Damit war es der Regierung gelungen, die vormals geeinte Opposition zu spalten, da ein Teil derselben diese Verschärfungen mitgetragen hatte.

Auf die heftige internationale Reaktion hin hat die Regierung das Referendum angekündigt. Indem Sie gewisse Fragen wie «Unterstützen Sie, dass sexuelle Medieninhalte, die die Entwicklung von minderjährigen Kindern beeinflussen können, ohne Einschränkung gezeigt werden können?», die im Gesetz angesprochen werden, herausgreift und zur Abstimmung bringt.

Die Themen sind so gewählt, dass die Wählerschaft über die Regierungsparteien hinaus mobilisieren. Sie zielen auch darauf ab, interne Unterstützung gegen die Kritik aus dem Ausland zu mobilisieren. Die Ankündigung des Referendums ist für die Regierung eine günstige Gelegenheit, im Hinblick auf die Wahlen von 2022 zu mobilisieren.

Vergleicht man die beiden Volksabstimmungen, ist das schweizerische fakultative Referendum ein Instrument der Partizipation, welches es Gruppen, die im parlamentarischen Prozess unterlegen

sind, ermöglicht, eine Entscheidung des Volkes zu erzwingen. Es ist ein anti-majoritäres Instrument, das die Mehrheit einer zusätzlichen Kontrolle unterwirft.

Die geplante ungarische Volksabstimmung kann hingegen als ein Plebiszit gesehen werden, das von der Regierung kontrolliert wird und deren Handlungsspielraum erweitert und eine gute Möglichkeit der Mobilisierung darstellt. Sie ist Ausdruck für die Tatsache, dass das indirekte System, insbesondere die Regierungsmehrheit, die direkte Demokratie «kolonialisiert» hat und somit der Stärkung der herrschenden Mehrheit dient.

VORSCHLÄGE FÜR DIE WEITERARBEIT:

Die Antwort auf die gegenwärtigen Probleme der Demokratie ist nicht weniger, sondern mehr Demokratie. Länder wie die Schweiz oder Ungarn unterscheiden sich in gesellschaftlicher, ökonomischer, politischer, kultureller Hinsicht und haben völlig unterschiedliche historische Erfahrungen. Da es nicht die eine «richtige» Form der Demokratie gibt, müssen die Instrumente und Praktiken der Demokratie den individuellen Rahmenbedingungen der Länder angepasst werden. Dabei ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass den Bürgerinnen und Bürgern das Gefühl vermittelt wird, dass ihre Teilnahme am demokratischen Prozess sinnvoll und wirksam ist.

Dies bedeutet, dass demokratische Entscheidungen Konsequenzen für die Politik haben müssen. Im Optimalfall zählen alle Stimmen und alle Bürgerinnen und Bürger haben mehr oder minder

den gleichen Einfluss auf die Politik. Dies erfordert eine entsprechende Ausgestaltung der politischen Institutionen und Prozesse. Insbesondere müssen repräsentative und direktdemokratische Prozesse miteinander verknüpft werden. Darüber hinaus – und das ist aus Schweizer Sicht eine Selbstverständlichkeit – sollte sichergestellt werden, dass die Demokratie nah an den Bürgerinnen und Bürgern stattfinden kann. Dies erfordert – insbesondere in Ungarn – die Revitalisierung der lokalen Demokratie.

TIPPS ZUM WEITERLESEN:

Eine echte demokratische Innovation in Ungarn: die oppositionellen Vorwahlen (<https://elovalasztas2021.hu/>).