

Siegfried F. Franke

Die gefährdete Demokratie

Illiberale Demokratie – Populismus – Europaskepsis



Nomos

edition
sigma



Siegfried F. Franke

Die gefährdete Demokratie

Illiberale Demokratie – Populismus – Europaskepsis



Nomos



Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4419-0 (Print)

ISBN 978-3-8452-8636-5 (ePDF)

edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Einleitung	7
Ein Gespenst geht um: Die „<i>illiberale</i>“ Demokratie	
Erster Teil	
Alte und neue Probleme der Demokratie	11
Pfeiler einer freien Gesellschaft: Vertrauen und autonome Institutionen	13
Demokratie als Feigenblatt? Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Demokratie	35
How to Fight Functional Deficits of Representative Democracy	63
“Drawing of Lots” Instead of “Voting” – The Only Way to Restore Democracy?	79
Der gläserne Politiker – Ein wünschenswertes Ideal?	101
Zweiter Teil	
Europa: Identitäts- und Legitimationsprobleme	117
»Europa eine Seele geben!« – Kann das klappen?	119
Demokratiedefizite in der Europäischen Union als Ursache für den wachsenden Anti-Europa-Populismus?	131
Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU des 21. Jahrhunderts unter dem Einfluss der „ <i>illiberalen</i> “ mittel- und südosteuropäischen Beitrittsländer	157

Dritter Teil

**Rechtsstaatliche Demokratie und freiheitliche Wirtschaftsordnung:
Die finale Kombination!?** 177

Die Soziale Marktwirtschaft – Ethisch richtig angewandter
Neoliberalismus 179

Wohlstand, Gerechtigkeit und Demokratie –
und was kann die Weltwirtschaft dazu beitragen? 211

Ein Ausblick 227

**Ungarn: An der Schwelle zum autoritären Staat? –
Gedanken zum »Enfant terrible« der Europäischen Union**

Einleitung

Ein Gespenst geht um: Die „*illiberale*“ Demokratie

Nach einer entsprechenden Vorlesungsreihe an der Universität Chicago publizierte Francis Fukuyama 1989 einen Aufsatz mit dem Titel „The End of History?“¹ Aus dem absehbaren und zum Teil schon eingetretenen Zusammenbruch der real existierenden sozialistischen Systeme leitete er die These ab, dass eine rechtsstaatlich gezähmte Demokratie kombiniert mit einer liberalen Wirtschaftsordnung die logische Konsequenz der weltgeschichtlichen Entwicklung sei. Das mit dieser These losgetretene Echo war überwiegend von Häme und Empörung gekennzeichnet.² Dabei übersahen die Kritiker sowohl das Fragezeichen im Titel wie auch Fukuyamas profunde Kenntnis der europäischen Ideengeschichte, wie sie sich vor allem im drei Jahre später publizierten Buch widerspiegelt.³

Ob man Fukuyama tatsächlich eine gewisse Hegelgläubigkeit unterstellen kann, wonach die Entwicklung zum Ende kommt, wenn zu der höchsten erreichten Synthese keine Antithese mehr möglich ist, mag dahin gestellt sein. Immerhin hat er – nicht nur in seinem Buch, sondern auch in einer Reihe von Beiträgen und Vorträgen⁴ – darauf hingewiesen, dass es immer wieder Abweichungen und Rückschläge auf dem Weg zur sinnvollen Verknüpfung von rechtsstaatlicher Demokratie und liberaler Marktwirtschaft gibt. Unkenntnis, Ideologie, religiöser Eifer wie auch das Festhalten an bislang gewährten Privilegien sind dafür ursächlich.

Einfallstor für diese Abweichungen und Rückschläge ist zum einen das Spannungsverhältnis von Freiheit und Gleichheit, das auch in einer marktwirtschaftlich-liberalen Demokratie nie endgültig beigelegt werden kann; es ist vielmehr immer wieder neu auszutarieren. Das gilt gerade in der IT-getriebenen Etappe des Kapitalismus.⁵

1 Francis Fukuyama: “The End of History?”, in: *The National Interest*, No. 18 (Summer), pp. 3-18.

2 Vgl. Stefan Jordan: Francis Fukuyama und das „Ende der Geschichte“, in: *Zeithistorische Forschungen*, 6 (2009), S. 160-163.

3 Francis Fukuyama: *The End of History and the Last Man*. With a New Afterword, Free Press, New York and other places, paperback edition (2006; 1992¹).

4 Vgl. z.B. Francis Fukuyama: Als die Geschichte zu Ende war. Interview mit Francis Fukuyama, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.7.2014.

5 Vgl. Fukuyama: *The End of History*, a.a.O., S. 292.

Hinzu kommt, dass sich die Völker nicht nur nach Wohlstand und Sicherheit sehnen, sondern auch nach Stolz und Identität.⁶ So unbestreitbar die Verdienste der europäischen Einigung zur Wohlstandsmehrung und Sicherheit auch sind, so bleiben die vielbeschworenen europäischen Werte bislang noch im Nebel, und auf den Entdecker eines zündenden europäischen *Narratives* wird man gewiss noch lange warten. „Einheit in Vielfalt“, so lautet ein Motto der *Europäer*. Aber offensichtlich wird der Aspekt der Vielfalt, wozu vor allem bei den mittel- und südosteuropäischen Völkern die Achtung ihrer nationalen Identität zählt, von der EU-Spitze nicht hinreichend beachtet. Das starre Beharren auf Einheitslösungen hat ihr jedenfalls schon den „Brexit“ eingebracht.

Dass die Geschichte noch lange nicht zu Ende ist, sah zur etwa gleichen Zeit Zakaria, der das Gespenst der „illiberalen“ Demokratie sichtete, und zwar zunächst in Südamerika, Afrika und Asien. Inzwischen treibt es sein Unwesen ganz offen auch in Europa – und nicht nur in den mittel- und osteuropäischen Staaten – sowie in den USA.⁷

Gibt es das überhaupt? Eine Demokratie, die *nicht* liberal ist? Um dem stets drohenden „Terror der Mehrheit“, und um der Gefahr des Missbrauchs einmal errungener Macht zu trotzen, muss die Demokratie rechtsstaatlich gezähmt werden, das heißt nichts anderes, als dass es eine Reihe von rechtsstaatlichen Institutionen geben muss, die sich wechselseitig kontrollieren [sog. *Balance of power*]. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das rechtsstaatliche Denken im Sinne der englischen Liberalen der Entwicklung zur Demokratie voranging.

„Illiberale“ Demokratien sind seit geraumer Zeit ein weltweites Phänomen. Was aber sind die möglichen Ursachen für das Streben nach der „illiberalen“ Demokratie in einigen europäischen Staaten? „Illiberal“ und „autoritär“ sind nicht exakt deckungsgleich, aber doch nah beieinander, wobei die europäischen Staaten, die mit dieser „Variante“ der Demokratie liebäugeln, sich gewiss nicht mit Venezuela, Weißrussland, afrikanischen Autokratien oder gar Nordkorea vergleichen lassen wollen. Was meint also z.B. Ungarn bzw. Viktor Orbán mit „illiberal“? Dazu lassen sich zwei Thesen formulieren: Es liegt zum einen am übertrieben (links-)liberalen Mainstream des Westens, und andererseits am unterschätzten Wert des Nationalbewusstseins der Völker.

6 Vgl. Francis Fukuyama: „Demokratie stiftet keine Identität“. Ein Interview, in: DIE ZEIT, Nr. 13, 17.3.2016.

7 Zakaria, Fareed (1997): The Rise of Illiberal Democracy, in: Foreign Affairs, Nov./Dec. 1997, Vol. 76, No. 6, pp. 22-42; ders.: Illiberal Democracy Five Years Later. Democracy's Fate in the 21st Century, in: Harvard International Review, Summer 2002, pp. 44-48.

Die „illiberale“ Demokratie wird von einem zweiten Gespenst begleitet, nämlich dem des Populismus. „Populus“ (lat.) heißt übersetzt schlicht das Volk. Mit Recht fragt Dahrendorf daher, warum es nicht in Ordnung sein soll, wenn sich politische Aussagen auf das Volk beziehen. Schließlich legitimiert das Volk als Souverän die Demokratie. Der Populismus-Vorwurf ist häufig selbst populistisch und dient als demagogischer Ersatz, um unangenehmer Kritik auszuweichen und Andersdenkende zu diffamieren.⁸ Ins Negative wendet sich die Berufung auf das Volk, wenn komplizierte Dinge in grob verfälschender Weise vereinfacht und platt dargestellt werden, und wenn dabei Feindbilder insinuiert und zu Unrecht für Fehlentwicklungen oder vermeintliche Fehlentwicklungen haftbar gemacht werden.

Es ist populär geworden, Populismus mit Rechtspopulismus gleichzusetzen. Aber es ist keine Frage, dass auch der Linkspopulismus weite Kreise zieht, und dass sich Rechts- und Linkspopulismus zum Teil überlappen. Und, auch wenn es heikel ist, es gibt auch einen Europapopulismus, der den wertvollen europäischen Gedanken in einer Art und Weise präsentiert, die berechtigte Kritik ignoriert oder gar abqualifiziert.

Die skizzierten Tendenzen mögen für sich genommen unangenehme, aber keinesfalls bedrohliche Erscheinungen sein. Zusammen genommen wirken sie jedoch als nicht zu unterschätzende Gefahr für die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie, die sich nicht einfach als vorübergehende Abweichung oder gelegentlicher Rückschlag vom Pfad zu freien Gesellschaften kennzeichnen lässt.

Vor diesem Hintergrund will ich einige meiner bislang nicht publizierten Aufsätze und Vorträge zu den genannten Themenbereichen in drei Teilen bündeln und in dem vorliegenden Band zusammenfassen. Im ersten Teil geht es um alte und neue Probleme der Demokratie. Ihm schließt sich der zweite Teil an, der sich speziell mit Identitäts- und Demokratieproblemen in der EU befasst. Der dritte Teil beleuchtet das Zusammenspiel von Demokratie und Wirtschaft. Im Schlussteil gehe ich der Frage nach, ob Ungarn bereits in einen autoritären Staat abgeglitten ist.

Bei der schriftlichen Fassung der hier zusammengefassten Aufsätze und Vorträge habe ich die Redeform aus Gründen der Lebendigkeit so weit wie möglich beibehalten. Es liegt zudem auf der Hand, dass im Rahmen der jeweiligen Beiträge nur eine eng begrenzte Fülle der inzwischen Bibliotheken füllenden Publikationen zu den behandelten Problemen zitiert werden kann. Sicher: Vieles ist nicht grundlegend neu, sondern wiederholt sich in anderen Wendungen. Davon nehme ich meine eigenen Beiträge nicht aus. Außerdem sei eingeräumt, dass die Literaturlauswahl auch von persönlichen Urteilen und von Zu-

⁸ Vgl. Ralf Dahrendorf: Acht Anmerkungen zum Populismus (an article from www.eurozine.com) (2007). Zuerst publiziert in *Transit*, Vol. 25 (2003), S. 165-163.

fälligkeiten geprägt ist. Außerdem will ich nicht verhehlen, dass meine Erfahrungen in Ungarn meine Sicht der Dinge zuweilen mitgeprägt haben.

Dem Verlag danke ich für gute Betreuung und das Angebot, die Aufsätze und Beiträge zu publizieren. Frau Tina Röhnert bin ich für tatkräftige Hilfe bei den englisch verfassten Aufsätzen verbunden.

Stuttgart/Budapest, August 2017

Siegfried F. Franke

Erster Teil
Alte und neue Probleme der
Demokratie

Pfeiler einer freien Gesellschaft: Vertrauen und autonome Institutionen¹

1. Zur Historie: Marktwirtschaft und Demokratie

Die Demokratie als freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie ist das Ergebnis einer rund 200-jährigen Entwicklung in Westeuropa und in dem sich bildenden Staatenverbund, der sich zu den Vereinigten Staaten von Amerika zusammenschloss.² Vor allem Locke (1689/1690¹) und Montesquieu (1748¹) haben – neben anderen Denkern – die theoretischen Grundlagen der Gewaltenteilung und der Vorteilhaftigkeit der rechtsstaatlichen Zählung der Demokratie herausgearbeitet. Demgegenüber ging es den Vätern der amerikanischen Verfassung von 1787 darum, wie diese Überlegungen am zweckmäßigsten in eine Verfassung zu gießen und aufeinander abzustimmen sind.

Ebenfalls vor rund 200 Jahren legten liberale englische Ökonomen, die allerdings die Ökonomie immer in der Verknüpfung zur Politik sahen, den Grundstein zur freien Marktwirtschaft, die in der Variante als Soziale Marktwirtschaft Politik und Wirtschaft ethisch verknüpft.³ Als prominenter Name ist in diesem Zusammenhang Adam Smith (1776) zu erwähnen.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist festzuhalten, dass die freie und soziale Marktwirtschaft sowie die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie die beiden Grundpfeiler einer freien Gesellschaft bilden. Beides, die freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie wie auch die freie Marktwirtschaft erfordert die Einhaltung fester *ordnungspolitischer Regeln*, damit die Basis freier Gesellschaften erhalten bleibt und sich fortentwickeln kann. Nur auf dieser Grundlage lässt sich auch das notwendige *Vertrauen* bilden.

Dieses *Vertrauen* ist in drei Richtungen zu entfalten, nämlich erstens als Vertrauen in die staatlichen Institutionen der Demokratie, zweitens als Vertrauen in die ethische Dimension der Marktwirtschaft, und drittens selbstverständlich auch als Vertrauen in das tägliche Miteinander der Menschen – privat wie in der Wirtschaft.

1 Die Schriftfassung basiert auf der Antrittsvorlesung, die ich am 24. Oktober 2012 an der Andrassy Universität Budapest unter dem Titel „Pfeiler der Demokratie“ gehalten habe. Ich habe sie an einigen Stellen aktualisiert.

2 Vgl. dazu auch den Beitrag „Demokratie als Feigenblatt? Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Demokratie“ (in diesem Band).

3 Vgl. dazu den Beitrag „Die Soziale Marktwirtschaft – Ethisch richtig angewandter Neoliberalismus“ (in diesem Band); vgl. auch Franke (2010 a, 21-23; 2010 d, 257 f.).

2. Vertrauen als zentrale Basis freier Gesellschaften

2.1 Was sind „Institutionen“? – Eine kurze Begriffsfassung

Unter dem Begriff „Institutionen“ versteht man ein möglichst aufeinander abgestimmtes Bündel von Regeln, die den Ablauf des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens gestalten und steuern. Regeln, an die sich die Mehrheit einer Gruppe von Menschen – sei es eine kleine Gemeinschaft (z.B. ein Verein oder eine Hausgemeinschaft), eine mittlere Gemeinschaft (z.B. ein Dorf), eine größere Gemeinschaft (z.B. eine Stadt) oder eine große Gemeinschaft (z.B. ein Land) – *freiwillig* hält, nennt man „informelle Regeln“. Demgegenüber gibt es Regeln, deren Einhaltung gesetzlich vorgeschrieben ist. Diese werden als „formelle Regeln“ bezeichnet, und sie sind üblicherweise sanktionsbewehrt.

Je mehr Elemente – im Falle von Gesellschaften – Menschen, miteinander in Verbindung stehen oder stehen können, umso höher ist der Abstimmungsbedarf für ein möglichst reibungsloses Zusammenleben. Sinnvoll aufeinander abgestimmte Regeln, also „Institutionen“, helfen, die Steuerungskosten – ökonomisch: Transaktionskosten – zu senken oder doch zu minimieren. Sie tragen auch dazu bei, negative externe Effekte zu senken und etwaige positive Effekte zu nutzen.

Sinnvoll ausgestaltete Regeln erhöhen die Freiheitsspielräume der Menschen, und sie erhöhen damit die gesellschaftliche Wohlfahrt. Undurchdachte oder gar ideologisch motivierte Regeln grenzen hingegen die Handlungsspielräume der Menschen ein und senken die Wohlfahrt. Das schließt freilich nicht aus, dass fallweise eine zielgerichtete Erhöhung der Transaktionskosten möglich ist, um die individuelle oder gesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen. Dies ist z.B. der Fall, wenn die Nachfrage nach demeritorischen Gütern eingedämmt werden soll,⁴ oder wenn es um Fragen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes geht.

2.2 Wie entstehen „Institutionen“?

Kurz gefasst entstehen „Institutionen“ ohne eine bewusste Zielsetzung oder durch einen gewollten Rechtsetzungsakt. Der erste Bereich betrifft die informellen Regeln. Nach v. Hayek (1963 a; 1967 a) entstehen sie evolutorisch, d.h., bestimmte Situationen veranlassen Menschen ohne direkte Aufforderung oder

4 Zur Steuerung der Nachfrage nach demeritorischen und meritorischen Gütern vgl. Franke (2000 a, 61-90).

Zwang dazu, in einer anderen Art und Weise als bisher zu reagieren. Aufgrund ihres plötzlichen, ungeplanten Entstehens nennt v. Hayek diese Entwicklung von Regeln „spontane Ordnung“. Informelle Regeln werden freilich nur dann eingehalten, wenn sie letztlich auf gemeinsamen Werten und Normen und dem Gefühl der Zusammengehörigkeit beruhen (Gabriel / Zmerli 2006, 12).

Die gewollte Rechtsetzung, also die Kreierung von formellen Regeln, geschieht durch den Staat oder durch autonome Institutionen. Zwar spricht man gelegentlich von ungeschriebenen Verfassungen, denen die Mitglieder einer Gesellschaft folgen, aber es ist offensichtlich, dass mit zunehmender Größe der Gesellschaft eine schriftliche Niederlegung von Vorteil ist. Sie kann bei fortschreitender Komplexität der Gesellschaft durch die in ihr vorgesehenen Institutionen wie dem Parlament oder dem Verfassungsgericht geändert oder interpretiert werden. An ihr können zudem schon länger bestehende einfach-gesetzliche Regelungen des Zivil- und Privatrechts gemessen werden.

3. Informelle und formelle Institutionen

3.1 Informelle Institutionen

Ein großer Teil der sog. informellen Regeln umgreift Höflichkeitsregeln und das mit ihnen verknüpfte Vertrauen. Höfliches Benehmen erleichtert im sozialen und wirtschaftlichen Leben die Einschätzung der Aktionspartner, und es entbindet von der Notwendigkeit, zusätzliche Einkünfte einzuholen und Absicherungen vorzunehmen. Natürlich garantiert das auf Höflichkeit gestützte Vertrauen keine hundertprozentige Sicherheit. Daher reagieren Gesellschaft und Politik bei Täuschungen besonders empfindlich, z.B. bei Amtsanmaßungen, wenn sich etwa Personen als Polizisten ausgeben oder kleiden, um größere oder kleinere Gaunereien zu begehen. Das Gleiche gilt, wenn sich Terroristen als gutbürgerliche junge Leute tarnen.⁵

5 Am Rande sei erwähnt, dass zu den informellen Regeln – jenseits der Strafbewehrung – auch zivilisiertes moralisches Verhalten gehört. In diesem Zusammenhang sei auf die sog. Totenschädelaffäre hingewiesen. Einige wenige junge deutsche Soldaten hatten sich 2003/2004 in Afghanistan mit Totenschädeln ablichten lassen. Auch wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der „Störung der Totenruhe“ (§ 168 StGB) nicht vorlagen (Skelette sind keine Körperteile i.S.d. § 168 StGB und der Fundort der Knochen war auch kein Friedhof), ist verständlich, dass die Politik darauf sehr empfindlich reagiert hat. Allerdings ist auch zu fragen, ob es moralisch gerechtfertigt war, dass die Bild-Zeitung sowie der Privatsender RTL gute zwei Jahre später die ihnen offenbar zugespielten Fotos publizierten [vgl. ohne Verf. (2006)].

Informelle Regeln werden oft durch formelle Regeln abgesichert. So gilt etwa der „Beweis des ersten Anscheins“: Wer als Bürger ein Amt betritt, um sein Anliegen mit dem zuständigen Beamten, mit der Leiterin einer Abteilung o.ä. zu besprechen, muss sich nicht deren Dienstausschreibung, Zeugnisse oder Ernennungsurkunden zeigen lassen, um sicher zu sein, auch tatsächlich mit einer staatlich autorisierten Person zu sprechen.

Auch in der Wirtschaft geht es nicht ohne Vertrauen. Manche Güter und Dienstleistungen lassen sich nur unter großem Aufwand oder gar nicht auf ihre Funktionsfähigkeit prüfen (sog. Vertrauensgüter). Ob ein Airbag im Falle eines Unfalls einwandfrei funktioniert, lässt sich vom Kunden vorher ebenso wenig prüfen wie die Frage, ob eine Service-Hotline im Ernstfall die versprochene Hilfe bietet.

Als kleines Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass es ohne Vertrauen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft nicht geht. Zugleich aber bedarf ein Teil des auf informelle Verhaltensweisen gestützten Vertrauens der Absicherung durch formelle Regeln.

3.2 Formelle Institutionen

Wie oben angedeutet, ist eine geschriebene Verfassung für komplexe Gesellschaften nützlich. Um mit einigen wesentlichen Verfassungsgrundsätzen zu beginnen: Ungarn wie auch Deutschland bekennen sich zur *freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie*, zur *Republik* und zur *Gewaltenteilung* [Art. B Abs. 1 und 2; Art. C Abs. 1 MA; Art. 20 GG].⁶

Demokratie bedeutet zunächst, dass das wahlberechtigte Staatsvolk nach vorher bestimmten Regeln, in allgemeinen, freien und gleichen Wahlen die Staatsgewalt für eine begrenzte Periode an Repräsentanten vergibt. Das impliziert eine Selbstbindung der Staatsorgane und ihre wechselseitige Kontrolle, vor allem die Kontrolle der Regierung. Dass nach Wahlen ein Regierungswechsel möglich ist, ist ebenfalls ein wichtiges Element der Kontrolle.

Praktikabel werden die zitierten verfassungsrechtlichen Grundlagen freilich erst dann, wenn sie im Staatsrecht, d.h. in der Verfassung wie auch in weiterführenden Gesetzen etwa zum Wahlrecht, zur Gerichtsbarkeit oder zu den Befugnissen der Staatsorgane weiter ausgeführt und konkretisiert werden. Soweit es um keine Verfassungsänderung geht, können die angesprochenen Gesetze in Deutschland mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden. Sie benötigen allerdings auch die Zustimmung des Bundesrates. In Ungarn wird diese Materie überdurchschnittlich oft in Schwerpunktgesetzen (auch Kardinalsgesetze ge-

⁶ MA = Magyarországi Alaptörvénye (Grundgesetz Ungarns) – GG = Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

nant) geregelt, d.h. sie bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der *anwesenden* Abgeordneten im Parlament (Art. T Abs. 4 MA), während zwei Drittel *aller* Abgeordneten Verfassungsänderungen zustimmen müssen (Art. S Abs. 2 MA).

Wie sehr formelle Regeln auch das Alltagsleben erleichtern können, sei am simplen Beispiel der Straßenverkehrsordnung gezeigt. Sicher, man ärgert sich zuweilen, wenn scheinbar jede Ampel auf „Rot“ springt. Aber wenn sich die Emotionen ein wenig gedämpft haben, ist leicht einsehbar, dass Straßenverkehr wohl kaum stattfände, wenn die Autofahrer an jeder Kreuzung oder Einmündung halten müssten, um mit den anderen Verkehrsteilnehmern auszuhandeln, wer in welcher Reihenfolge fahren oder die Straße in sonstiger Weise nutzen darf.

4. Zur Sanktionsqualität von informellen und formellen Institutionen

Die Nichtbeachtung informeller Institutionen hat naturgemäß keine rechtlich nachteiligen Folgen. Das schließt indessen nicht aus, dass soziale Sanktionen möglich sind, wenn sie ignoriert werden. Wer Mitbewohner eines Hauses nie grüßt und keine Hilfsbereitschaft zeigt, muss sich nicht wundern, wenn niemand nach seiner Katze schauen oder die Blumen gießen will, wenn er mal für ein paar Tage ins Krankenhaus muss. Ähnliches gilt bei Bewerbungsgesprächen. Übliche Höflichkeitsregeln sollte man schon beachten und sich schlau machen, was etwaige informelle Bekleidungsgehnheiten anlangt, falls ein wirkliches Interesse an der Stelle vorliegt. Die Nichtbeachtung der sog. „Political correctness“ kann insbesondere für Personen des öffentlichen Rechts sehr nachteilig sein.

Formelle Regeln können direkt strafbewehrt sein, oder sie können positive oder negative Sanktionen auslösen. Das erste kommt bei Verstößen gegen das Straf- oder das Ordnungswidrigkeitenrecht zum Tragen, während das zweite in Betracht kommt, wenn der Staat ein bestimmtes Verhalten fördern will, ohne direkte Strafbewehrungen auszusprechen. So erhalten z.B. Bürger, die im Hinblick auf einen späteren Immobilienerwerb zur Eigennutzung sparen, Steuervergünstigungen, während jene, die lieber weiter zur Miete wohnen wollen, leer ausgehen. Weitere Beispiele betreffen Steuerersparnisse beim Erwerb besonders schadstoffarmer Fahrzeuge, oder das Recht, Vorzugsspuren zu nutzen, wenn mehr als zwei Personen in dem Fahrzeug sitzen. Positive und negative Sanktionen sind ein weit verbreitetes Mittel im Bereich von Wirtschaft und Gesellschaft, um – wie oben erwähnt – die Nachfrage nach meritorischen und demeritorischen Gütern zu beeinflussen.

Interessant ist, dass eine gleiche Verhaltensweise je nach Motivation unterschiedliche Folgen haben kann. So ist der Gebrauch einer Lichthupe nur als

Warnzeichen erlaubt. Informell hat sich jedoch eingebürgert, sie als kleines „Dankeschön“ zu nutzen, wenn ein Fahrzeug anhält, um jemandem das Linksabbiegen oder das Einfädeln in den fließenden Verkehr zu erleichtern. In der Regel toleriert die Polizei ein solches Verhalten. Nicht mit Nachsicht kann freilich derjenige rechnen, der andere mit der Lichthupe vor einer Radarfalle warnen will.

5. Zurück zum Vertrauen als zentraler Basis freier Gesellschaften

5.1 Das Vertrauen als informelle Institution

Die Alltagserfahrung lehrt, dass das tägliche Leben ohne Vertrauen sehr mühevoll wäre. In Anlehnung an Niklas Luhmann (1973) ist die Notwendigkeit von Vertrauen auf die Existenz von sog. unvollständigen Verträgen zurückzuführen. Soweit es nicht um allereinfachste Sachverhalte geht, ist es kaum möglich, Verträge so auszugestalten, dass jede, aber auch wirklich jede nur irgendwie denkbare Störung im Detail aufgelistet und mit entsprechenden Folgen versehen wird. So gesehen ist sein bekanntes Votum, wonach Vertrauen ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität ist, zu verstehen. Konkret nimmt das Vertrauen in unterschiedlichen Sozialordnungen unterschiedliche Ausprägungen oder Stile an, die wiederum mit der jeweiligen Rechtsordnung verknüpft ist.

5.2 Das Vertrauen im Bezug zur freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie

„Vertrauen“ – so Citrin / Luks (2001: 12 f.) – „bedeutet die Erwartung der Öffentlichkeit, dass die autoritativen Entscheidungsinstitutionen und ihre Repräsentanten ein Land kompetent und verantwortungsvoll regieren.“ Konkret bedeutet dies, dass die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols und getroffener Regierungsentscheidungen darauf beruht,

- dass Regierung und die sie tragende(n) Partei(en) im Parlament ihre Mehrheit nicht missbrauchen,
- und dass sie die Grundrechte der Bürger sowie die Minderheitenrechte achten.
- Wichtig ist zudem, dass es eine unabhängige Gerichtsbarkeit gibt, und dass die Regierung ihr unliebsame Urteile akzeptiert und nicht durch Gesetzesänderungen unterläuft,

- und dass die jetzt unterlegene parlamentarische Minderheit darauf vertrauen kann, bei einem künftigen Wahlsieg nicht an der Übernahme der Regierungsgewalt gehindert zu werden.

In diesem Zusammenhang ist auf die Problematik der Schwerpunktgesetze (auch Kardinalsgesetze genannt) hinzuweisen, die im Grundgesetz Ungarns vorgesehen sind. Ihren Ursprung haben diese Gesetze in der unruhigen Übergangszeit der zusammengebrochenen kommunistischen Systeme zur parlamentarischen Demokratie mit einem Mehrparteiensystem. Aus Furcht davor, dass zufällig zustande gekommene einfache Mehrheiten die alten Kräfte wieder an die Macht bringen könnten, ist das Institut der Schwerpunktgesetze kreiert worden. Mit der zunehmenden Stabilisierung dieser Länder und ihrer Verankerung in der Europäischen Union sind sie jedoch obsolet geworden. Stattdessen sind sie in Ungarn noch weiter ausgeweitet worden und betreffen Bereiche des Staatsbürgerrechts, des Wahlrechts, der Betätigung und Wirtschaftsführung der Parteien, den Militär- und Polizeibereich sowie Regeln im Haushaltsrecht. Auf diese kann eine Rückkehr der Opposition an die Regierung außerordentlich erschwert worden, und – falls sie es doch schafft – kann ihr das Regieren in vielen Bereichen nahezu unmöglich gemacht werden.

5.3 Das Vertrauen im Bezug zur freien und sozialen Marktwirtschaft

Zunächst ist mit Walter Eucken (1975: 285 ff.) darauf hinzuweisen, dass Gesellschaft, Wirtschaft und Politik interdependent miteinander verknüpft sind, dass diese drei Bereiche deshalb nach den gleichen Ordnungsprinzipien zu gestalten sind, und dass private und wirtschaftliche Entscheidungen der Verlässlichkeit der Politik bedürfen.

Im konkreten Wirtschaftsleben basiert das Vertrauen auf der Gültigkeit von Verkehrssitten, auf der Einhaltung und der Nachhaltigkeit zugesicherter Normierungen und zum Teil auch auf Kulanzregelungen. Hinzu kommen der pflegliche Umgang mit gemieteten oder anvertrauten Gütern sowie die vertrauliche Behandlung sensibler Informationen.

Der Markt ist in der Lage, effiziente, umweltfreundliche, demokratische, liberale und ethische Ergebnisse zu liefern. Die konstitutionelle Voraussetzung dafür ist eine wirksame Wettbewerbs- und Eigentumsordnung (Franke 201 c; Franke / Gregosz 2013: 23 ff.). An dieser Stelle wird deutlich, dass – wie erwähnt – das Vertrauen in einer Gesellschaft von der Rechtsordnung und der Bereitschaft des Staates, sie auch durchzusetzen, abhängt. Mit anderen Worten: Das gesellschaftlich notwendige Vertrauen braucht ein rechtliches, also formales Gerüst zu seiner Stütze und Funktionsfähigkeit.

So notwendig das Vertrauen auch für Gesellschaft, Wirtschaft und Politik ist, so fragil ist es auch. Dem *Vertrauen* ist offenbar nicht immer zu *vertrauen*. Daher gibt es rechtliche Absicherungen, also formelle Institutionen, die das Vertrauen, eine informelle Institution, absichern und stärken. Plakativ könnte man an Lenin denken: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser.“ Allerdings geht es in freien Gesellschaften lediglich darum, für Konfliktfälle gewappnet zu sein, nicht um eine stete, angsterzeugende staatliche Kontrolle.

6. Vertrauensschutz in der Rechtsordnung

Informelle Regeln reichen zur Steuerung komplexer Gesellschaften nicht aus. Allerdings kommen Gesetz und Recht ebenfalls ohne Bezug auf ungeschriebene Rechtsquellen nicht aus. Dieser Bezug ist konstitutiv für das Vertrauen. Exemplarisch dafür sind das Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze zu nennen. Zu ihnen gehören die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das Willkürverbot, der Grundsatz von Treu und Glauben sowie die allgemeine Verkehrssitte.

Im deutschen Recht finden sich beispielsweise explizite Bezüge auf das allgemeine Sittengesetz (Art. 2 Abs. 1 Halbsatz 2 GG), auf das Rechtsstaatsprinzip, aus dem das Rückwirkungsverbot abgeleitet wird (Art. 20 und 28 Abs. 1 GG), und auf das schutzwürdige Vertrauen (§ 48 Abs. 2 VwVfG). Aus dem Rechtsstaatsprinzip wird auch der Grundsatz der Rechtssicherheit abgeleitet, d.h., bei gleicher Sach- und Rechtslage darf es keine unterschiedlichen Ermessensentscheidungen geben. Das entspricht dem Willkürverbot (Selbstbindung der Verwaltung). Auch das Bürgerliche Gesetzbuch und das Handelsgesetzbuch kennen zahlreiche Bezüge zum Vertrauen bzw. zum Vertrauensschutz.

Der Vertrauensschutz in Bezug auf die in der Präambel des Grundgesetz Ungarns angesprochenen Werte und Grundsätze (Treue, Glaube, Liebe, Freiheit, Unabhängigkeit) wird mit der Formel „wir leisten das Versprechen“ untermauert“ [Nationales Bekenntnis (Präambel) Satz 7 MA]. In Art. I Abs. 1 MA wird die Treue angesprochen. Im Verfassungsteil „Der Staat“ legt Art. 28 MA fest, dass die Auslegung des Grundgesetzes und der Rechtsvorschriften dem *gesunden Menschenverstand* und dem Gemeinwohl entsprechenden *moralischen* und wirtschaftlichen Ziel dienen.

Informelle Regeln basieren auf dem Vertrauen. Wenn, wie gezeigt, formelle Institutionen (Regeln) sich auf informelle Institutionen beziehen und sie als schutzwürdig erachten, so ist zu folgern, dass dem Vertrauen eine zentrale Rolle für freie Gesellschaften zufällt. Wie wichtig das Vertrauen ist, sei stichwortartig an einigen Beispielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik aufgezeigt:

Die 2010 ausgebrochene und (latent) bis heute anhaltende Euro-, Banken- und Staatsschuldenkrise ist wesentlich durch mangelndes Vertrauen mitverursacht worden. Viele Akteure haben dem Bail-out-Verbot des Art. 125 Abs. 1 AEUV nicht getraut, und sie sind darin durch die europäischen Politik bestätigt worden, die sich nicht daran gehalten hat, und die auch andere Regeln, z.B. den Stabilitäts- und Wachstumspakt, nicht beachtet hat.⁷

Für Privathaushalte wie Unternehmen ist eine langfristig konstante Steuerpolitik wichtig, damit sie einigermaßen sicher ihre Zukunftspläne und Investitionen realisieren können. Ebenso wichtig ist es, Eingriffe in die Eigentums- und Verfügungsrechte der Wirtschaftsakteure behutsam vorzunehmen, und die zunehmende Regulierungswut einzudämmen.

Das Vertrauen als Stütze der Demokratie findet seine konkrete Entsprechung in verfassungsrechtlich garantierten autonomen Institutionen.

7. Autonome Institutionen zum Schutz von Demokratie, Markt und Vertrauen⁸

7.1 Begriffsfassung und Einteilung autonomer Institutionen

Autonome Institutionen sind verfassungsrechtlich garantierte Einrichtungen, die darauf abstellen, *geronnenes Erfahrungswissen* als Steuerungsmechanismen für freie Gesellschaften nutzbar zu machen. Sie fungieren

- als oberste Staatsorgane,
- sind aus Verfassungsgrundsätzen abgeleitet
- oder können aufgrund verliehenen Rechtes

autonom wirken.

Autonome Institutionen basieren auf einer Mischung aus historischer Erfahrung und Vertrauen, und sie stärken der Politik den Rücken, wenn es darum geht, bestimmten Forderungen entgegen zu treten. Demokratisch gewählte Politiker brauchen gelegentlich die Berufung auf die Verfassung, um auch einmal „Nein“ sagen zu können.

7 Auch der verschärfte Stabilitäts- und Wachstumspakt hat bislang kaum nennenswerte Wirkungen gezeigt.

8 Die folgenden Ausführungen basieren auf einem Konzept zur Differenzierung autonomer Institutionen, das ich 1998 entwickelt habe (Franke 1998). Ich fasse mich daher begrifflich kurz und belasse es bei einigen Hinweisen auf die deutsche und die ungarische verfassungsrechtliche Verortung autonomer Institutionen.

So notwendig autonome Institutionen im Gefüge rechtsstaatlicher Institutionen zur wechselseitigen Kontrolle („check and balance“) auch sind,⁹ so sehr stellt sich die Frage nach ihrer demokratischen Legitimation. Darauf wird später noch kurz einzugehen sein.

Autonome Institutionen lassen sich danach einteilen, ob sie *autonom im engeren Sinne* sind, ob sie *semiautonom* oder ob sie *quasiautonom* sind. Dieser Einteilung folgen die weiteren Ausführungen, auch wenn einzuräumen ist, dass sie sich zum Teil überlappen und nicht immer verfassungsrechtlich eindeutig zuordnen lassen. Außerdem wird schwerpunktmäßig auf den zentralen *Vertrauensaspekt* hingewiesen, der typisch für die jeweilige Institution ist.

7.2 Funktionsbeschreibung und Beispiele autonomer Institutionen

7.2.1 Autonome Institutionen im engeren Sinne

Autonom im engeren Sinne sind die obersten Staatsorgane sowie jene Institutionen, die das Wirken der Akteure im Rahmen der Staatsorgane als unabhängig charakterisieren. Dazu gehört beispielsweise die Weisungsungebundenheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Exemplarisch greife ich im Folgenden vier Institutionen, die als autonom im engeren Sinne zu qualifizieren sind, heraus:

- (1) Bundesverfassungsgericht [Deutschland (Art. 93 GG)] bzw. Verfassungsgericht [Ungarns (Art. 24 MA)]
- (2) Bundespräsident [Deutschland (Art. 59 ff. GG)] bzw. Präsident der Republik [Ungarn (Art. 9 ff. MA)]
- (3) Richterliche Unabhängigkeit (Deutschland: Art. 92 ff. GG) (Ungarn: Art. 26 Abs. 1 MA)
- (4) Als autonom im engeren Sinne könnte auch eine »Zweite Kammer« (dazu v. Hayek 1963 b; 1965, 1967 b) oder ein »Verfassungsrat« (dazu Kruse 1996; 1998) fungieren.

Zu (1): Den Verfassungsgerichten obliegt in der Regel die Befugnis, im Streitfall die Verfassung autoritativ auszulegen; sie verfügen – fachlich gesprochen – über die sog. Kompetenz-Kompetenz. Ihnen ist vertrauensvoll zu unterstellen, dass sie ihre Macht weder missbräuchlich noch willkürlich ausüben. Die Prüfung verfassungsrechtlich fraglicher Fälle erfolgt doppelt: Zunächst ist festzu-

⁹ Vgl. dazu meine Beiträge „Demokratie als Feigenblatt? Zum Verhältnis von Rechtsstaat und Demokratie“ sowie „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU des 21. Jahrhunderts unter dem Einfluss der „illiberalen“ mittel- und südosteuropäischen Beitrittsländer“ (beide in diesem Band).

stellen, ob das Gesetz formal einwandfrei zustande gekommen ist. Danach wird geprüft, ob das Gesetz oder Teile davon mit den in Betracht kommenden Verfassungsnormen inhaltlich übereinstimmen. In Bezug auf Ungarn sind hier Einschränkungen vorzunehmen. Nach der vierten Verfassungsänderung vom März 2013 darf das Verfassungsgericht Grundgesetzänderungen oder -zusätze nur noch formal, aber nicht mehr inhaltlich prüfen.¹⁰ Außerdem darf es sich nicht auf seine Spruchpraxis vor dem 1. Januar 2012 (Inkrafttreten des neuen Grundgesetz Ungarns) beziehen. Diese Einschränkung begrenzt natürlich die Anwendung der historischen Methode bei der Gesetzesauslegung.

Zu (2): Präsidenten (Bundespräsident/Präsident der Republik) nehmen als oberste Repräsentanten ihres Staates repräsentative und staatsnotarielle Aufgaben wahr. Der Bundespräsident wie auch der Präsident der Republik fertigen die vom Parlament beschlossenen Gesetze aus (Art. 82 Abs. 1 GG; Art. 6 Abs. 3 MA). Dazu gehört auf jeden Fall das formale Prüfungsrecht, d.h., sie prüfen, ob alle Verfahrensschritte korrekt eingehalten worden sind, und ob der ihnen vorliegende Gesetzestext auch exakt mit jenem übereinstimmt, den das Parlament beschlossen hat. In der Bundesrepublik Deutschland war eine Weile lang streitig, ob der Bundespräsident darüber hinaus ein materielles Prüfungsrecht besitzt, weil dies den Kompetenzbereich des Bundesverfassungsgerichts berührt. Durch konkludentes Verhalten der anderen Verfassungsorgane ist dies mittlerweile positiv entschieden.¹¹

10 Dass das Verfassungsgericht Grundgesetzänderungen oder -zusätze nicht materiell prüfen darf, ist indessen nicht ungewöhnlich, weil in der Tat zu fragen ist, ob der verfassungsändernde Wille des Parlaments an bisherigen Vorschriften gemessen werden kann. Auch in Deutschland ist eine solche Prüfung nicht vorgesehen (vgl. § 93 GG). Bedenklicher wäre eine Vorschrift, wonach auch einfache Gesetze nicht mehr materiell an der Verfassung geprüft werden dürften. Tendenzen in dieser Richtung sind zweifellos (latent) vorhanden. Dazu wird angeführt, dass es nicht angeht, dass Gesetze, die ein demokratisch gewähltes Parlament verabschiedet hat, von einer Institution gekippt wird, deren demokratische Legitimation schwächer ist als die des Parlaments. Dahinter verbirgt sich letztlich eine an Rousseau angelehnte Auffassung von Demokratie [vgl. dazu den Beitrag „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der EU des 21. Jahrhunderts unter dem Einfluss der „illiberalen“ mittel- und südosteuropäischen Beitrittsländer“ (in diesem Band)].

11 Mehrere Bundespräsidenten haben Gesetze wegen materieller Verfassungswidrigkeit nicht ausgefertigt, ohne dass es zu einer Präsidentenanklage nach Art. 61 GG gekommen wäre; ja, es ist nicht einmal darüber diskutiert worden. Damit ist das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten anerkannt. Unstreitig ist, dass dem Präsidenten kein sachliches Prüfungsrecht zusteht. Er kann die Ausfertigung nicht deshalb verweigern, weil er andere Lösungen für besser hält.

Der Präsident der Republik kann bei formalen und materiellen Bedenken ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz an das Verfassungsgericht weiterleiten (Art. 6 Abs. 4 MA); er kann es aber auch nach Art. 6 Abs. 5 MA einmal mit seinen Erwägungen ans Parlament zurückgeben. Ungewöhnlich ist sowohl die kurze Frist, innerhalb derer das Gesetz zu unterschreiben und zu verkünden ist (fünf Tage). Ebenso ungewöhnlich ist, dass der Präsident der Republik auch ein Gesetzesinitiativrecht hat (Art. 6 Abs. 1 MA).

Aspekte des Vertrauens zeigen sich vor allem in der Feststellung, dass der Bundespräsident bzw. der Präsident der Republik keinen Weisungen unterliegt, aber sie sind angehalten, kooperativ mit der Regierung zusammenzuarbeiten. Das zeigt sich in der Gegenzeichnungspflicht ihrer Anordnungen und Verfügungen durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art. 58 GG) bzw. durch ein Mitglied der Regierung (Art. 9 Abs. 5 MA).

Zu (3): Das Institut der richterlichen Unabhängigkeit bezieht sich zum einen auf die Gerichtsbarkeit als Organisation und auf die Weisungsunabhängigkeit der Richter (Art. 97 GG; Art. 26 Abs. 1 MA.). Gerichten ist allgemein, vor allem aber, wenn sie in letzter Instanz sprechen, zu unterstellen, dass sie sorgfältig, unparteiisch und nicht willkürlich entscheiden, denn Rechtsbeugung ist den Richtern nur in extremen Sonderfällen nachweisbar. Dass Richter kein Amt in einer der anderen Staatsgewalten ausüben dürfen, ist Ausfluss der Gewaltenteilung. Während sie in Deutschland jedoch politischen Parteien angehören dürfen, ist ihnen dies in Ungarn verwehrt (Art. 24 Abs. 4 und 26 Abs. 1 MA). Problematisch ist, dass Gerichtsorganisation und -verwaltung sowie die Rechtsstellung der Richter in einem Schwerpunktgesetz zu regeln sind (Art. 25 Abs. 7 MA); bietet dies der Regierung doch die Möglichkeit, entsprechende Strukturen weit über ihre Amtszeit hinaus festzuschreiben.

Zu (4): Auf das Institut einer „Zweiten Kammer“ oder eines „Verfassungsrats“ sei hier nur kurz eingegangen. Die zentrale Kritik am bisherigen parlamentarischen System läuft darauf hinaus, dass ein und dieselbe Institution sowohl die verfassungsrechtlichen Regelungen bestimmt, die dann als Grundlage und Wertemaßstab für einfach-gesetzliche Regelungen dienen. Insbesondere dann, wenn die Regierung und die sie im Parlament stützende(n) Partei(en) über eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament verfügen, ist die Versuchung vorhanden, die Verfassung nach eigenen Vorstellungen zu ändern und diese Änderungen über die eigene Amtsdauer hinaus abzusichern. Das ist insbesondere mit dem Institut der Schwerpunktgesetze möglich.

Der Vorschlag einer irgendwie gearteten „Zweiten Kammer“ läuft darauf hinaus, unabhängige, parteilich ungebundene und mit gewisser Lebenserfahrung ausgestattete Mitglieder für einen längeren Zeitraum in die „Zweite Kam-

mer“ zu berufen, dessen vorrangige Aufgabe es ist, sofern nötig, eine Verfassung zu konstituieren und sinnvolle Verfassungsänderungen zu beraten und zu beschließen.

Föderal gegliederte Staaten, wie etwa die USA oder die Bundesrepublik Deutschland, verfügen zwar in der Regel über Zweikammern-Systeme (Repräsentantenhaus und Senat; Deutscher Bundestag und Bundesrat), die Bundes- bzw. Länderaspekte in die Gesetzgebung einbringen, sie sind jedoch nicht mit einer „Zweiten Kammer“ im hier dargelegten Sinne zu verwechseln. Diese sind in den EU-Mitgliedstaaten nicht vorgesehen; auch sind mir kaum UN-Staaten mit einer solchen Institution bekannt.

7.2.2 Semiautonome Institutionen

Unter semiautonomen Institutionen sind jene Institutionen zu verstehen, die zwar verfassungsrechtlich verbürgt sind, aber nicht auf einer Stufe mit den obersten Staatsorganen und den Bestimmungen zu ihrer Funktionsfähigkeit stehen. Ihr Aufgabenbereich kann von der Verfassung unterschiedlich weit gesteckt sein, und er lässt sich oft durch die einfache Gesetzgebung verändern. Beispielfhaft werden einige zentrale semiautonome Institutionen behandelt:

- (1) Deutsche Bundesbank/Ungarische Nationalbank (Art. 88 GG; Art. 41 MA)
- (2) Bundesrechnungshof/Staatlicher Rechnungshof (Art. 114 Abs. 2 GG; Art. 43 MA)
- (3) Meinungsfreiheit (Presse, Rundfunk, TV) (Art. 5 Abs. 1 GG; Art. IX MA)
- (4) Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG; Art. X MA)
- (5) Ombudsmann für Grundrechte (Art. 30 MA)

Zu (1): Aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit sind viele Staaten dazu übergegangen, in der Verfassung eine Selbstbindung der Regierung hinsichtlich der Geldmengensteuerung vorzusehen, um inflationären Tendenzen vorzubeugen. Die mit der Geldmengensteuerung beauftragte Notenbank genießt Autonomie. Allerdings zeigen sich in der EU zwischen den Nordstaaten (vor allem in Deutschland) und den Südstaaten (vor allem in Frankreich) Interpretationsunterschiede. Während die Autonomie in den Nordstaaten stark ausgeprägt ist, verstehen die Südstaaten darunter, dass die konkrete Ausgestaltung der Geldmengenpolitik zwar den Notenbanken überlassen ist, die sich aber im Rahmen politischer Vorgaben zu bewegen haben. Dies ist auch einer der Gründe, weshalb die Europäische Zentralbank (EZB) zur „Politik des billigen Geldes“ gedrängt wurde, und nach meiner Auffassung die Grenze zu eigentlich nicht erlaubten Staatsfinanzierung seit geraumer Zeit überschritten hat.

Anlass zur Sorge gibt auch, dass in Ungarn die Einzelheiten der Geldpolitik und ihre organisatorische Struktur in einem Schwerpunktgesetz geregelt sind (Art. 41 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5 MA).¹²

Zu (2): Kurz ausgedrückt liegt der Sinn des Bundesrechnungshofs bzw. des Staatlichen Rechnungshofs darin, dass eine unabhängige Behörde, den staatlichen Institutionen und Ämtern „in die Bücher gucken“ und auf einen effizienten Umgang mit Steuergeldern achten kann. Allerdings ist unumwunden einzuräumen, dass Hinweise des Bundesrechnungshofs auf Missbrauch und Verschwendung von Steuergeldern kaum nachteilige Folgen für die jeweilige Institution und ihre Mitarbeiter haben. Wie zu erwarten, sieht das Grundgesetz Ungarns in Art. 43 Abs. 4 MA vor, dass Organisation und Tätigkeit des staatlichen Rechnungshofs durch ein Schwerpunktgesetz geregelt wird. Auch für Ungarn ist davon auszugehen, dass die Kritik des staatlichen Rechnungshofs staatliche Stellen nicht allzu stark berühren wird.

Zu (3): Meinungen und Bewertungen lassen sich begründet erst auf der Basis möglichst präziser und nicht schon interessengefärbter Informationen zu den einzelnen Sachverhalten bilden. Die Aufgabe einer freien Presse ist es daher, aufgrund sauberer Recherchearbeiten solche Informationen zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus soll sie keine engen und einseitigen Bewertungen abgeben, sondern eine Vielfalt von Meinungen präsentieren. Der Sinn des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als semiautonome Behörde liegt deshalb darin, eine einseitig interessengesteuerte Berichterstattung und Kommentierung zu vermeiden.

Allerdings ist bislang in Deutschland ein starker Einfluss der Politik auf die Besetzung der Rundfunk- bzw. Fernsehräte zu verzeichnen.¹³ Ebenso bedenklich ist die Verankerung der Staatlichen Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung, die in Ungarn in einem Schwerpunktgesetz verankert ist. Ihre ursprünglich weit reichenden Befugnisse sind allerdings auf Druck der EU etwas zurückgenommen worden.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass eine Reihe weiterer semi-autonomer, weisungsunabhängiger Institutionen für bestimmte Sachgebiete

12 Die Formulierungen legen zumindest nahe, dass die Autonomie der Ungarischen Nationalbank stark eingeschränkt werden kann: „Die Ungarische Nationalbank ist auf eine in einem Schwerpunktgesetz festgelegte Weise für die Währungspolitik verantwortlich“ (Art. 41 Abs. 1 Satz 2 MA). „Die detaillierten Regelungen zur Organisation und Tätigkeit der Ungarischen Nationalbank werden durch ein Schwerpunktgesetz festgelegt“ (Art. 41 Abs. 5 MA).

13 Im März 2014 hat freilich das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass der bislang bei über 40 % liegende Anteil „staatsnaher“ Personen auf ein Drittel zu reduzieren ist.