



universität
wien

MAGISTERARBEIT

Titel der Magisterarbeit

„Die Europäische Medienpolitik am
Beispiel Ungarns – eine Politikfeldanalyse“

verfasst von

Katharina Thalhammer BA Bakk.phil.

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, Januar 2015

Studienkennzahl lt.
Studienblatt:

A 066 841

Studienrichtung lt.
Studienblatt:

Magisterstudium Publizistik und
Kommunikationswissenschaft

Betreut von:

Univ.-Prof. Dr. Christian Steininger

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus fremden Quellen direkt oder indirekt übernommenen Gedanken sind als solche kenntlich gemacht. Diese Magisterarbeit wurde bisher weder im Inland noch im Ausland in gleicher oder ähnlicher Form einer anderen Prüfungsbehörde vorgelegt.

Wien, Januar 2015

Katharina Thalhammer

Anmerkung zur Schreibweise

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf eine durchgehende geschlechtsneutrale Schreibweise verzichtet. Die ausschließliche Verwendung der männlichen Form wird geschlechtsunabhängig verstanden und bezieht die weibliche Form mit ein.

*"Der Tag wird kommen, an dem der Hass, der im
Krieg unvermeidlich scheint, überwunden wird.
Einmal muss das Europa Wirklichkeit werden, in dem
Europäer leben können."*

Willy Brandt

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
I. Der analytische Rahmen und die Methode.....	3
1.1. Die Politikfeldanalyse.....	3
1.1.1. Der Policy-Zyklus.....	6
1.1.2. Das Politiknetz und die Politikarena	12
1.1.3. Die Internationalisierung der Politikfelder.....	14
1.2. Der Vergleich.....	17
1.2.1. Die Entwicklung des Vergleiches	17
1.2.2. Das Ziel des Vergleiches	19
1.2.3. Die Methode des Vergleiches.....	19
1.2.4. Mediensysteme im Vergleich	20
1.3. Die Demokratiemessung	25
II. Die Transformationsforschung.....	41
2.1. Die Transformationsphasen.....	45
2.2. Die Verlaufsformen des Transformationsprozesses	47
2.3. Der Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa.....	51
2.3.1. Die defekten Demokratien	51
2.3.2. Der Transformationsprozess in Ungarn – vom Kádárismus zur Demokratie ..	56
2.4. Die Medien im Transformationsprozess	59
III. Der politische und mediale Rahmen in Ungarn	67
3.1. Populismus und Demokratie	67
3.2. Der Populismus in Ungarn - der Sieg der rechten Parteien	71
3.2.1. Ungarn unter der Fidesz-Partei.....	74
3.2.2. Die Verfassungsänderung und das neue Mediengesetz.....	75
3.2.2.1. Die Umstrukturierung der ungarischen Medienlandschaft.....	76
3.2.2.2. Die neue Medienlandschaft in Ungarn.....	78
3.2.2.3. Internationale Kritik am Mediengesetz.....	80
3.3. Ungarn und der EU-Beitritt	83
3.3.1. Die Diskussion über den EU-Beitritt.....	85
3.3.2. Die Einstellung der Bevölkerung zum EU-Beitritt.....	86
3.3.3. Die Kritik an der Europäischen Union	89
IV. Die Europäische Medienpolitik.....	93
4.1. Die Akteure der Europäischen Medienpolitik.....	95
4.1.1. Das Europäische Parlament	95
4.1.2. Der Rat der Europäischen Union.....	95
4.1.3. Die Europäische Kommission.....	96
4.1.4. Der Gerichtshof der Europäischen Union	97
4.1.5. Der Europarat	97
4.1.6. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte	99

4.1.7. Die beratenden Einrichtungen der Europäischen Union	100
4.2. Die Medienfreiheit in Europa	101
Résumé.....	105
Literatur- und Quellenverzeichnis	109
Kurzfassung.....	123
Abstract.....	124

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Dimensionen des Politikbegriffes	5
Tabelle 2	Ausgangspunkte der Agendasetzung	8
Tabelle 3	Programmtypen und Vollzugsprobleme	11
Tabelle 4	Die drei Modelle von Hallin & Mancini	23
Tabelle 5	Der Schwellenwert von KID3D und KID	33
Tabelle 6	Die Institutionen, ihre Funktionen und Leitfragen	34
Tabelle 7	Die Einordnung der Indikatoren	36
Tabelle 8	Formen der Ablösung autokratischer Regime	50
Tabelle 9	Wahlergebnisse 2010	73
Tabelle 10	Wahlergebnisse 2006	74

Abkürzungsverzeichnis

AdR	Ausschuss der Regionen
BJKS	Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport
CDMSI	Steering Committee on Media and Information Society
CL	Civil liberties
EAI	Europäische Audiovisuelle Informationsstelle
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
Fidesz	Magyar Polgári Szövetség (Ungarischer Bürgerbund)
FKGP	Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt (Unabhängige Kleinlandwirte-, Landarbeiter und Bürgerliche Partei)
JI	Rat für Justiz und Inneres
KDNP	Kereszténydemokrata Néppárt (Christlich-Demokratische Volkspartei)
KID	Kombinierter Index der Demokratie
KID3D	Kombinierter Index der Demokratie drei Dimensionen
LMP	Lehet Más a Politika (Ungarische politische Partei – die Politik kann anders sein)
MDF	Magyar Demokrata Fórum
MIÉP	Magyar Igazság és Élet Pártja (Ungarische Wahrheits- und Lebenspartei)
MR	Magyar Rádió (Ungarischer Hörfunk)
MSZP	Magyar Szocialista Párt (Ungarische Sozialistische Partei)
MTI	Magyar Távirati Iroda (Ungarische Nachrichtenagentur)
MTV	Magyar Televízió (Ungarisches Fernsehen)
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NMHH	Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság (Staatliche Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung)
ORTT	Országos Rádió-Televízió Testület (Landeskörperschaft für Rundfunk und Fernsehen)
OSZE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
PR	Political rights
SZDSZ	Szabad Demokraták Szövetsége (Bund Freier Demokraten)
TTE	Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie

Einleitung

Der Demokratiebegriff hat einen wichtigen Stellenwert in unserer Gesellschaft. Mit diesem Begriff werden Standards entwickelt, Vergleiche getätigt und Kritiken geäußert. Das Grundrecht der Rede- und Meinungsfreiheit ist in der europäischen Verfassung verankert und gehört (in-)direkt zu den demokratischen Standards.

Ungarn galt in den 90er-Jahren als das Musterbeispiel für einen erfolgreichen Prozess der Demokratisierung. Eine Reversion des Demokratisierungsprozesses war nicht zu befürchten, bis der Premierminister Viktor Orbán im Jahr 2010 sein Amt antrat und mit der Fidesz-Partei die Zweidrittelmehrheit erlangte. Viktor Orbán verabschiedete eine neue Verfassung und änderte das Mediengesetz, welches in der Konsequenz nicht mehr den Richtlinien der Europäischen Union und auch nicht eines demokratischen Rechtsstaats, wie er in der ungarischen Verfassung verankert ist, entspricht.¹ Somit ist das Hauptaugenmerk dieser Arbeit die Umstrukturierung der ungarischen Medienlandschaft und der damit verbundene Prozess der Entdemokratisierung, wie Kritiker ihn andeuten. Die wesentlichen Akteure, welche für diesen Prozess verantwortlich sind, sollen innerhalb der Politikfeldanalyse thematisiert werden, aber auch jene Akteure, die diesen Prozess verhindern könnten, sollen Gegenstand dieser Analyse sein. Mit Hilfe der Politikfeldanalyse wird zugleich das umstrittene Mediengesetz in Ungarn als Problem wahrgenommen, welches nicht nur die ungarische Regierung und die Bürger betrifft, sondern auch durch den Vertrag von Lissabon die Europäische Union.² Das Mediensystem ist vom politischen und gesellschaftlichen System abhängig,³ weshalb in dieser Arbeit auch die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Ungarn herausgearbeitet werden. Der Rechtspopulismus nahm einen immer größeren Stellenwert in der ungarischen Gesellschaft ein.⁴ Die Wirtschaftskrisen⁵ und die damit verbundene Arbeitslosigkeit,⁶ aber

¹ Vgl. Verseck: 19.03.13.

² Vgl. Halmai: 2011, S.155.

³ Vgl. Jakubowicz: 2005, S.1.

⁴ Vgl. Kende: 2012, S.62.

⁵ Vgl. Europäische Kommission: 2013, S.46.

⁶ Vgl. ebd.: 2013, S.40.

auch die Skandale der Sozialisten stärkten die Frustration der Bürger⁷ und diese wiederum den Rechtspopulismus. Folgende Fragestellungen sollen diese Arbeit begleiten: Wie wird ein Prozess der Entdemokratisierung in der Europäischen Union wahrgenommen und welcher Bewertung unterliegt er? Welchen Einfluss hat eine rechtspopulistische Regierung auf das nationale Mediensystem und auf die nationale Demokratiequalität? Welchen Anforderungen obliegt ein Mediensystem in der Europäischen Union und wer hat die Kontrollfunktion?

Im *ersten Kapitel* werden der analytische Rahmen und die Methoden festgelegt. Der analytische Rahmen stellt die Politikfeldanalyse dar. Als Methode wird der Vergleich herangezogen, dessen wissenschaftliche Reichweite diskutiert wird. Im *zweiten Kapitel* wird das Thema „Transformationsforschung“ behandelt, die bis zum medialen Transformationsprozess über defekte Demokratien ausgeweitet wird. Das *dritte Kapitel* beinhaltet den Aufstieg des Populismus und der rechten Parteien in Ungarn und zeigt entlang einer Thematisierung des ungarischen EU-Beitritts die Ziele der Regierung und die (Nicht-)Zufriedenheit der Bürger auf. Die Gründe für die Hinwendung zum rechten Lager sollen dargestellt werden. Die Europäische Medienpolitik nimmt den *vierten Teil* der Arbeit ein. Um einen Einblick über zukünftige strategische Vorgehensweisen ermöglichen zu können, gibt die Ausarbeitung einen Aufschluss über deren Kontrollfunktion. In einem *Résumé* sollen abschließend alle wesentlichen Erkenntnisse noch einmal aufgegriffen werden.

⁷ Vgl. Bauer: 2010, S.23.

I. Der analytische Rahmen und die Methode

In diesem Kapitel wird die Politikfeldanalyse als Forschungsrahmen erläutert, wobei der Policy-Zyklus und das Policy-Netz als die wesentlichen Instrumente gelten. In diesem Sinn soll Politik als Problembearbeitungsprozess verstanden und die dafür verantwortlichen Akteure sollen dargestellt werden. Abschließend werden die angewendeten Methoden beschrieben. Um das ungarische Mediensystem bewerten und vergleichen zu können, werden Idealtypen von Mediensystemen und Demokratiemessungen herangezogen.

1.1. Die Politikfeldanalyse

Der theoretische Rahmen dieser Arbeit umfasst die Politikfeldanalyse, die auf eine Klärung politischer Ergebnisse abzielt.⁸ Der Begriff „Politik“ stammte vom griechischen Wort „polis“ ab, das den Stadtstaat der Antike bezeichnet. Aufgrund seiner vielfältigen Anwendung ist eine klare Definition kaum möglich. Allgemein bezeichnet Politik das Handeln des Staates.⁹ Um sich der Politikfeldanalyse¹⁰ bedienen zu können, ist eine bestimmte Interpretation von Nöten und zwar jene von Politik als Policy Making, also als den Versuch gesellschaftliche Probleme zu be- und zu verarbeiten. Politik beginnt mit dem Erkennen und der Definition eines Problems und endet mit dem Erstellen politischer Programme und Maßnahmen.¹¹

Eine Politikfeldanalyse kann auf zwei Arten, ex ante und ex post, durchgeführt werden. Die Ex-ante-Analyse wird vor allem dann angewendet, wenn ein Prozess noch nicht abgeschlossen ist und noch keine endgültige Entscheidung getroffen wurde.¹² Das Ziel ist es dabei, die negativen Effekte einer Maßnahme frühzeitig zu erkennen.¹³ Die Ex-post-

⁸ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.6.

⁹ Umstritten ist die Art des staatlichen Eingreifens und seine Einflussnahmen. Vgl. Blum/Schubert: 2011, S.14.

¹⁰ Die Politikfeldanalyse wird auch als policy analysis, policy studies oder auch als public policy bezeichnet. Vgl. ebd.: 2011, S.10.

¹¹ Vgl. Jann/Wegrich: 2009, S.75.

¹² Vgl. Sapru: 2011, S.46.

¹³ Vgl. Stockmann: 2006, S.18.

Analyse kommt bei abgeschlossenen Prozessen als Re-Analyse zum Einsatz.¹⁴ Das Bestreben dieser Analyse ist es, die negativen und positiven Effekte, die durch die Maßnahmen ausgelöst wurden, darzustellen und zu bewerten.¹⁵ Beim Fallbeispiel Ungarn wird eine Ex-ante-Analyse angestrebt, da die möglichen negativen Auswirkungen des Mediengesetzes verdeutlicht werden sollen.

Im englischsprachigen Raum werden drei Dimensionen von Politik unterschieden, Polity, Policy und Politics.¹⁶ Diese drei Dimensionen sind notwendig, um alle Ebenen von Politik erfassen zu können. Schubert und Bandelow betonten das umfassende Feld der Politik. „Politik wird von Menschen gemacht. Menschen mit Interessen und Zielen, Menschen in Ämtern und Positionen.“¹⁷ Thomas S. Dye definiert die Politikfeldanalyse folgendermaßen: „Policy Analysis is what governments do, why they do it, and what difference it makes.“¹⁸ Fritz W. Scharpf bedient sich einer klassischen Definition und bezeichnet die Politikfeldanalyse als¹⁹ „den Prozess, in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden.“²⁰

Bei der Politikfeldanalyse stehen die inhaltlichen Dimensionen (auch Policy genannt) im Mittelpunkt. Der politische Prozess wird daher nicht mehr als Machtbildungsprozess sondern als Problembearbeitungsprozess betrachtet.²¹ **Policies** umfassen politische Inhalte in Form von Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen.²² Deren Resultate können die Bürger direkt oder indirekt betreffen. Sie können aber auch lediglich als Symbol fungieren.²³ Der Policy-Begriff wird zeitlich differenziert. Das Ergebnis eines politischen Prozesses ist der Policy-Output (der Inhalt). Die Durchführungsverhandlungen stellen den Policy-Outcome (das Ergebnis) dar und die daraus resultierenden

¹⁴ Vgl. Sapru: 2011, S.46.

¹⁵ Vgl. Stockmann: 2006, S.18.

¹⁶ Vgl. Blum/Schubert: 2011, S.14.

¹⁷ Schubert/Bandelow: 2009, S.1.

¹⁸ Thomas S. Dye zitiert nach ebd.: 2009, S.4.

¹⁹ Vgl. Jann/Wegrich: 2009, S.75.

²⁰ Fritz W. Scharpf zitiert nach ebd.: 2009, S.71.

²¹ Vgl. Naßmacher: 2010, S.135.

²² Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.15.

²³ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.4.

Veränderungen werden Policy-Impact (die Wirkung) genannt.²⁴ **Polity** ist der strukturelle Teil von Politik²⁵ und umfasst Institutionen, wie politische Ideen, Ideologien, formale Regeln oder Normen.²⁶ **Politics** bezeichnet einen politischen Prozess, den Akteure (z.B.: Parteien²⁷) mit unterschiedlichen Wertvorstellungen und Interessen beeinflussen.²⁸

Tabelle 1: Dimensionen des Politikbegriffes²⁹

Bezeichnung	Dimension	Erscheinungsformen	Merkmale
Polity	Form	Verfassung, Normen und Institutionen	Organisationen, Verfahrensregelungen und Ordnung
Policy	Inhalt	Aufgaben und Ziele der politischen Programme	Problemlösung, Aufgabenerfüllung, Wert-, Zielorientierung und Gestaltung
Politics	Prozess	Interessen, Konflikte und Kampf	Macht, Konsens und Durchsetzung

Ziel der Politikfeldanalyse ist es, die Entstehung der öffentlichen Politik und deren Auswirkungen zu verdeutlichen.³⁰ Für die Kontrolle des Einhaltens der kollektiven Standards ist in der modernen Gesellschaft der Staat zuständig. Seine Aufgabe ist es, eine innere und äußere Sicherheit zu garantieren³¹. Private Akteure übernehmen aufgrund des Interessenmangels keine Aufgaben des Staates. Jedoch verfolgen die für den Staat handelnden Personen Eigeninteressen. Somit übernimmt der Staat auch Aufgaben, die nicht öffentlich sind und von privaten Akteuren ausgeführt werden können. Die Politikfeldanalyse will herausfinden, welche Aufgaben der Staat ausführen möchte und

²⁴ Vgl. Schneider/Janning: 2010, S.105.

²⁵ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.4.

²⁶ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.15.

²⁷ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.5.

²⁸ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.15.

²⁹ Tabelle in: Schubert/Bandelow: 2009, S.5.

³⁰ Vgl. Schneider/Janning: 2010, S.109.

³¹ Der Sicherheitsbegriff ist aufgrund seines umfangreichen Gebrauchs nicht direkt zu definieren. Vgl. ebd.: 2010, S.105.

welche nicht.³² Sie fragt nach den Tätigkeiten der politischen Akteure (Was tun politische Akteure?), nach dem Grund ihrer Tätigkeit (Warum tun sie es?) und nach den Resultaten (Was bewirken sie?).³³

Um die öffentliche Politik und deren Auswirkungen untersuchen zu können, wird für das Fallbeispiel Ungarn eine historische Erklärung³⁴ verwendet. Historische Entscheidungen werden dargestellt, um den Einfluss auf diese Entscheidungen zu verdeutlichen.³⁵ Eine historische Erklärung kann die Entstehung des politischen Problems und dessen Auswirkungen genauer wiedergeben.³⁶ Die zentrale Fragestellung lautet: „Wie ist das zu behandelnde politische Problem entstanden?“³⁷

1.1.1. Der Policy-Zyklus

Beim Policy-Zyklus³⁸ durchläuft ein politisches Programm mehrere Phasen. Politik wird hierbei als ein Prozess der Problemverarbeitung verstanden.³⁹ Die Segmentierung dient dazu, die Komplexität und Heterogenität zu mindern. Dadurch können die einzelnen Phasen⁴⁰ zurückverfolgt und überarbeitet werden.⁴¹ Folgende Phasen werden beim Policy-Prozess unterschieden:

a.) Phase I: Problemdefinition und Agenda Setting

Die Wahrnehmung eines Problems ist die Grundvoraussetzung des Policy-Zyklus. Ein soziales Problem muss zuerst als solches definiert werden, damit ein Eingriff der

³² Vgl. Schneider/Janning: 2010, S.106.

³³ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.4.

³⁴ Mehrere Erklärungen möglich. Vgl. Schneider/Janning: 2010, S.109f.

³⁵ Vgl. Schneider/Janning: 2010, S.109.

³⁶ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.2.

³⁷ ebd.: 2009, S.2.

³⁸ Auch Policy Cycle genannt. Der Begriff geht auf den amerikanischen Politikwissenschaftler Harold D. Lasswell zurück, der die Problemlösungskompetenz der demokratischen Staaten fördern wollte. Vgl. Gellner/Hammer: 2010, S.56. Nachteile des Zyklus sind bei Schneider/Janning: 2006 ab S.63 nachzulesen.

³⁹ Vgl. Jann/Wegrich: 2009, S.75.

⁴⁰ Diese können zwischen fünf und acht variieren. Die Anzahl ist vom Zugang abhängig. Vgl. Lauth/Pickel/Pickel: 2014, S.315. Die wichtigsten Policy-Phasen sind: Problemdefinition und Agenda Setting, Programmformulierung und Implementation. Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.50.

⁴¹ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.62.

öffentlichen Politik gefordert werden kann.⁴² Doch wie wird ein Problem wahrgenommen? Ein Problem liegt dann vor, wenn Ist- und Soll-Zustand voneinander abweichen. Dabei sind zwei Komponenten zu nennen: Norm und Faktizität. Bei vorhandenen Problemen sind beide betroffen. Es besteht eine soziale Norm, eine Erwartungshaltung, von welcher der aktuelle Zustand abweicht. Zu einem sozialen Problem wird dies dann, wenn das Leben der Menschen betroffen ist.⁴³ Damit ein Problem auf die politische Agenda der Regierung oder an die politische Öffentlichkeit kommt, bestehen mehrere Möglichkeiten. Cobb, Ross und Ross arbeiteten folgende Optionen heraus:

a.) Politikinterne Thematisierung

Der einfachste Weg ein Problem zu beheben, ist die interne Verarbeitung, die innerhalb der Regierung und Verwaltung stattfindet. Aus Eigeninteresse wird das Problem bearbeitet. Der Prozess findet auf interner Ebene statt, damit eine öffentliche Diskussion oder sogar eine Miteinbeziehung der Parteipolitik vermieden werden kann.

b.) Politikexterne Thematisierung

Eine komplexere Vorgehensweise ist die Verbreitung eines Problems über nicht staatliche Gruppen, Organisationen oder auch über politische Unternehmen. Sie bringen das Problem an die Öffentlichkeit. Auf diese Weise wird das Interesse der staatlichen Akteure geweckt. Über Interessengruppen, Parteien und Parlament gelangt das Problem in den Regierungsbereich und wird so entscheidungswürdig.

c.) Interne und externe Thematisierung

Ein Problem kann auch auf beide Arten zugleich verarbeitet werden. Zuerst wird es innerhalb der Regierung thematisiert. Damit eine politische Fragestellung an Bedeutung gewinnt, wird sie zusätzlich an die Öffentlichkeit gebracht. Dadurch wird deren Relevanz verstärkt. Bei der externen und internen Thematisierung spielen die Medien zumeist eine essentielle Rolle, denn diese entscheiden über die Themen, welche an die Öffentlichkeit gebracht werden sollen. Die spezifische Themenauswahl richtet sich nicht primär nach gesellschaftspolitischer Problemlage. Vielmehr zeichnen sich die Themen durch Aktualität

⁴² Vgl. Jann/Wegrich: 2010, S.85.

⁴³ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.50f.

und Wertverbundenheit aus.⁴⁴ Die Komplexität erweist sich als hinderlich, weshalb nur klare und leicht formulierte Themen⁴⁵ in der Öffentlichkeit über die Medien diskutiert werden und so die politische Aufmerksamkeit erlangen.⁴⁶

d.) Internationale Politikdiffusion

Eine weitere Thematisierungsmöglichkeit ist die Verbreitung einer Idee über nationale Grenzen hinweg. Die internationale Politikdiffusion⁴⁷ kann in aktiver oder in passiver Form stattfinden. Bei der passiven Form erfolgt die Thematisierung ohne Beteiligung politischer Akteure. Bei der aktiven Form bringt die Regierung das Thema an die Öffentlichkeit, wobei im Nationalstaat das Problembewusstsein noch nicht vorhanden ist.⁴⁸

Tabelle 2: Ausgangspunkte der Agendasetzung ⁴⁹

	Innenpolitik	Inter- und transnationale Politik
Staatlicher Bereich	Ein Thema entsteht aus der bürokratischen Innenpolitik heraus auf Initiative von Parlament und/oder Regierung	Ein Thema wird auf Konferenzen oder Gremien von Regierungsorganisationen kommuniziert
Gesellschaft	Ein Thema wird von nationalen gesellschaftlichen Interessengruppen, sozialen Bewegungen oder Medien in Parlament und Regierung hineingetragen	Transnationale Regierungsorganisation oder Medien machen ein nationales oder internationales Problem zum Thema

⁴⁴ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.54.

⁴⁵ Siehe Merkmalsdimensionen.

⁴⁶ Vgl. Gellner/Hammer: 2010, S.61f.

⁴⁷ Die internationale Politikdiffusion ist noch sehr marginal ausgearbeitet. Sie wird jedoch immer häufiger in wissenschaftlichen Aufgaben thematisiert. Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.54f.

⁴⁸ Vgl. ebd.: 2006, S.54f.

⁴⁹ Tabelle in: ebd.: 2006, S.55.

Die zuvor genannten Möglichkeiten ein Problem zu thematisieren, werden jeweils von Akteuren bewusst wahrgenommen. Im Gegensatz dazu gibt es auch strukturelle Auslöser für eine Problemartikulation, wie etwa Unfälle, Katastrophen oder Kriege, sodass das Problem politisch relevant wird. John W. Kingdon bezeichnet diese Art der Problemartikulation als „policy window“, das er folgendermaßen definiert:

„The policy window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems. (...) These policy windows, opportunities for action on given initiatives, present themselves and stay open for only short periods. If participants cannot or do not take advantage of these opportunities, they must bide their time until the next opportunity comes along.“⁵⁰

Ob schlussendlich ein Problem wahrgenommen wird, hängt neben der bewussten und unbewussten Aufarbeitung auch vom Thema selbst ab. Daher existieren folgende Merkmalsdimensionen, die eine Durchsetzung ermöglichen oder verhindern: Konkretheit und Klarheit (Eindeutigkeit oder Mehrdeutigkeit)⁵¹, gesellschaftliche Relevanz (starke oder geringe soziale Betroffenheit), temporale Relevanz (von Nöten oder verschiebbar), Komplexität (einfach oder komplex), Novität (wiederholt oder neu), Wertverbundenheit (große oder geringe symbolische Bedeutung).

b.) Phase II: Die Programmformulierung

Wurde ein Thema auf der politischen Agenda platziert und ein (Lösungs-)Programm beschlossen, folgt in dieser Phase nun die inhaltliche Gestaltung des politischen Programms. Dadurch soll der angestrebte Soll-Zustand wieder erreicht werden.⁵² Im Fokus des Programms steht das angestrebte Ziel. Hierfür müssen zuallererst Adressaten und Träger, die zur Zielerreichung notwendig sind, festgelegt werden. Ferner müssen die Mittel bestimmt werden, mit welchen die geplante Maßnahme umgesetzt werden soll. Nicht nur die finanziellen Ressourcen müssen beachtet werden, sondern auch die personellen, informationellen und die technischen, deren Gebrauch zur Zielerreichung beitragen kann. In dieser Phase ist der Diskussionsbedarf am höchsten, weshalb es auch zu

⁵⁰ John W. Kingdon zitiert nach Schneider/Janning: 2006, S.55.

⁵¹ Roger W. Cobb und Charles D. Elder stellten folgende Hypothese auf: Je ambivalenter ein Thema definiert ist, desto größer sei die Wahrscheinlichkeit, dass es an politischer Öffentlichkeit gewinnt. Das Thema ist dann für unterschiedliche Bezugsgruppen anschlussfähig. Vgl. ebd.: 2006, S.56.

⁵² Vgl. ebd.: 2006, S.56.

Meinungsunterschieden kommen kann. Für die einen hat die Wirkung des Programms höchste Priorität und für die anderen stehen normative Konzepte im Vordergrund, die zum Beispiel Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit beinhalten.⁵³ Eine andere Programmform wäre die ohne Diskussionsbedarf. Hier wird nur über den Rahmen entschieden, weil sich andere mit der Lösung auseinandersetzen. Das politische Ziel wird infolge nicht konkretisiert.⁵⁴ „Der Parlamentarier muss sich nicht zwischen konfligierenden Interessen entscheiden und läuft nicht Gefahr, sich bei der redistributiven Politik den Zorn der „Verlierer“ zuzuziehen.“⁵⁵ Sollten die beteiligten Akteure zu keinem Entschluss kommen, werden häufig erfolgreiche Entscheidungsmuster aus anderen Problemsituationen als Vorlage herangezogen.⁵⁶ Diese Vorgehensweise wird auch Imitation genannt.⁵⁷ Am Ende der Phase steht die Verabschiedung des Programms durch ein Gesetz, eine Verordnung oder eine Verwaltungsvorschrift. Ein Organ, mit dieser Kompetenz ausgestattet, entscheidet über das Programm und dessen Verabschiedung. Der Policy-Zyklus geht somit in die Umsetzungsphase über, die im nächsten Kapitel analysiert wird.⁵⁸

c.) Phase III: Die Implementation

Die Phase der bewussten Umsetzung des beschlossenen Programms wird als Implementation bezeichnet.⁵⁹ Eine erfolgreiche Umsetzung ist von mehreren Bedingungen abhängig, die nicht immer primär vom Staat und dessen Vollzugsagenten gesteuert werden. Schneider und Janning nennen zwei Faktorenkomplexe, welche eine Umsetzung erschweren. Der erste Faktorenkomplex bezieht sich auf die Akteurskonstellation des Implementationszusammenhangs. Hier steht die Struktur des Beziehungsgeflechtes im Vordergrund, welche die Programmentscheider, die Implementationsträger und Vollzugsadressaten verbindet. Der zweite Faktorenkomplex bezieht sich auf die Merkmale und Eigenschaften des politischen Programms. Hier werden die Instrumente und Ressourcen fokussiert. Als Beispiel gelten die eingesetzten Policy-Instrumente und Policy-

⁵³ Vgl. Gellner/Hammer: 2010, S.63.

⁵⁴ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.57.

⁵⁵ Windhoff-Héritier zitiert nach ebd.: 2006, S.57.

⁵⁶ Hier hört der Zyklus beim Fallbeispiel Ungarn auf. Ein Programm wurde noch nicht umgesetzt und andere Entscheidungsmuster sind nicht vorhanden, da das Mediengesetz und dessen Auswirkungen als Präzedenzfall gelten. Vgl. Bozóki: 2011, S.65.

⁵⁷ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.57f.

⁵⁸ Vgl. Gellner/Hammer: 2010, S.63f.

⁵⁹ Vgl. Jann/Wegrich: 2009, S.94.

Ressourcen. Eine Mischung beider gilt als sinnvoll, weil jeder Merkmalstyp seine Vor- und Nachteile mit sich bringt. In der folgenden Tabelle werden die Programmtypen und deren Vollzugsprobleme aufgezeigt.⁶⁰

Tabelle 3: Programmtypen und Vollzugsprobleme⁶¹

	Regulative Programme	Anreizprogramme	Leistungsprogramme
Wirkungsweise	Direkte Verhaltensbeeinflussung, gute Umsetzbarkeit von Zielen, ruft bei Adressaten Widerstand hervor	Motiviert Adressaten positiv, wirkt indirekt, tatsächliche Wirkung oft unsicher, Möglichkeit der Entziehung	Motiviert Adressaten positiv, Sicherung des Angebots, aber nicht der Inanspruchnahme
Aufwand	Relativ hoher administrativer Aufwand, speziell Kontroll- und Sanktionsaufwand	Relativ geringer administrativer Aufwand, hohe direkte Haushaltsbelastung	Hoher administrativer und direkter finanzieller Aufwand
Vollzugsprobleme	Tendenz zu Normverstößen, ungleiche Durchsetzung je nach Widerstandspotential der Adressaten	Unerwünschte Selektivität bei Inanspruchnahme, Mitnahmeeffekte, Nutzung des Angebots ohne Verhaltensänderung	Effizienzmängel infolge unzureichender Fähigkeit / Motivation der Vollzugsträger, Gefahr von Überinvestition oder Unterinvestition

⁶⁰ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.59.

⁶¹ Tabelle in: ebd.: 2006, S.59.

Wenn das politische Programm umgesetzt und dadurch der Policy-Prozess in einem Handlungsprogramm abgeschlossen wurde, stellt sich die Frage, wie das öffentliche und/oder private Handeln auf das Ausgangsproblem gewirkt hat. Wurde das Problem beseitigt, reduziert oder intensiviert? Diese Art von Analyse wird auch Policy-Impact-Analyse genannt. Eng damit verbunden ist auch die Evaluierungsforschung,⁶² bei der die angestrebte Wirkung des politischen Programms untersucht wird.

d.) Phase IV: Die Evaluierung und Terminierung

Hauptaugenmerk dieser Phase ist die Realisierung der angestrebten Ziele und der erwünschten Wirkungen. Mit Evaluation wird in der Policy-Forschung zum einen die Phase des politischen Prozesses bezeichnet, in der die Ergebnisse bewertet werden, und zum anderen ist die Evaluationsforschung ein Teilbereich der Policy-Forschung, die nach der Wirkung einer Policy fragt und alle Phasen des politischen Prozesses thematisiert.⁶³ Nach der Beurteilung des Status quo, bei der auch zumeist eine Kosten-Nutzen-Relation vorgenommen wurde, kann über weitere Vorgehensweisen entschieden werden. Entweder wird der Policy-Prozess als erfolgreich abgeschlossen angesehen oder es werden weitere Änderungen vorgenommen. Eine solche Art von Programmabschluss wird auch Terminierung genannt. Daneben gibt es auch andere Gründe, ein politisches Programm einzustellen wie etwa finanzielle Engpässe, Effektivitäts- und/oder Effizienzüberlegungen oder auch politisch-ideologische Motive. Schlussendlich gibt es nur zwei Alternativen. Entweder das Problem besteht weiterhin oder es wird umdefiniert, da es als unlösbar gilt.⁶⁴

1.1.2. Das Politiknetz und die Politikarena

Als weitere bedeutende Instrumente der Politikfeldanalyse werden das Politiknetz und die Politikarena angeführt.⁶⁵ Das Politiknetz⁶⁶ bezieht sich bei der Bearbeitung von Politikinhalt auf die beteiligten Akteure sowohl öffentliche als auch private, die in

⁶² Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.61.

⁶³ Vgl. Jann/Wegrich: 2009, S.97.

⁶⁴ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.62.

⁶⁵ Vgl. Naßmacher: 2010, S.137.

⁶⁶ Das Politiknetz wird auch Policy-Netzwerk, Politikfeldnetzwerk, Politiknetzwerk oder Policy-Netz genannt. Vgl. Knill/Schäfer: 2011, S.189.

unterschiedlicher Intensität in Beziehung zueinander stehen.⁶⁷ „Sie lassen sich charakterisieren als relativ dauerhaft, nicht formal organisiert, nicht hierarchisch, durch wechselseitige Abhängigkeit und gemeinsame Verhaltenserwartungen beziehungsweise Verhaltensorientierungen stabilisierte Kommunikationsbeziehungen zwischen Angehörigen von Organisationen, die in politischen Prozessen involviert sind.“⁶⁸ Das Politiknetz, in dem die Interaktion der öffentlichen und privaten Akteure stattfindet, unterscheidet sich rein aufgrund der Intensität der Beziehungen. Nach außen wirken sie offen, können sich jedoch überschneiden. Eine klare Abgrenzung ist nur bei konstituierten und demnach nicht bei allen Politikfeldern vorzufinden.⁶⁹ „Ein Politikfeld ist ein inhaltlich abgegrenzter Bereich von Regelungen und Programmen, wie sie normalerweise organisatorisch im Zuständigkeitsbereich von Ministerien oder Parlamentsausschüssen zusammengefasst sind.“⁷⁰ Eine Analyse des Netzwerks einzelner Politikfelder versucht, Charakteristika des staatlichen Agierens und deren Interessenvermittlung aufzuarbeiten,⁷¹ da die Netzwerke zur Organisation öffentlicher Angelegenheiten beitragen.⁷² Bei den Akteuren⁷³, die auch Policy-Akteure genannt werden, kann es sich um Individuen, Organisationen und auch um Gruppen handeln. Erst die Fragestellung, das Ziel und der analytische Rahmen können das Akteursverhältnis klären.⁷⁴ Schubert und Bandelow erklären dieses Verhältnis folgendermaßen:

„In modernen Demokratien ist an allen politischen Entscheidungen gleichzeitig eine Vielzahl von Personen (Akteuren) beteiligt. Diese müssen in einem Dickicht von unterschiedlichen Interessen, Werten und Verpflichtungen ihre jeweiligen Positionen und Strategien finden, um ihre Ziele zu erreichen.“⁷⁵

⁶⁷ Vgl. Naßmacher: 2010, S.137.

⁶⁸ Benz zitiert nach ebd.: 2010, S.137.

⁶⁹ Vgl. ebd.: 2010, S.137.

⁷⁰ Pappi/König zitiert nach Knill/Schäfer: 2011, S.189.

⁷¹ Vgl. Naßmacher: 2010, S.137.

⁷² Vgl. Knill/Schäfer: 2011, S.189.

⁷³ Fritz W. Scharpf unterscheidet verschiedene Arten von Akteuren: Auf der obersten Ebene unterscheidet er Individuen und komplexe Akteure. Die komplexen Akteure bestehen aus mehreren Individuen und können aufgrund der diversen Präferenzen erneut unterteilt werden. Zusätzlich unterscheidet Scharpf kollektive und korporative Akteure. Bei den kollektiven Akteuren handelt es sich um interessierte Akteure, die unterschiedlich koordiniert sind. Als Koordinationsformen gelten Allianzen, Clubs, Bewegungen und Verbände. Die korporativen Akteure legen Ressourcen zusammen, um eine Rechtsperson zu ernennen, die in ihrem Interesse tätig ist. Als Beispiel hierfür gelten Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften, Parteien und Organisationen des öffentlichen Bereiches, wie Parlament, Regierung und Verwaltung. Vgl. Schneider: 2009, S.192f.

⁷⁴ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.4.

⁷⁵ ebd.: 2009, S.1.

Bei einer größeren Anzahl von Akteuren stellt sich die Frage, wer die Entscheidungsträger sind. Bei der tauschtheoretischen Perspektive werden jene Akteure miteinbezogen, die Leistung erzeugen, Ressourcen bereitstellen und die bei der politischen Mitgestaltung benötigt werden. Bei der institutionalistischen Perspektive sind jene Akteure die Entscheidungsträger, deren Position zuvor festgelegt wurde.⁷⁶

Die Politikarena ist ein Entscheidungsfeld, in der Policies ausgearbeitet werden. Die Entstehung und Durchführung einer Policy finden in diesem Feld statt sowie die Konflikt- und Konsensbildung während eines politischen Prozesses. Der Unterschied zum Politiknetz liegt darin, dass neben den Entscheidungsträgern auch die Betroffenen in die Analyse miteinbezogen werden. So wie sich das Politiknetz ändert, kann sich auch die Politikarena verändern. Ein solcher Wandel ist von den Programmen und deren Ergebnissen abhängig. Wenn eine Politik vorteilhaft ist, erhält sie Zustimmung, wenn sie jedoch eine Umverteilung erzielt, sind Konflikte innerhalb der Arena kaum vermeidbar, die gegebenenfalls auch eine Polarisierung zwischen Gewinnern und Verlierern bewirkt. Die Suche nach Lösungsstrategien und der Versuch, diese Strategien zu realisieren, verändern die Politikarena.⁷⁷

1.1.3. Die Internationalisierung der Politikfelder

Dass der Fokus der Politikfeldanalyse auf der nationalen Politikgestaltung liegt, entspricht nicht mehr der derzeitigen politischen Realität.⁷⁸ Durch die Europäisierung und Globalisierung sind nationale Beschränkungen kaum mehr möglich,⁷⁹ da die internationale Betroffenheit zunimmt.

„Die fortschreitende Integration der Europäischen Union seit dem Maastricht-Vertrag und die Vielzahl internationaler Vereinbarungen und Verpflichtungen zwingen zur Abkehr von einer auf die nationalstaatliche Ebene beschränkten Politikfeldanalyse.“⁸⁰

⁷⁶ Vgl. Schneider: 2009, S.195.

⁷⁷ Vgl. Naßmacher: 2010, S.139.

⁷⁸ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.219.

⁷⁹ Vgl. Blum/Schubert: 2009, S.29.

⁸⁰ Nullmeier/Wiesner zitiert nach ebd.: 2009, S.29.

Auch wenn Probleme auf der nationalstaatlichen Ebene abgeschlossen sind, gelten die Reformmodelle aus anderen Industriestaaten als Grundlage für politisches Handeln. Aus diesem Grund tendieren Vertreter von Staaten und internationalen Organisationen, künftig Probleme durch supranational verbindliche Regulierungen und Abkommen zu lösen.⁸¹ Entsprechend dazu hat die Policy-Forschung neue theoretische Ansätze entwickelt, wie etwa den Policy-Transfer, der sich an den internationalen Entwicklungen anpasst.⁸² Die Analyse eines Policy-Transfers geht davon aus, dass der Austausch von erfolgreichen Policy-Programmen zugenommen hat. Formal handelt es sich beim Policy-Transfer um einen Prozess, bei dem politische Programme erfolgreich von einem anderen Staat übernommen werden.⁸³

Das in Ungarn in Kraft getretene Mediengesetz wird als Problem angesehen, da dessen Inhalt nicht mit dem europäischen Idealbild übereinstimmt und dadurch Ist- und Soll-Zustand variieren. Die Thematisierung des Problems erfolgt über die internationale Politikdiffusion in aktiver Form, da es von Akteuren über nationale Grenzen verbreitet wird. Hier hört der Zyklus beim Fallbeispiel Ungarn auf. Ein Lösungsprogramm wurde noch nicht ausgearbeitet und Reformmodelle aus anderen Ländern können nicht übernommen werden, da das Gesetz und das damit verbundene Demokratiedefizit als Präzedenzfall angesehen werden.⁸⁴ Die Akteure im Policy-Netz sind die der Europäischen Medienpolitik sowie der ungarischen Regierung, diese werden in einem späteren Kapitel dargestellt. Die Politikarena ist die Europäische Union.

⁸¹ Vgl. Schneider/Janning: 2006, S.219.

⁸² Vgl. Blum/Schubert: 2009, S.30.

⁸³ Vgl. Schneider/Janning: 2009, S.220.

⁸⁴ Persönliche Einschätzung, die auf Kapitel 3.2.2.3. und IV. basiert.

1.2. Der Vergleich

Der theoretische Rahmen der Arbeit umfasst die Politikfeldanalyse, die eine Klärung politischer Ergebnisse erzielt.⁸⁵ Methodisch handelt es sich um einen Vergleich. Innerhalb der Längsschnitt-Untersuchung⁸⁶ findet eine Sekundäranalyse statt.⁸⁷ Um die Veränderung des ungarischen Mediensystems verdeutlichen zu können, werden neben den Idealtypen von Mediensystemen auch die Ergebnisse von „Freedom House“, „Polity“ und der Weltbank herangezogen. Das von Hans-Joachim Lauth und Oliver Kauff entwickelte KID/KID3D-Verfahren kombiniert die Datenerhebungen der Demokratiemessungen von Freedom House, Polity und der Weltbank⁸⁸, um ihre Defizite zu kompensieren.⁸⁹ Dadurch soll der Vergleich nicht nur auf Beobachtungen, sondern auch auf Messungen basieren.

1.2.1. Die Entwicklung des Vergleiches

Der Vergleich blieb in der Kommunikationsforschung lange Zeit unbeachtet. In anderen Wissenschaften, wie der Soziologie oder der Politikwissenschaft, wurde er viel früher thematisiert. Michael Gurevitch und Jay G. Blumler positionierten sich von Beginn an für ein ernsthaftes Miteinbeziehen des Vergleiches in die Forschung der politischen Kommunikation.⁹⁰ Die Entwicklung des Vergleiches beschrieben sie folgendermaßen:

„Die Befunde einer Reihe von vergleichenden Studien wurden inzwischen veröffentlicht. Obwohl die Ergebnisse insgesamt betrachtet noch lückenhaft erscheinen, so hat sich gezeigt, dass Makro-Ansätze in der vergleichenden Forschung zur politischen Kommunikation theoretisch fruchtbar und empirisch nützlich sind. Es scheint so, als ob die vergleichende Forschung den Kinderschuhen entwachsen sei und, wenn auch noch nicht den vollen Erwachsenenstatus, so doch zumindest die späte Jugend erreicht hat.“⁹¹

⁸⁵ Vgl. Schubert/Bandelow: 2009, S.6.

⁸⁶ Vgl. Lauth/Winkler: 2010, S.53.

⁸⁷ Vgl. ebd.: 2010, S.51.

⁸⁸ Jede genannte Institution misst Demokratie mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Mehr dazu siehe Kapitel 1.3.

⁸⁹ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.1.

⁹⁰ Vgl. Gurevitch/Blumler: 2003, S.371.

⁹¹ ebd.: 2003, S.372.

Die Bedeutung des Vergleichs ist größer als angenommen. Denn ohne Vergleich können wir nicht unterscheiden und auch keine Ideale entwickeln.⁹² Wie Frank Aarebrot und Pal Bakka bereits feststellten:

„Jede Beobachtung ohne Bedeutung ist, wenn man sie nicht mit anderen Beobachtungen vergleicht. Erkenntnistheoretisch argumentierend kann man sagen, dass wir unsere Vorstellungswelt durch Vergleiche bilden. Wir wissen, dass Äpfel keine Birnen sind, weil wir sie miteinander verglichen haben. Ein Ding bekommt dann nur eine individuelle Identität, wenn man es mit anderen vergleicht.“⁹³

Daher werden einander immer zwei Grundgesamtheiten gegenübergestellt. Im Bereich der politischen Kommunikation werden politische Systeme verglichen, die räumlich begrenzte Nationalstaaten, politische Subsysteme oder auch Teile der Subsysteme sind. Jedoch kann der Vergleich auch ein Kulturvergleich sein, wenn sich Nation und Kultur nicht überschneiden. Die Kultur kann in diesem Sinn als Wertegemeinschaft verstanden werden. Laut Frank Esser und Barbara Pfetsch werden in der politischen Kommunikation auch spezifische Teilkulturen und deren Wertestrukturen zum Vergleich herangezogen.

Eine vergleichende politische Kommunikationsforschung liegt dann vor, wenn zwischen mindestens zwei Systemen, Kulturen oder auch deren Teilelementen unterschieden wird, wobei ein kommunikationswissenschaftlich relevanter Untersuchungsgegenstand gegeben sein muss.⁹⁴ Die vergleichende politische Kommunikationsforschung unterscheidet sich von der nicht vergleichenden politischen Kommunikationsforschung folgendermaßen: Die Strategie zum Erkenntnisgewinn erfolgt grenzüberschreitend und strebt eine system- und kulturübergreifende Reichweite an sowie die Verdeutlichung der Unterschiede oder der Gemeinsamkeiten zwischen Untersuchungsobjekt und Kontextbedingung.⁹⁵ Bedeutend ist vor allem, dass die vergleichende Forschung immer einen doppelten Nutzen erbringt.⁹⁶ „Sie soll nicht nur darauf abzielen, einen bestimmten Untersuchungsgegenstand zu beleuchten, sondern auch die unterschiedlichen Systeme, in denen er untersucht wird.“⁹⁷

⁹² Vgl. Pfetsch/Esser: 2003, S.13.

⁹³ Frank Aarebrot und Pal Bakka zitiert nach ebd.: 2003, S.13.

⁹⁴ Vgl. ebd.: 2003, S.13f.

⁹⁵ Vgl. Esser: 2003, S.438.

⁹⁶ Vgl. Pfetsch/Esser: 2003, S.14f.

⁹⁷ Michael Gurecitch und Jay Blumler zitiert nach ebd.: 2003, S.15.

1.2.2. Das Ziel des Vergleiches

Das Hauptaugenmerk des Vergleiches liegt in der Verdeutlichung der Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Wenn diese Phase erfolgreich abgeschlossen wurde, folgt eine Orientierung am Gleichwertigen. Denn nur Äquivalentes, das in unterschiedlichen Kontexten die gleiche Rolle erfüllt, kann miteinander verglichen werden. Die Methoden, um Gleichwertiges wahrzunehmen, sind neben Expertenbefragungen auch mehrperspektivische Recherchen sowie die Nutzung von externen Daten. Die Gleichwertigkeit muss erkannt und begründet werden. Ein weiteres Ziel des Vergleiches ist die Entwicklung von Typologien. Hier werden die Befunde nach Kriterien und Dimensionen verglichen, sodass Typen ersichtlich werden.⁹⁸ Fred Siebert, Theodore Peterson und Wilbur Schramm waren die Wegbereiter des Vergleiches und entwickelten mit „Four theories of the Press“ vier Idealtypen von internationalen Mediensystemen. Auch Daniel C. Hallin und Paolo Mancini wählten diese Vorgehensweise für ihre Untersuchung. Zusätzlich bedienten sie sich dem qualitativen Vergleich. Der qualitative Vergleich geht davon aus, dass die kulturellen und politischen Kontexte mit der Einstellung und der Handlung der Kommunikatoren interagieren und das Ergebnis der Kommunikation beeinflussen.⁹⁹

1.2.3. Die Methode des Vergleiches

Es scheint unpassend, Einzelfallstudien¹⁰⁰ dem Vergleich zuzuordnen. Dennoch gibt es zu beachtende Gründe dafür, dass gerade diese Studie essentiell sein kann. Der Vorteil der Einzelfallstudie liegt darin, dass Einzelphänomene besonders hervorgehoben werden. Zwar sind diese Studien zumeist theorielos und deskriptiv, jedoch können sie als Grundstein für weitere Schlussfolgerungen dienen.¹⁰¹ Nicht nur den Einzelphänomenen wird Beachtung geschenkt, sondern auch der ausführlichen Beschreibung einer Entwicklung. Die Einzelfallstudie kann zur Verdichtung von Entwicklungen führen. So betrachtete Alexis de

⁹⁸ Vgl. Esser: 2010, S.9.

⁹⁹ Vgl. ebd.: 2010, S.10.

¹⁰⁰ In dieser Arbeit wird nur auf die Einzelfallstudie eingegangen, da diese Anwendung findet. Es existieren noch mehrere Methoden.

¹⁰¹ Vgl. Jahn: 2006, S.244.

Tocqueville die in den USA entwickelte Demokratie als Prototypen für den Rest der Welt. Ein weiterer Vorteil der Einzelfallstudie ist, dass ein Land gewisse Aspekte verkörpert, die allgemeine Gültigkeit haben können. Ferner werden Einzelfallstudien durchgeführt, weil ein spezifischer Fall existiert. Diese Begründung für diese Art der Anwendung ist nicht überzeugend. Dennoch können wichtige proto-theoretische Elemente abgeleitet werden.¹⁰² Bevor die Einzelfallstudie angewendet wird, muss der Fall klar definiert sein. Ein Fall kann mehrere Variable berücksichtigen. Allgemein wird der Einzelfall mit einem Land gleichgesetzt. Somit ergeben sich mehrere Arten des Vergleichs: ein Vergleich vieler Länder, ein Vergleich einiger weniger Länder und die Studie der einzelnen Länder, die Fallstudie. Die Fallstudie behandelt zumeist nur einen Einzelfall und zählt nur dann zum Vergleich, wenn sie einen „comparative merit“ aufweist. Ein Einzelfall, der sich durch seine Singularität auszeichnet, kann nicht mit anderen Fällen verglichen werden. Doch wird das Darstellen des Einzelfalls als eine Vorstudie angesehen, wenn er einen „comparative merit“ aufweist. Dann gilt er als Grundlage für weiterführende Studien.¹⁰³

1.2.4. Mediensysteme im Vergleich

Seit den 50er-Jahren strebten kommunikationswissenschaftliche Forscher an, Mediensysteme zu differenzieren. Die Basis dafür schufen Siebert, Peterson und Schramm. Mit „Four theories of the Press“ gelang es ihnen, vier Mediensysteme zu entwickeln das autoritative, liberale, sozialverantwortliche und das kommunistische Modell. Die Ausarbeitung der Modelle erfolgte unter Einfluss des Kalten Krieges und erzielte die Etablierung sozialistischer und liberaler Ideale. Die Autoren nannten erstmals die Kriterien, welche eine Einordnung der Länder gemäß ihren Mediensystemen ermöglichten. Im Fokus der Zuteilung stand das Verhältnis zum politischen System, das durch die Kontrolle der Medien und durch das Besitzverhältnis gekennzeichnet war. In den 80er-Jahren wurde dieser Ansatz erweitert. Osmo Wiio verdeutlichte, dass die existierenden Mediensysteme nicht alle den vier Modellen zugeordnet werden können und es daher an mehreren Modellen bedarf. John Martin und Anju Grover Chaudhary unterteilten die Welt in drei

¹⁰² Vgl. Jahn: 2006, S.245.

¹⁰³ Vgl. Muno: 2009, S.115f.

ideologische Systeme das westliche, das kommunistische und das der dritten Welt. Von diesem Ausgangspunkt entwickelte schließlich Herbert J. Altschull seine Theorie. Er wies auf einen geringeren Entwicklungsunterschied zwischen den Ländern hin für den Fall, dass ein ähnliches Glaubensbekenntnis der Medien vorhanden ist. Daraufhin thematisierte die vergleichende Forschung, dass die bisherigen Modellbildungen zu schematisch waren. Aus diesem Grund war es sehr willkommen, dass Daniel C. Hallin und Paolo Mancini eine spezifischere Ausarbeitung der Mediensysteme vornahmen.¹⁰⁴

Hallin und Mancini versuchten, mit drei Modellen Idealtypen aufzustellen. Mit ihrer Typologisierung können die einzelnen Länder jeweils einem Modell zugeordnet werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass auch dann, wenn ein Land einem Modell zugeordnet ist, dieses Land nicht zwangsläufig den Charakteristika des Modells entsprechen muss, sondern auch Charakteristika anderer Modelle aufweisen kann. Die Zuordnung erfolgt auf Basis mehrheitlicher Übereinstimmungen. Ferner gilt die Einordnung nicht für jede Region in einem Land (z.B.: Katalonien), doch werden die in der Mehrheit liegenden Regionen, die einem Modell entsprechen, zur Analyse herangezogen.¹⁰⁵ Die Einordnung basiert nicht auf statistischer Orientierung, sondern auf historischen Veränderungen und deren Beobachtungen.¹⁰⁶ Hallin und Mancini stellten überraschenderweise fest, dass ihre Systeme territorial geschlossene Regionen repräsentieren wie Süd-, Nord- und Mitteleuropa und Nordamerika mit den britischen Inseln. Die Mediensysteme ein- und derselben Weltregion entwickeln sich zumeist sehr ähnlich. Der Grund dafür ist die verwandte Mentalität und Kultur. So lassen sich Übereinstimmungen der Mediensysteme Lateinamerikas, der arabischen Länder, Afrikas sowie der kommunistischen Staaten Osteuropas feststellen.¹⁰⁷ Die Autoren entwickelten folgende drei Modelle:

a.) Das mediterrane oder polaristisch-pluralistische Modell

Dieses Modell basiert auf einem starken politischen Parallelismus. Die Medien orientieren sich an den Bestimmungen der Parteien und weisen eine geringe Professionalisierung¹⁰⁸

¹⁰⁴ Vgl. Blum: 2005, S.5.

¹⁰⁵ Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.69ff.

¹⁰⁶ Vgl. ebd.: 2004, S.72.

¹⁰⁷ Vgl. Blum: 2005, S.6.

¹⁰⁸ Hallin und Mancini verstehen unter einer geringen Professionalisierung keinen geringen Bildungsstand.

auf. Auch der Staat hat einen großen Einfluss auf das Mediensystem, indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk direkt gesteuert wird. Allgemein entwickeln sich in diesen Ländern die kommerziellen Medien sehr spät. Die Berichterstattung fokussiert vor allem die politische Lebensweise und den äußeren Pluralismus. Sie besteht hauptsächlich aus Kommentaren. Die Staaten dieses Modells durchlebten zumeist eine radikale Transition^{109, 110} oder wie es Traquin ausdrückt: „they are characterized by a savage deregulation.“¹¹¹

b.) Das nord-/zentraleuropäische oder demokratisch-korporatistische Modell

Bei diesem Modell entwickeln sich die Zeitungsindustrie und die Pressefreiheit sehr früh. Der politische Parallelismus ist sehr hoch, nimmt jedoch mit der Zeit ab. Trotz dieser Abnahme hat der Staat noch einen großen Einfluss auf die kommerziellen Medien. Die Medien beziehen sich auf den äußeren Pluralismus und haben die Möglichkeit, kommentarorientiert zu sein. Doch sind sie auch durch Professionalität und Information gekennzeichnet. Die Pressefreiheit kann nur durch die Unterstützung des Staates bestehen.¹¹²

c.) Das nordatlantische oder liberale Modell

Das liberale Modell ist dem demokratisch-korporatistischen Modell ähnlich. Auch hier entwickeln sich die Zeitungsindustrie und die Pressefreiheit sehr früh. Die kommerziellen Medien dominieren in diesem Modell, der politische Parallelismus ist sehr niedrig und der

Vor allem in den mediterranen Ländern weisen die Journalisten den höchsten Bildungsstand vor. Mit geringer Professionalisierung wird die elitäre Besetzung der Medien gemeint. Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.110.

¹⁰⁹ Zu den Staaten gehören Frankreich, Griechenland, Italien, Spanien und Portugal, wobei Griechenland, Portugal und Spanien als letztere der EU beigetreten sind und den Transformationsprozess in den 1970er abschlossen. Italien erlebte eine kürzere Demokratisierungswelle, hat aber ähnliche Charakterzüge wie die anderen Länder. Die Gründe für die verspätete Transformation waren der Grundadel, die absolutistische Herrschaftsform und der Einfluss der katholischen Kirche. Die Medienlandschaft in den mediterranen Ländern war stark mit der Politik verbunden und wurde infolgedessen in die Konflikte involviert. Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.89f. Eine Ausnahme bildet Frankreich. Das Land wurde zwar dem mediterranen Modell zugeordnet, kann jedoch wenig Ähnlichkeiten mit den anderen Ländern vorweisen. Die Auflage der Zeitungen war im Vergleich zu den anderen Modellen nie im Aufstreben. In Frankreich waren die Auflagen am höchsten, dennoch niedriger als im westlichen Europa. Wenn die ähnliche historische Entwicklung der mediterranen Länder berücksichtigt wird, ist Frankreich ein Einzelfall. Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.91f.

¹¹⁰ Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.73.

¹¹¹ Traquin zitiert nach ebd.: 2004, S.73

¹¹² Vgl. ebd.: 2004, S.74.

internationale Pluralismus dominiert. Die Medien sind durch eine hohe Professionalität und Information gekennzeichnet. Deren Unabhängigkeit wird vermehrt von der Kommerzialisierung als von politischen Parteien eingeschränkt. Der Staat nimmt bei diesem Modell nur eine geringe Rolle ein.¹¹³

Tabelle 4: Die drei Modelle von Hallin & Mancini¹¹⁴

	Mediterranes oder polaristisch-pluralistisches Modell	Nord-, Zentraleuropäisches oder demokratisch-korporatistisches Modell	Nordatlantisches oder liberales Modell
Länder	Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal und Spanien	Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz	England, USA, Kanada und Irland
Zeitungsauflage	Niedrige Zeitungsauflage und Elite orientierte Presse	Hohe Zeitungsauflage und frühe Orientierung an der Masse	Mittlere Zeitungsauflage und frühe Orientierung an der Masse
Politischer Parallelismus	Hoher politischer Parallelismus und starker Außenpluralismus	Außenpluralismus vor allem in der nationalen Presse	Neutrale Massenmedien, informationsorientierte Journalismus und Binnenjournalismus;
Professionalisierung	Schwach	Stark	Stark
Rolle des Staates	Starker Staatseinfluss	Starker Staatseinfluss mit Berücksichtigung der Pressefreiheit	Marktdominierend

¹¹³ Vgl. Hallin/Mancini: 2004, S.75.

¹¹⁴ Tabelle in: ebd.: 2004, S.67.

Die oben genannten Modelle gelten nur für gewisse Länder Europas. Hallin und Mancini stellten sich im Zuge der europäischen Osterweiterung die Frage, ob die Modelle auch für andere Länder Gültigkeit haben. Sie kamen zu dem Entschluss, dass das mediterrane/polaristisch-pluralistische Modell den jüngeren europäischen Ländern am ehesten entspricht. Parallel dazu vergleichen sie mittel- und osteuropäische Studien mit Italien. Mit diesem Vergleich trat auch das Wort „Italianization“ auf. Die mittel- und osteuropäischen Mediensysteme werden in dieser Hinsicht italienisiert. Dennoch scheint Italien für einen Vergleich als nicht geeignet. Denn im Gegensatz zu den anderen Ländern wie etwa Portugal, Spanien und Griechenland, gilt Italien nicht als Repräsentant der dritten Demokratisierungswelle. Es durchlebte zwar eine kurze Demokratisierungswelle, dennoch ist es auch von der Dominanz der Volksparteien geprägt. Die angestrebte Konsenspolitik und der Sozialstaat runden das politische Bild Italiens ab, das sich nicht dem mittel- und osteuropäischen gegenüberstellen lässt. In Spanien, Portugal und Griechenland begann der demokratische Prozess, als der Neoliberalismus den Korporatismus ablöste. In diesen Ländern dominiert vermehrt eine oberflächliche und einseitige Parteienpolitik. Sie ähneln mehr den mittel- und osteuropäischen Systemen.¹¹⁵

¹¹⁵ Vgl. Hallin/Mancini: 2013, S.19.

1.3. Die Demokratiemessung

Laut den aktuellsten Messungen des Freedom House – Instituts überwiegen derzeit in 117 von insgesamt 195 Ländern „electoral Democracies“.¹¹⁶ Mehrheitlich wird bei dieser Demokratiedefinition der Herrschaftszugang über freie und faire Wahlen reguliert. Freedom House wählte bewusst den Begriff „electoral“, da so die freie Wahl verdeutlicht werden soll, die eine Umsetzung der liberalen Demokratietheorien nicht garantiert.¹¹⁷ Während die Fragen der Klassifikation und der Stabilität von Demokratien die essentiellen Fragen der Demokratieforschung sind, ist die Frage nach ihrer Qualität noch sehr neu. Sie entwickelte sich im Kontext der Transformationsforschung und bezieht sich auf jüngere Demokratien, in denen eine differierende Intensität der Demokratiequalität wahrgenommen wird. In Ländern mit jüngerer Demokratie wird eine geringere Qualität angenommen als in Ländern mit älterer Demokratie.¹¹⁸ Von Freedom House werden diese Länder als elektorale Demokratien, von Terry Karl als hybride Regime, von Ted Robert Gurr und Keith Jagers als Anokratien und von Wolfgang Merkel als defekte Demokratien bezeichnet. Innerhalb dieser breit aufgestellten Definitionsmöglichkeiten ist die Anzahl jener Regime gestiegen, die demokratische und autoritäre Elemente vorweisen, ohne dabei eine Autokratie anzustreben.¹¹⁹ Die in dieser Grauzone befindlichen Systeme entwickelten sich in den 90er-Jahren und scheinen bis heute sehr stabil zu sein. Mehr als die Hälfte der elektoralen Demokratien erfüllen die Standards der liberalen Demokratie, während die anderen als „semi-liberal“ oder als „illiberal“ bezeichnet werden.¹²⁰ Eine typologische Klassifizierung reduziert die wissenschaftliche Auseinandersetzung. Die verwirrende Heterogenität erschwert eine genaue Grenzziehung. Die Demokratiemessung soll Hilfestellung leisten, indem sie nicht nur das Regime einem Herrschaftssystem zuordnet, sondern Demokratiequalität misst und dadurch konkret bestimmt.

¹¹⁶ Vgl. Freedom House: 2013, S.4.

¹¹⁷ Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.9.

¹¹⁸ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.7.

¹¹⁹ Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.11.

¹²⁰ Vgl. ebd.: 2000/2001, S.12.

Die Demokratiemessung ist nicht nur für die Transformationsforschung von großer Bedeutung, da diese erst auf Grundlage der Messung die Stabilität und die Wirkung der Demokratie untersuchen kann, sondern auch für etablierte Demokratien, wenn diese aus unterschiedlichen Gründen hinterfragt werden. Die Relevanz der Messung zeigt sich auch in der Untersuchung zukünftiger Entwicklung, ¹²¹die auch in Verbindung mit dem Forschungsfeld des demokratischen Friedens steht. Entscheidend für die Demokratiemessung ist die Festlegung eines Maßstabes, der einem Idealtyp entspricht. Im Sinn von Max Weber kann die Qualität erst dann bestimmt werden, wenn eine Realisierung des Idealtyps vorgenommen wurde, wobei zunächst der Idealtyp definiert und bestimmt werden muss. Je eher sich der Idealtyp realisieren lässt, desto genauer ist die Demokratiequalität bestimmbar. Robert Dahl war einer der Ersten, der die wesentlichen Dimensionen für die Demokratiemessung festlegte Wettbewerb und Partizipation. Wird auf die Dimensionen näher eingegangen, kann festgelegt werden, dass die Wettbewerbsdimension auf der politischen Freiheit und der individuellen Autonomie und die Partizipationsdimension auf politischer Gleichheit basieren. Dahl betonte bereits damals, dass seine Definitionen eng mit dem Wahlprozess verbunden sind, dessen Qualität das einzige Kriterium zur Demokratiebestimmung ist. Laut Kritikern ließ Dahl die Dimension der Kontrolle, die eine Begrenzung der politischen Macht garantiert, außer Acht.¹²² Die Kontrolle fände zum größten Teil über die Gewaltenteilung statt. Daneben würden noch die politischen Kontrollmöglichkeiten existieren, die vom Parlament und von anderen politischen Organisationen wahrgenommen werden könnten. Die Demokratiemessung dürfe sich in dieser Hinsicht nicht nur auf den Wahlprozess beziehen, sondern habe auch die Aufgabe demokratische Institutionen außerhalb des Wahlprozesses zu beobachten.¹²³ „Demokratische Partizipation an politischer Macht findet ihren Ausdruck in den Dimensionen von politischer Freiheit, politischer Gleichheit und politischer und rechtlicher Kontrolle.“¹²⁴

Im Bereich der quantitativen Demokratiemessung gibt es zwei Messverfahren, die über eine größere Datenreihe verfügen: Polity-Projekt und Freedom House. Hauptsächlich

¹²¹ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.7.

¹²² Vgl. ebd.: 2012, S.8.

¹²³ Vgl. ebd.: 2012, S.9.

¹²⁴ Hans-Joachim Lauth zitiert nach ebd.: 2012, S.9.

werden deren Messungen für Forschungszwecke herangezogen.¹²⁵ Die Organisation Freedom House verfügt über zwei Checklisten political rights (PR) und civil liberties (CL), die nicht direkt die Demokratie messen. Vielmehr wird auf freie Wahlen Wert gelegt: „A democracy is a political system in which the people choose their authoritative leaders freely from among competing groups and individuals who were not chosen by the government.“¹²⁶ Alle drei Dimensionen werden durch die Variablen berücksichtigt. Die Kontrolldimension wird rein bei den Variablen der bürgerlichen Freiheit berücksichtigt. Die Nähe zur Demokratie ist in der Skala der politischen Rechte eher vorhanden als bei der bürgerlichen Freiheit.¹²⁷ „Political rights enable people to participate feely in the political process. Civil liberties are the freedoms to develop views, institutions and personal autonomy apart from the state.“¹²⁸ Laut Schmidt ist die Skala der politischen Rechte für die Demokratiemessung geeigneter als der gesamte Index beider Checklisten von Freedom House. Der Nachteil einer alleinigen Nutzung der PR-Skala ist der Wegfall der Kontrolldimension, die in der CL-Skala beinhaltet ist. Demzufolge würden alle drei Dimensionen wegfallen, die für die Qualitätsmessung notwendig sind. Ferner wird Freedom House eine ungenaue Messung nachgesagt.¹²⁹ Aufgrund der Möglichkeit die Fragen beider Skalen unterschiedlich zu beantworten, und aufgrund der unklaren Trennschärfe zwischen allen Fragen, kann eine eindeutige Messung nicht durchgeführt werden.¹³⁰ Als Beispiel bei der PR-Skala gelten die erste und die zweite Frage: „Is the head of state and / or head of government or other chief authority elected through free and fair elections? Are the legislative representatives elected through free and fair elections?“ Bei der CL-Skala gelten als Beispiel die zweite und die dritte Frage aus der Checkliste: „Is there open public discussion and free private discussion? Is there freedom of assembly and demonstration?“¹³¹ Auch Lauth weist darauf hin, dass nicht alle Fragen eindeutig beantwortet werden können. Als Grund dafür nennt er die Mehrdimensionalität. Die Folge ist ein Aggregationsproblem, auf das von den Autoren nicht eingegangen wird. Die mangelnde Transparenz verstärkt die Zweifel gegenüber Freedom House. Der Maßstab für

¹²⁵ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.9f.

¹²⁶ Ryan: 1994, S.671.

¹²⁷ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.10.

¹²⁸ Ryan: 1994, S.671.

¹²⁹ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.10.

¹³⁰ Vgl. ebd.: 2012, S.11.

¹³¹ Ryan: 1994, S.672.

die Zuordnung der Befunde und die Auswertungen der Fragen können nicht eingesehen werden. Trotz der Kritiken wird Freedom House ein hohes Vertrauen zugesprochen,¹³² von dem Munck und Verkuilen ebenfalls ausgehen: „In the end, the aggregate data offered by Freedom House has to be accepted largely on faith.“¹³³

Seit den 1970er-Jahren erforscht das Messkonzept von Polity die Auswirkungen der politischen Regime auf die Stabilität und Form der Demokratie beziehungsweise der Autokratie. Das Konzept bezieht nicht nur die bürgerlichen Freiheits- und Beteiligungsrechte, sondern auch die Exekutive in seine Bewertung mit ein. Mit Hilfe der Exekutive soll die Demokratie von der Autokratie abgegrenzt werden.¹³⁴ Keith Jagers und Robert Gurr bezeichnen Demokratie als das Gegenteil von Autokratie¹³⁵ und beziehen sich dabei auf folgende Aussage von Sartori Giovanni: „Democracy is a system in which no one can choose himself, no one can invest himself with the power to rule and, therefore, no one can abrogate to himself unconditional and unlimited power.“¹³⁶ Davon ausgehend entwickelten Jagers und Gurr drei wesentliche Elemente der Demokratie. In Demokratien werden Institutionen und Verfahren angeboten, bei denen alle Bürger ihre Präferenzen über alternative Politik zum Ausdruck bringen können. Dies kann durch einen regulären Wettbewerb, durch politische Partizipation und politische Freiheit ermöglicht werden. Dadurch werden die Verfahren und Institutionen gestärkt. Die Demokratie soll die Exekutive institutionell einschränken. Die Bedeutung des Volkes drückt sich weniger durch politische Teilnahme am politischen Diskurs aus als vielmehr durch die institutionelle Einschränkung der Exekutive.¹³⁷ Laut Sartori ist Demokratie:

„a political system in which the people exercise power to the extent that they are able to change their governors, but not to the extent of governing themselves. The only way the sovereign people can maintain the degree of power they need and are capable of wielding is not to give their governors unlimited power.“¹³⁸

¹³² Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.11.

¹³³ Gerardo Munck und Jay Verkuilen zitiert nach ebd.: 2012, S.11.

¹³⁴ Vgl. Pickel/Pickel: 2006, S.184.

¹³⁵ Vgl. Jagers/Gurr: 1995, S.469.

¹³⁶ Sartori Giovanni zitiert nach ebd.: 1995, S.469.

¹³⁷ Vgl. ebd.: 1995, S.471.

¹³⁸ Sartori Giovanni zitiert nach ebd.: 1995, S.471.

Als letzten Punkt nennen Jagers und Gurr die bürgerliche Freiheit als wesentliches Merkmal von Demokratie. Die bürgerliche Freiheit soll allen Bürgern im Alltag und in allen Bereichen der politischen Teilnahme gewährleistet werden. Nach Zehra Arat ist die bürgerliche Freiheit von der Sklaverei, dem Nutzungsrecht, von Folter, von unmenschlichen Bestrafungen, von willkürlichen Festnahmen und der Freiheitsstrafe ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund wird die bürgerliche Freiheit mit den Menschenrechten gleichgesetzt. Angesichts der mangelnden Datenverfügbarkeit lehnen Jagers und Gurr den Fokus auf die Menschenrechte ab und beziehen sich bloß auf die ersten zwei Demokratiemerkmale.¹³⁹

Lauth kritisiert nicht nur den Wegfall der Menschenrechte, sondern auch die nicht vorhandene Kontrolldimension. Die Exekutive soll zwar aus kompetitiven Wahlen hervorgehen und durch diese beschränkt sein, jedoch wird keine Art der Einschränkung genannt. Das Parlament, Gegenparteien und auch das Militär könnten für eine Einschränkung in Frage kommen. Der Höhepunkt der Demokratie liegt dann vor, wenn die Exekutive anderen Gruppen gleichgestellt oder untergeordnet ist. Ansonsten ist die Kontrolldimension nicht vorhanden. Darüber hinaus wird die Demokratiedefinition im Allgemeinen kritisiert. Die Definition entspricht nicht der Minimaldefinition, weshalb auch die Klassifizierungen nicht übereinstimmen. Eine fundierte Messung kann bei dieser Operationalisierung nicht ermöglicht werden¹⁴⁰, was auch von beiden Autoren angeführt wird: „It is not designed to register more detailed aspects of democracy.“¹⁴¹

Bei Freedom House sowie bei Polity lassen sich Unbestimmtheiten feststellen. Neben einem nicht vollständig überzeugenden Demokratieverständnis bei Polity, findet zusätzlich die Kontrolldimension keine Berücksichtigung. Das Gleiche gilt für Freedom House, wobei hier die Demokratiedefinition zur Gänze fehlt. Es mangelt nicht nur an klar definierten Standards, sondern auch an der notwendigen Transparenz. Die Organisation verweigert einen Einblick in die Datenerhebungen. Dennoch können die Daten für die Forschung von großem Nutzen sein. Zum einen können die Daten für eine bloße

¹³⁹ Vgl. Jagers/Gurr: 1995, S.471.

¹⁴⁰ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.11.

¹⁴¹ Jagers und Gurr zitiert nach ebd.: 2012, S.12.

Orientierung und auch als Basis für Neuorientierungen verwendet werden, und zum anderen können die Messungen durch Kombinationsverfahren optimiert werden.¹⁴²

Das Konzept des KID3D und KID

Das Hauptaugenmerk bei diesem Konzept liegt auf der fehlenden Kontrolldimension. Die Datenreihen von Freedom House und Polity werden kombiniert. Bei Freedom House tritt die PR-Skala in Verwendung, da bei dieser die Nähe zur Demokratie am ehesten gegeben ist. Polity nähert sich an ein Demokratieverständnis an, dessen einzelne Elemente brauchbar sind, wie die Dimensionen der Freiheit und der Gleichheit. Die Verbindung beider Messungen würde eine Berücksichtigung der drei Demokratiedimensionen ermöglichen. Durch das KID3D/KID-Konzept sollen die brauchbaren Ansätze von Freedom House und Polity mit der Kontrolldimension ergänzt werden. Der Index „rule of law“, der zu den Governance-Indikatoren der Weltbank¹⁴³ gehört, kann die fehlende Kontrolldimension kompensieren. Die Weltbank versucht, Governance weltweit zu messen und herauszufinden inwiefern „Good Governance“ zu realisieren ist. Bei der Operationalisierung findet eine Unterteilung in insgesamt sechs Dimensionen statt¹⁴⁴: Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht, politische Instabilität und Gewalt, effektive Regierung, Regelungsqualität, Rechtsstaat und Kontrolle der Korruption. Seit 1996 wurden 212 Länder alle zwei Jahre erfasst. Seit 2004 findet das Verfahren jährlich statt. Es werden zwei Datentypen zur Beurteilung verwendet. Zum einen werden Expertenratings mit einbezogen, für die Personen aus Wirtschaft, Medien und Zivilgesellschaft befragt werden, und zum anderen beinhaltet das Verfahren repräsentative Umfragen. Bei den bisher vorgenommenen Messungen gibt es mehr Daten zu den Industrieländern. Um die fehlenden Daten zu ersetzen, wird mit der „unobserved components method“ gearbeitet. Bei dieser Methode gewinnen die Quellen nur nach Brauchbarkeit an Bedeutung. Das Verfahren basiert auf Einzelmessungen. Die Messwerte haben eine Spannweite von – 2,5 bis 2,5, wobei der höchste Messwert auch die optimale Governance-Ausprägung darstellt.

¹⁴² Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.12.

¹⁴³ Die Weltbank ist die einflussreichste internationale Organisation für Entwicklungshilfe und gilt zugleich als Finanzierungs- und Beratungsbank. Sie ist der größte Finanzier entwicklungspolitischer Projekte. Vgl. Tetzlaff: 2012, S.261f.

¹⁴⁴ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.13.

Kritisiert wird bei diesem Konzept die Gewichtung und Auswahl der Quellen, da sie nach Brauchbarkeit erfolgen. Gleichfalls wird der Weltbank keine trennscharfe Messung zugeordnet, weil deren Indikatoren sich überlappen. Ein weiterer Kritikpunkt basiert auf der Orientierung. Laut Landmann besteht die Gefahr, dass sich das Verfahren bei einer effektiven Regierung zu sehr an der Wirtschaftslage und weniger am Sachverhalt orientiert. Trotz dieser Kritiken erscheinen für Lauth die Daten aus folgenden Gründen als brauchbar. Bei der Auswahl der Quellen werden die wichtigsten Datensätze berücksichtigt. Die Eindimensionalität wird bei den sechs Dimensionen gewährleistet und die Autoren weisen auf die Ungenauigkeit der Messung hin. Für das KID3D ist vor allem die Dimension „rule of law“ bedeutend, denn diese soll die fehlende Kontrolldimension ersetzen. Die Dimension fokussiert die Einhaltung der formalen Regeln.¹⁴⁵ „The Rule of Law capturing perceptions of the extent to which agents have confidence in and abide by the rules of society, and in particular the quality of contract enforcement, property rights, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence.“¹⁴⁶ Die politische Kontrollmöglichkeit ist bei dieser Dimension zwar nicht direkt gegeben, dennoch geht Laut davon aus, dass die Rechtskontrolle die Basis der politischen Kontrolle ist. Dadurch kann die Dimension „rule of law“ statt der fehlenden Kontrolldimension verwendet werden.

Das KID3D-Konzept setzt sich aus den Befunden von Freedom House, Polity und der Weltbank auseinander. Allgemein wird bei einer solchen Vereinheitlichung eine Transformation der Daten vorausgesetzt. Jedes Aggregationsverfahren geht davon aus, dass alle Basisinformationen auf einer Skala vorhanden sind. Polity gibt den Wert 10¹⁴⁷, Freedom House den Wert 7¹⁴⁸ und die Weltbank den Wert 2,5 als Höchstwert der Demokratiequalität an. Beim KID3D-Konzept wird der Höchstwert von Polity übernommen. Die anderen Messungen werden bei diesem Konzept an diesen Höchstwert angepasst. Daher gelten für alle drei Messungen der tiefste Wert 0 und der höchste Wert 10.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.14.

¹⁴⁶ Kaufmann/Kraay/Mastruzzi: 2009, S.6.

¹⁴⁷ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.15.

¹⁴⁸ Vgl. Ryan: 1994, S.674.

¹⁴⁹ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.15.

Die Existenz der Staatlichkeit ist eine Grundvoraussetzung für eine funktionierende Demokratie. Diese Staatlichkeit wurde in keinem Messkonzept einbezogen. Wenn der Grad der Staatlichkeit fällt, reduziert das zugleich die Qualität jedes Regimes. Demzufolge ergibt sich neben der fehlenden Kontrolldimension eine zweite Lücke die fehlende Staatlichkeit.¹⁵⁰ Da die Staatlichkeit auf alle drei Dimensionen der Demokratie zutrifft, wurde die KID3D-Methode erweitert. Somit ist der kombinierte Index der Demokratie (KID) des KID3D zusätzlich mit der Staatlichkeit verbunden¹⁵¹. Jedoch ist bei diesem Verfahren anzumerken, dass auch dann, wenn ein niedriger Grad an Staatlichkeit die Qualität eines Regimes reduziert, ein hoher Grad an Staatlichkeit die Qualität nicht verbessert. Autokratie bleibt Autokratie auch bei hoher Staatlichkeit. Deshalb werden alle Werte der KID-Messung, die über den Grenzwert des KID3D hinausgehen, nicht berücksichtigt. Gleichfalls kann eine Regimeklassifizierung ausgehend vom KID3D nicht mehr modifiziert werden. Erst die Kombination ermöglicht eine angemessene Klassifizierung.

Um eine Einordnung basierend auf den Werten vornehmen zu können, ist eine Festlegung der Schwellenwerte nötig. Diese Festlegung erfolgt durch die Kombination der Schwellenwertbestimmungen der drei Messungen. Demnach liegt eine funktionierende Demokratie dann vor, wenn ein Schwellenwert von acht Punkten erreicht ist. Zwischen sechs und acht Punkten existiert eine defizitäre Demokratie, wobei der Schwellenwert sechs den Einstieg in die Demokratie markiert. Beim KID beginnt der demokratische Wert bei fünf. Eine funktionierende Demokratie beginnt beim Schwellenwert sieben. Länder, welche die Hürde zur Demokratie nicht überschreiten (sechs Punkte), dennoch fünf Punkte vorweisen können, werden als hybride Regime bezeichnet.¹⁵²

¹⁵⁰ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.16.

¹⁵¹ Der KID ist der KID3D mit der Dimension der Staatlichkeit erweitert. Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.17.

¹⁵² Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.17.

Tabelle 5: Der Schwellenwert von KID3D und KID¹⁵³

KID3D			KID	
Demokratie	8 bis 10		Demokratie	7 bis 10
Defizitäre Demokratie	6 bis 8	Hybrides Regime	Defizitäre Demokratie	5 bis 7
Autokratie	0 bis 6		Autokratie	0 bis 5

Auch wenn bei Lauth das Kombinationsverfahren erfolgt ist, stellt sich nun die Frage wie viel Demokratie der KID misst. Um den Stand der Demokratiemessung festlegen zu können, verwendet Lauth eine 15-Felder-Matrix. Er schafft somit einen Analyserahmen für die Einordnung und Bewertung der kombinierten Indikatoren von Freedom House, Polity und der Weltbank. Die Zusammensetzung der Matrix erfolgt durch fünf zentrale Institutionen beziehungsweise Entscheidungsverfahren: intermediäre Vermittlung, Kommunikation / Öffentlichkeit, Rechtsgarantie, Regelsetzung und Regelanwendung. Die Institutionen verlaufen jeweils quer zu den drei Dimensionen der Freiheit, Gleichheit und der politischen sowie rechtlichen Kontrolle. Insgesamt ergeben sich so 15 Matrixfelder. Die Funktionen der Institutionen wurden, basierend auf den Indikatoren der Ansätze, klar definiert. So können die Indikatoren in die 15 Felder-Matrix eingeordnet werden.¹⁵⁴

¹⁵³ Tabelle in: Kauff/Lauth: 2012, S.18.

¹⁵⁴ Vgl. ebd.: 2012, S.18f.

Tabelle 6: Die Institutionen, ihre Funktionen und Leitfragen¹⁵⁵

Institutionen	Funktionen	Leitfragen
Entscheidungsverfahren	Entscheidungsfunktion: Die Beteiligung der Staatsbürger an bindenden Entscheidungen durch die Wahl.	„Sind Wahlen und Referenden frei, sind sie gleich und unterliegt ihre Durchführung und Beurteilung einer unabhängigen und transparenten Kontrolle?“
Intermediäre Vermittlung	Funktion der Interessenaggregation und -artikulation: Die Vermittlung an das politische System.	„Können alle relevanten Interessen organisiert werden und werden alle rechtlich gleich behandelt? Kontrollieren die organisierten Interessen das Regierungshandeln?“
Kommunikation und Öffentlichkeit	Die Funktion der Verständigung: Öffentlichkeit als Medium der politischen Kommunikation für Einflussnahme und Kontrolle.	„Existieren die kommunikativen Freiheitsrechte und haben alle die gleiche Möglichkeit, sie in Anspruch zu nehmen? Wird die Kommunikation von den Medien selbst als auch von anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren als Kontrollforum genutzt?“
Rechtsgarantie	Funktion der Garantie der rechtsstaatlichen Prinzipien im Sinn einer rechtsstaatlichen Kontrolle über das Handeln der Regierung: Die Garantie	„Ist der Gerichtsweg für alle offen und für alle gleich? Sind alle dem Gesetz unterworfen, kann Widerspruch eingelegt werden und wird der

¹⁵⁵ Tabelle in: Kauff/Lauth: 2012, S.19.

	der funktionierenden Institutionen.	Missbrauch politischer Macht effektiv geahndet?“
Regelsetzung und -anwendung	Funktion der Implementierung demokratischer Entscheidungen: Die Funktion der Kontrolle im politischen System selbst.	„Gibt es ein Gewaltmonopol und eine effektive Administration? Findet eine rechtliche Gleichbehandlung aller durch das Parlament und die Verwaltung statt? Existiert im politischen System selbst das Kontrollrecht?“

Indem die Indikatoren eingeordnet werden, können sie zugleich auch bewertet werden. Durch die Einordnung ist zu beobachten, ob der Indikator das Matrix-Feld ausfüllt oder ob er in weitere Dimensionen unterteilt werden muss. Es können auch Doppelmessungen vorgenommen werden, indem mehrere Indikatoren ein Matrixfeld ausfüllen. Eine Ausschließung der Indikatoren ist möglich und zwar dann, wenn diese über ein enges Demokratieverständnis verfügen und daher für die Messung nicht geeignet sind. Die nächste Tabelle zeigt die Einordnung der verwendeten Indikatoren von Freedom House, Polity sowie die Eingliederung der Governance-Indikatoren. Während die Indikatoren von Freedom House und Polity vermehrt den Institutionen Entscheidungsverfahren und intermediären Vermittlung zugeteilt werden, ergänzen die Indikatoren „rule of law“ die Institutionen der Rechtsgarantie auf allen Dimensionen.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.20.

Tabelle 7: Die Einordnung der Indikatoren¹⁵⁷

Dimensionen Institutionen	Freiheit	Gleichheit	Kontrolle
Entscheidungsverfahren	FH: Freie, faire Wahlen der Exekutive (A1)¹⁵⁸ Freie, faire Wahlen der Legislative (A2)¹⁵⁹ Freiheit der Partizipation vor mächtigen Gruppen (B3)¹⁶⁰ P: Institutionalisierungs-grad der Rekrutierung (XRREG)¹⁶¹ Wettbewerbsgrad der Rekrutierung (XRCOMP)¹⁶² Offenheit der Rekrutierung (XROPEN)¹⁶³ Insitutionalisierungs-	FH: Freie, faire Wahlen der Exekutive (A1) Freie, faire Wahlen der Legislative (A2) Faires Wahlrecht (A3)¹⁶⁶ Minderheitenrechte (B4)¹⁶⁷ P: Insitutionalisierungs-grad der Partizipation (PARREG) Wettbewerbsgrad der Partizipation (PARCOMP)	FH: faires Wahlrecht (A3)

¹⁵⁷ Tabelle in.: Kauff/Lauth: 2012, S.21.

¹⁵⁸ „Is the head of government or other chief authority elected through free and fair elections?“ Freedom House: 2012.

¹⁵⁹ „Are the national legislative representatives elected through free and fair election?“ ebd.: 2012.

¹⁶⁰ „Are the people's political choice free from domination by the military, foreign powers, totalitarian parties, religious hierarchies, economic oligarchies, or any other powerful groups?“ ebd.: 2012.

¹⁶¹ Regulation of Chief Executive Recruitment. Mehr in: Marshall/Gurr/Jaggers: 2010, S.20.

¹⁶² Competitiveness of Executive Recruitment. Mehr in: ebd.: 2010, S.21.

¹⁶³ Openness of Executive Recruitment. Mehr in: ebd: 2010, S.22.

	grad der Partizipation (PARREG) ¹⁶⁴ Wettbewerbsfähigkeit der Partizipation (PARCOMP) ¹⁶⁵		
Intermediäre Vermittlung	FH: Organisationsfreiheit für Parteien (B1) ¹⁶⁸ Signifikanter Stimmenanteil der Opposition (B2) ¹⁶⁹ P: Institutionalisierungsgrad der Partizipation (PARREG) Wettbewerbsgrad der Partizipation (PARCOMP)	FH: Signifikanter Stimmanteil der Opposition (B2) P: Institutionalisierungsgrad der Partizipation (PARREG) Wettbewerbsgrad der Partizipation (PARCOMP)	FH: Signifikanter Stimmenanteil der Opposition (B2)
Kommunikation / Öffentlichkeit	FH: Offenheit und Transparenz der Regierung (C3) ¹⁷⁰		

¹⁶⁴ Regulation of Participation. Mehr in: Marshall/Gurr/Jagers: 2010, S.25.

¹⁶⁷ „Do cultural, ethnic, religious and other minority groups have full political rights and electoral opportunities?“ Freedom House: 2012.

¹⁶⁶ „Are the electoral laws and framework fair?“ ebd.: 2012.

¹⁶⁵ The Competitiveness of Participation. Mehr in: Marshall/Gurr/Jagers: 2010, S.26.

¹⁶⁸ „Do the people have the right to organize in different political parties or other competitive political groupings of their choice, and is the system open to the rise and fall of these competing parties or groupings?“ Freedom House: 2012.

¹⁶⁹ „Is there a significant opposition vote and a realistic possibility for the opposition to increase its support or gain power through elections?“ ebd.: 2012.

¹⁷⁰ „Is the government accountable to the electorate between elections, and does it operate with openness and transparency?“ Freedom House: 2012.

Rechtsgarantie	WB: Rule of Law (WGI)	WB: Rule of Law (WGI)	P: Beschränkung der Macht der Exekutive (XCONST) ¹⁷¹ WB: Rule of Law (WGI)
Regelsetzung und -anwendung	FH: effektive Regierungsgewalt (C1) ¹⁷² WB: Political Stability (WGI)	FH: Ausmaß der Korruption (C2) ¹⁷³	P: Beschränkung der Macht der Exekutive (XCONST)

Betrachtet man beim KID3D/KID-Konzept die Auswertungen Ungarns, kann von einer einwandfreien Demokratie ausgegangen werden. Im Jahr 2008 wies Ungarn einen KID3D-Wert von 9,10 und einen KID-Wert von 8,56 auf. In den darauffolgenden Jahren blieb der Wert konstant. Im Jahr 2010 verfügte Ungarn über einen KID3D-Wert von 9 und einen KID-Wert von 8,69. Bei der letzten Messung im Jahr 2012 besaß Ungarn den KID3D-Wert 8,85 und den KID-Wert 8,56.¹⁷⁴ Hallin und Mancini merken an, dass die mittel- und osteuropäischen Mediensysteme den mediterranen gleichen. Die mittel- und osteuropäischen Länder vergleichen sie mit dem italienischen Mediensystem.¹⁷⁵ Wie oben angemerkt basiert dieses Modell auf einem starken politischen Parallelismus. Die Medien orientieren sich an den Bestimmungen der Parteien und weisen eine geringe Professionalisierung auf. Der Staat hat einen großen Einfluss auf das Mediensystem, indem der öffentlich-rechtliche Rundfunk direkt gesteuert wird.¹⁷⁶ Dennoch hat die Ausrichtung der Medienlandschaft nichts mit den eigentlichen Werten der Demokratie zu tun. Wie Dahl

¹⁷¹ Executive Constraints (Decision Rules). Mehr in: Marshall/Gurr/Jagers: 2010, S.24.

¹⁷² „Do the freely elected head of government and national legislative representatives determine the policies of the government?“ Freedom House: 2012.

¹⁷³ „Is the government free from pervasive corruption?“ ebd.: 2012.

¹⁷⁴ Vgl. Lauth: 2013.

¹⁷⁵ Vgl. Hallin/Mancini: 2013, S.19.

¹⁷⁶ Vgl. ebd.: 2004, S.73.

betont, ist das einzige Kriterium der Demokratiebestimmung die Qualität des Wahlprozesses.¹⁷⁷ Der Premierminister Viktor Orbán und die Fidesz-Partei erhielten in Ungarn auf demokratischem Weg die Zweidrittelmehrheit.¹⁷⁸ Laut Kritikern ließ Dahl zwar die Dimension der Kontrolle außer Acht.¹⁷⁹ Doch auch wenn die Dimension der Kontrolle über die Gewaltenteilung berücksichtigt wird, sagt das nichts über deren politische Vorgehensweise aus. Da die eigentlichen Demokratiewerte in Ungarn vorbildlich sind, aber die ungarische Medienlandschaft in der europäischen Kritik steht und beide eng verbunden sind, wird im Folgenden die Transformationsforschung analysiert.

¹⁷⁷ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.8.

¹⁷⁸ Vgl. Vetter: 2012: S.125.

¹⁷⁹ Vgl. Kauff/Lauth: 2012, S.8.

II. Die Transformationsforschung

In diesem Kapitel steht die Transformationsforschung im Zentrum. Die Transformationsforschung setzt sich mit den Übergängen von einer Autokratie zur Demokratie auseinander.¹⁸⁰ Ein abgeschlossener Transformationsprozess ist notwendig, um den medialen Transformationsprozess einzuleiten und abzuschließen.¹⁸¹ Aufgrund des fragwürdigen Mediengesetzes werden der Transformationsprozess und der mediale Transformationsprozess ausgearbeitet und die Gründe für die Umstrukturierung der ungarischen Medienlandschaft genannt.

Mit dem Beginn der dritten Demokratisierungswelle ab Mitte der 70er-Jahre verstärkte der Zusammenbruch des kommunistischen Systems die Analysen der Transformationsforschung. Die Ausdehnung nach Südeuropa, Lateinamerika, Ostasien und Osteuropa hatte zur Folge, dass sich der Untersuchungsgegenstand und die Instrumente differenzierten. Es entstanden Begriffe wie „Transition“, „Transformation“, „Revolution“, „Zusammenbruch“, „Modernisierung“, „Liberalisierung“, „Demokratisierung“, „Konsolidierung“, „Regimewandel“ und „Systemwechsel“, die nicht ausführlich beschrieben und zum Teil synonym verwendet wurden. Folgende Begriffsdefinitionen sind für die Transformationsforschung bedeutend:¹⁸²

a.) Regierung

Der Regierungswechsel hat die geringsten Auswirkungen in der Transformationsforschung. In bestehenden Demokratien gehört er zur Normalität und in jüngeren Demokratien kann er als richtungspolitischer Wechsel angesehen werden. Verläuft der Wechsel ruhig, kann er zu einer Stabilisierung beitragen. Transformationsforscher wie Samuel Huntington schreiben dem ersten Regierungswechsel eine symbolische Bedeutung zu. Aber auch der zweite kann bedeutend sein, indem er eine Konsolidierung bewirkt.

¹⁸⁰ Vgl. Merkel: 2010, S.94.

¹⁸¹ Vgl. Jakubowicz: 2005, S.1.

¹⁸² Vgl. Merkel: 2010, S.62.

„A second turnover shows two things. First, two major groups of political leaders in the society are sufficiently committed to democracy to surrender office and power after losing an election. Second, both elites and publics are operating within the democratic system; when things go wrong you change the rulers, not the regime. Two turnovers is a tough test of democracy.“¹⁸³

Bei einem Regierungswechsel ist nur sehr selten ein Machtwechsel erkennbar, dennoch kann ein solcher die politische Richtung ändern. Im äußersten Fall kann ein Regierungswechsel eine interne Systemkrise oder auch selbst Krisen hervorrufen. Eine dauerhafte Etablierung der politischen Herrschaftsform ist nicht anzunehmen.¹⁸⁴

b.) Regime

Ein Regime besteht aus einem organisierten Herrschaftszentrum und dessen gesellschaftlichen Beziehungen. Ferner werden die Zugänge zur politischen Herrschaft und auch die Machtbeziehungen zwischen den Eliten und den Herrschaftsträgern zu den Bürgern beachtet. Beide Machtbeziehungen müssen zu einem gewissen Teil stabil sein. Das heißt, die Beziehungen müssen einerseits akzeptiert und andererseits aufrechterhalten werden. Wenn eine der Dimensionen verändert wird, kann diese Veränderung zu einer Destabilisierung führen und einen Regimewechsel bewirken.¹⁸⁵

c.) Staat

Der Staat ist eine dauerhafte Herrschaftsstruktur, der mit Mitteln und Ressourcen (Steuern, Unterstützung, Zustimmung) eine Gesellschaft regiert. Bei einem Regimewechsel ist der Staat als Organisation nicht veränderbar, sondern mehr die in ihm vorkommenden Regimeformen. Auch wenn sich im Verlauf einer politischen Transformation das Regime verändert, bleiben zumeist die formalen Strukturen des Staates bestehen.¹⁸⁶

d.) System

Das „politische System“ ist von allen genannten Definitionen der Überbegriff. Denn er umfasst die Regierung, den Staat und das Regime. Während des Zusammenbruches der kommunistischen Regime, gewann der Begriff des Systems an Relevanz. Denn mit ihm

¹⁸³ Samuel Huntington zitiert nach Merkel: 2010, S.63.

¹⁸⁴ Vgl. ebd.: 2010, S.63.

¹⁸⁵ Vgl. ebd.: 2010, S.63f.

¹⁸⁶ Vgl. ebd.: 2010, S.64.

können alle Teilsysteme erfasst und analysiert werden, was eine Gesamtdarstellung erleichtert. Auch die einzelnen Teilsysteme wie Politik, Wirtschaft, Recht oder Kultur können zur Analyse herangezogen werden.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Vgl. Merkel: 2010, S.64f.

2.1. Die Transformationsphasen

Die Phasen des Systemwechsels von der Autokratie zur Demokratie wurden am klarsten von Guillermo O'Donnell und Philippe C. Schmitter ausgearbeitet. Allerdings orientierten sich die Autoren weitgehend an den Transformationsprozessen in Südeuropa und Lateinamerika, die oftmals von Regimeeliten eingeleitet wurden. Jedoch können auch bei autoritären sowie bei totalitären Systemen Transformationen durch Revolutionen von unten oder durch eine Implosion eingeleitet werden. Um die Phasen des Systemwechsels bei den mittel- und osteuropäischen Ländern anwenden zu können, bedarf es einer Modifizierung.¹⁸⁸

Im Allgemeinen ist der Systemwechsel die Zeitspanne zwischen einem alten und einem neuen politischen System. Er beinhaltet den Abbau der alten und den Aufbau einer neuen politischen Herrschaftsstruktur. Die alte Ordnung, die grundlegenden Strukturen, Funktionen und Integrationsmechanismen werden durch neue ersetzt. Daher handelt es sich um eine Auflösung der alten Institutionen und deren erneuten Aufbau. Der Wechsel von der Autokratie zur Demokratie wird von der Auflösung der alten autoritären beziehungsweise totalitären Regime und von neu etablierten demokratischen Systemen abgegrenzt. Zwischen dem autokratischen System und der konsolidierten Demokratie liegen die drei Phasen des Systemwechsels das Ende des autokratischen Regimes, die Institutionalisierung der Demokratie und die Konsolidierung der Demokratie. Die drei Phasen sind bewusst allgemein gehalten, um die historischen Entwicklungen der Länder einordnen zu können. Eine Überlappung der Phasen ist möglich, vor allem dann, wenn Teilbereiche des politischen Systems noch autoritär regiert werden. Die offizielle Beendigung der Institutionalisierungsphase findet dann statt, wenn eine neue Verfassung verabschiedet wird und die entstandenen politischen Verhaltensmuster gesetzlich abgesichert sind.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Vgl. Merkel: 2010, S.93f.

¹⁸⁹ Vgl. ebd.: 2010, S.94.

2.2. Die Verlaufsformen des Transformationsprozesses

Innerhalb der drei Demokratisierungswellen des 19. und 20. Jahrhunderts sind sechs idealtypische Verlaufsformen festzuhalten, welche die Auflösung des autokratischen Systems markieren: langandauernde Evolution, von alten Regimeeliten gelenkter Systemwechsel, von unten erzwungener Systemwechsel, ausgehandelter Systemwechsel, Regimekollaps sowie der Zerfall und die Neugründung von Staaten.

a.) Die langandauernde Evolution

Diese Art der Transformation ist durch eine evolutionäre und zeitlich gestreckte Demokratie gekennzeichnet. Das Mehrstimmenwahlrecht für privilegierte Personengruppen wurde abgeschafft, die geheime Wahl und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament wurden eingeführt. Folgende Länder etablierten die Demokratie auf diese Weise: Neuseeland, Australien, Finnland, Norwegen, die USA, Großbritannien und die Schweiz. Diese Etablierung fand zumeist noch vor dem Ersten Weltkrieg statt. Die Verlaufsform bezieht sich rein auf die erste Demokratisierungswelle. Ähnliche Verlaufsformen sind in der zweiten oder in der dritten Welle nicht erkennbar.

b.) Von alten Regimeeliten gelenkter Systemwechsel

Der Systemwechsel wird von alten autokratischen Regimeeliten eingeführt und in seinem weiteren Verlauf auch kontrolliert. Die alten Eliten bestimmen nicht nur, wie das autokratische Regime abgelöst wird, sondern auch, welche Strukturen das neue demokratische System haben wird. Daher können auch Teile ihrer politischen Macht in das neue demokratische System mit übernommen werden. Beispiele aus der dritten Welle sind Spanien, Brasilien, Paraguay, Taiwan, Mexiko, Bulgarien und Rumänien. Wenn die Machthaber des alten Regimes nicht dem Militär angehören, besteht die Chance, sich als politische Elite auch in der neuen Demokratie durchzusetzen.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Vgl. Merkel: 2010, S.101.

c.) Der von unten erzwungene Systemwechsel

Systemwechsel, die nicht zwischen Regime- und Oppositionseliten verhandelt wurden, sind von einer raschen Absetzung des autokratischen Machthabers gekennzeichnet. Die Einleitung der Transformation geht von einer mobilisierten Öffentlichkeit aus. Eine Unterdrückung scheint hoffnungslos, da der Protest in einem großen Ausmaß manifestiert ist und infolgedessen die Entmachtung der Herrschaftsträger bewirkt. Als Beispiele sind hier Portugal und die Philippinen mit der Diktatur Marcos zu nennen.

d.) Der ausgehandelte Systemwechsel

Wenn sich zwischen Regimeeliten und Regimeopposition eine Pattsituation entwickelt, kann es zu Verhandlungen über eine neue politische Herrschaft kommen. In einer Serie von ausgehandelten Abkommen und Kompromissen werden der Herrschaftszugang, die Herrschaftsstruktur, der Herrschaftsanspruch und die Herrschaftsweise neu definiert. Dabei ist nicht klar, ob die Regimeopposition das demokratische Projekt umsetzen kann. Es kann auch sein, dass einzelne Regimeeliten gegen den Prozess sind und die Liberalisierung und Demokratisierung des politischen Systems mittels Repression stoppen. Diese Möglichkeit existiert und zwar in Form eines Kollapses. Dafür ist die Gefahr bei einem ausgehandelten Systemwechsel größer als bei anderen Übergängen, da die alten autokratischen Machteliten noch über machtpolitische Ressourcen verfügen. Einerseits trägt die Pattsituation zu einem friedlichen Systemwechsel bei und andererseits entstehen die Abkommen und Kompromisse auf fragwürdige und undemokratische Weise. Die alten autokratischen Eliten besitzen keine Legitimität mehr und die demokratische Oppositionspartei verfügt nicht über die nötigen Ressourcen. Die für sie hilfreichen Kompromisse entwickelten sich aus fragwürdigen Verfahren. Beispiele aus der dritten Demokratisierungswelle sind Uruguay (1985), Südkorea (1986), Polen (1988), Ungarn (1989), Thailand (1992) und Südafrika (1994).¹⁹¹

e.) Der Regimekollaps

Ein Regimekollaps besteht dann, wenn ein autokratisches System plötzlich zusammenbricht. Die Ablösung des Systems wurde von außenseitigen Akteuren

¹⁹¹ Vgl. Merkel: 2010, S.102.

eingeleitet, wie bei einer Revolution. Vielmehr sind es äußere Ursachen wie verlorene Kriege, die zu einem Regimekollaps führen. Es kommt zur Hinrichtung der Machthaber oder auch zu hohen Haftstrafen. Beispiele für einen Regimekollaps infolge eines Krieges sind aus der zweiten Demokratisierungswelle Italien (1943-1945), Deutschland (1945), Österreich (1945), Japan (1945) und aus der dritten Demokratisierungswelle Griechenland (1974) und Argentinien (1983).

f.) Der Zerfall und die Neugründung von Staaten

Regime können auch im Zerfall des autoritären oder totalitären Imperiums ihr Ende finden. Es entstehen neue Staaten, die mit der Staatsgründung auch die Möglichkeit auf einen demokratischen Neubeginn haben. Als Beispiel hierfür gilt der Zerfall der Vielvölkerstaaten Sowjetunion und Jugoslawien. Die daraus neu hervorgegangenen Staaten wie Slowenien, Estland, Litauen und Lettland können als rechtsstaatliche Demokratien angesehen werden.¹⁹²

Die genannten Möglichkeiten zur Ablösung autokratischer Regime stellen nur eine Verallgemeinerung dar. Die idealtypischen Verlaufsformen können sich auch mischen. Die Formen Kollaps oder Zerfall und Neugründung von Staaten können mit der revolutionären Form (der von unten erzwungene Systemwechsel) einhergehen. Vor allem in Osteuropa zerbrachen die kommunistischen Regime aufgrund äußerer und innerer Faktoren. Der äußere Anlass war die Breschnew-Doktrin, die eine eingeschränkte Souveränität der sozialistischen Staaten verlangte. Die Existenz der kommunistischen Herrschaftsordnungen sollte dadurch garantiert werden. Mit der Abwendung des Partei- und Regierungschefs Michail Gorbatschow 1987/88 kam es zum Zusammenbruch der kommunistischen Regime Mittel- und Osteuropas und zur ausgehandelten Transition in Ungarn.¹⁹³

¹⁹² Vgl. Merkel: 2010, S.103.

¹⁹³ Vgl. ebd.: 2010, S.13f.

Tabelle 8: Formen der Ablösung autokratischer Regime in der dritten Demokratisierungswelle¹⁹⁴

Typ des Systemwechsels	Mittel- und Osteuropa
Ausgehandelte Transition	Ungarn und Polen
Von alten Regimeeliten gelenkte Transition	Albanien, Rumänien und Bulgarien;
Von unten erzwungenen Transition	DDR und Tschechoslowakei
Kollaps	
Neugründung von Staaten	Belarus, Slowakei, Estland, Slowenien, Kroatien, Tschechien, Litauen, Ukraine, Lettland, Russland und Restjugoslawien;

¹⁹⁴ Tabelle in: Merkel: 2010, S.104.

2.3. Der Transformationsprozess in Mittel- und Osteuropa

Die Transformation der kommunistischen Regime der Nachfolgestaaten der Sowjetunion unterscheidet sich von allen bisherigen Transformationen, die in der ersten und zweiten Demokratisierungswelle stattfanden. Nicht nur der Ausgangspunkt, sondern auch die vollendeten Transformationen prägen den Unterschied. Insgesamt acht¹⁹⁵ von 28 Staaten entwickelten sich zu liberaldemokratischen Regimen. Michael McFaul spricht daher auch von einer vierten Demokratisierungswelle. Doch sind die genannten Gründe nicht die wesentlichen, die eine Unterscheidung ausmachen. Denn auch bei unterschiedlichen Ausgangspunkten kann ein gleicher, auch zeitlich verschobener Prozess stattfinden. Der Hauptgrund ist das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Der Entwicklungsprozess, für den andere Länder mehr Zeit in Anspruch nehmen konnten, musste im Mittel- und Osteuropa unmittelbar abgeschlossen werden. Zu nennen sind hier die politische Transformation, der Übergang von Diktatur zu Demokratie, die wirtschaftliche Transformation, der Übergang von einer Kommando- zu einer Marktwirtschaft und auch die staatliche Transformation. Bei der staatlichen Transformation handelt es sich um den Zerfall der Sowjetunion und um die Gründung neuer Staaten. Jene Staaten, die einen demokratischen Übergang noch nicht vollenden konnten, werden von McFaul als „transitional regimes“ bezeichnet, auch als hybride Regime¹⁹⁶ oder defekte Demokratien.¹⁹⁷

2.3.1. Die defekten Demokratien

Wenn eines der Teilregime der „embedded democracy“¹⁹⁸ in einem Ausmaß beschädigt wird, der die Gesamtheit der rechtsstaatlichen Demokratie verändert, ist eine intakte

¹⁹⁵ Tschechien, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Slowenien und Kroatien. Vgl. Merkel: 2010, S.324.

¹⁹⁶ Hybride Regime sind die meist vorkommenden politischen Systeme weltweit. Vgl. Roudakova: 2012, S.246. Die sogenannten „Unabhängigen Medien“ sind nach Levitsky und Wy einer der wesentlichen Gründe für die Instabilität eines hybriden Regimes und gelten als sehr einflussreich. Als weitere Gründe sind die Wahl, die Judikative und die Legislative zu nennen. Vgl. ebd.: 2012, S.250.

¹⁹⁷ Vgl. Merkel: 2010, S.324.

¹⁹⁸ Laut Merkel ist eine „embedded democracy“ eine eingebettete Demokratie, bei der stabile rechtsstaatliche Demokratien doppelt eingebettet sind. Intern ist sie gesichert, indem die einzelnen Teilregime der Demokratie durch die jeweils spezifische Interdependenz und Independenz den normativen und funktionalen Bestand sichern. Extern ist die Demokratie gesichert, indem sie gegen externe und interne Schocks und Destabilisierungstendenzen geschützt ist. Vgl. ebd.: 2010, S.30.

rechtsstaatliche Demokratie nicht mehr vorhanden. Mit diesem Übergang ist die Entstehung einer defekten Demokratie verbunden.¹⁹⁹ Defekte Demokratien sind Demokratien, in denen ein oder mehrere institutionelle Mechanismen nicht ausreichend realisiert²⁰⁰ wurden. Eine defekte Demokratie liegt dann vor, wenn die Logiken und somit die Prinzipien der Demokratie in relevanten Herrschaftsbereichen umgesetzt wurden, jedoch Teilbereiche der Herrschaftsordnung nicht den Prinzipien der Freiheit, Gleichheit und der Kontrolle entsprechen.²⁰¹ Defekte Demokratien sind:

„Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind.“²⁰²

Insgesamt werden vier Formen der defekten Demokratie unterschieden: die exklusive Demokratie, die Enklavendemokratie, die illiberale und die delegative Demokratie.

a.) Die exklusive Demokratie

In der exklusiven Demokratie wird eine gewisse Gruppe von den Wahlen ausgeschlossen. Diese Ausgrenzung hat unterschiedliche Gründe und ist zumeist auf marginalisierte Gruppen bezogen. Die exklusive Demokratie findet dann statt, wenn „eines oder mehrere relevante Segmente der erwachsenen Bevölkerung vom Staatsbürgerrecht der universalen Wahl ausgeschlossen sind.“²⁰³ Als Beispiel hierfür gilt die Schweiz, in der erst im Jahr 1971 das Frauenwahlrecht eingeführt wurde.²⁰⁴ Eines der essentiellen Grundprinzipien der Demokratie ist die Volkssouveränität, die durch ein universelles Wahlrecht und dessen Umsetzung gewährleistet wird. Jedoch kann eine solche Ausgrenzung der Bevölkerung im Umfang von 5-10 Prozent nicht als Autokratie bezeichnet werden, weshalb von einer

¹⁹⁹ Vgl. Merkel: 2010, S.37.

²⁰⁰ Als Grund dafür werden diverse Akteure angesehen, die einer Realisierung entgegenstanden.
Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.23f.

²⁰¹ Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.23f.

²⁰² Wolfgang Merkel und Hans-Jürgen Puhle zitiert nach Merkel: 2010, S.37.

²⁰³ Croissant/Thiery: 2000/2001, S.28.

²⁰⁴ Vgl. ebd.: 2000/2001, S.28.

defekten Demokratie die Rede ist.²⁰⁵ In Ungarn ist eine Hinwendung zur exklusiven Demokratie beobachtbar. Seit Jahresbeginn (2014) wurde ein Ausschluss der Roma bei den Wahlen vorgenommen. Zwar werden die Roma nicht direkt von der Wahl ausgegrenzt, dennoch werden sie aufgefordert, ihre ethnische Zugehörigkeit anzugeben. Tun die Wähler das, verlieren sie das Recht, für eine Partei zu stimmen. Stattdessen dürfen sie nur über den parlamentarischen Vertreter der Minderheitenorganisation abstimmen.²⁰⁶

b.) Die Enklavendemokratie

In der Enklavendemokratie entziehen die Vetomächte, wie etwa Militär, Guerilla oder auch multinationale Konzerne, den demokratisch legitimierten Repräsentanten die Macht. Die Bildung einer militärischen Politikdomäne kann auf zwei Arten erfolgen. Entweder erfolgt sie auf nicht konstitutionellem Weg, wie beispielsweise in Paraguay, oder per Verfassung, wie zum Beispiel in Chile.²⁰⁷

c.) Die illiberale Demokratie

Die illiberale Demokratie basiert auf einem unvollständigen Verfassungs- und auf einem beschädigten Rechtsstaat, indem die Exekutive und Legislative durch die dritte Gewalt eingeschränkt werden. Die illiberale Demokratie zeichnet sich vor allem durch die defekte Rechtsstaatsdimension aus, die nicht dem liberalen Konzept entspricht. Das Konzept basiert auf der Freiheit aller Individuen, welche durch die Destabilisierung der Freiheits- und Schutzrechte nicht gegeben ist.²⁰⁸ Die in freien und allgemeinen Wahlen gewählten Repräsentanten verletzen auf diesem Weg die Freiheits- und Bürgerrechte.²⁰⁹

d.) Die delegative Demokratie

In der delegativen Demokratie wird die Kontrolle der Exekutive durch die Legislative und der dritten Gewalt eingeschränkt. Die gewaltenteilende Kontrolle wird in Mitleidenschaft gezogen. Regierungen, die oft von einem charismatischen Präsidenten geführt werden, umgehen das Parlament und wirken direkt auf die Justiz ein. Das Resultat ist eine

²⁰⁵ Vgl. Merkel: 2010, S.37.

²⁰⁶ Vgl. Lauer: 2014.

²⁰⁷ Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.28.

²⁰⁸ Vgl. Merkel: 2010, S.37f.

²⁰⁹ Vgl. Croissant/Thiery: 2000/2001, S.29.

Verschiebung der Machtbalance.²¹⁰ Seit den Neuwahlen im Jahr 2010 ist in Ungarn die Partei Fidesz²¹¹ mit einer Zweidrittelmehrheit im Parlament vertreten²¹² und besitzt dadurch die verfassungsändernde Mehrheit.²¹³ Im gleichen Jahr wurde der Parteichef Viktor Orbán zum zweiten Mal und im Jahr 2014 zum dritten Mal²¹⁴ vom ungarischen Parlament zum Premierminister gewählt. Mehrere Gesetze, darunter auch das Mediengesetz, wurden in der Folge abgeändert.²¹⁵ Eine Verschiebung der Machtbalance ist in Ungarn beobachtbar.

Eine allgemeingültige Ursache als Auslöser für defekte Demokratien ist nicht bekannt, jedoch kann von mehreren zusammenspielenden Komponenten ausgegangen werden.

a.) Modernisierungspfad

Die Wahrscheinlichkeit, dass Demokratiedefekte entstehen, steigt, wenn auf eine sozioökonomische Modernisierung ein semimoderner Pfad folgt. Dieser Übergang kann ein Ungleichgewicht der Machtstellung erzeugen, weshalb die besitzenden Klassen die Demokratie als Bedrohung ansehen. Ein Eindruck der Gefährdung entsteht. Die wirtschaftlichen und politischen Interessen können nicht mehr vertreten werden.

b.) Modernisierungsniveau

Die ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen kann ebenfalls ein Auslöser für eine defekte Demokratie sein. Das ist vor allem dann der Fall, wenn das sozioökonomische Entwicklungsniveau sehr niedrig ist. Eine ungleiche Verteilung der ökonomischen, kulturellen und kognitiven Ressourcen fördert zugleich eine ungleiche Verteilung der politischen Handlungs- und Machtressourcen zwischen den politischen Akteuren. Diese Art der Verteilung erschwert die Durchsetzung der demokratischen Standards.²¹⁶

²¹⁰ Vgl. Merkel: 2010, S.38.

²¹¹ Vgl. Vetter: 2012: S.123.

²¹² Vgl. ebd.: 2012: S.125.

²¹³ Vgl. Kleppmann: 2011: S.2.

²¹⁴ Die Parlamentswahlen fanden am 06.04.14 statt. Viktor Orbán wurde erneut zum Premierminister gewählt und konnte sich die Zweidrittelmehrheit beibehalten. Vgl. Der Standard: 2014.

²¹⁵ Vgl. Vetter, 2012: S.125.

²¹⁶ Vgl. Merkel: 2010, S.38.

c.) Wirtschaftskonjunktur

Wirtschaftliche Krisen können gleichfalls eine Ursache für eine defekte Demokratie sein. Eine solche Krise kann der Grund für die Ausrufung des Notstandes sein, die zu einer dauerhaften Etablierung des Notstandes führen kann.

d.) Sozialkapital

Die Entstehung einer defekten Demokratie kann in Verbindung mit dem sozialen Kapital stehen, das sich über die Jahre hinweg in der Gesellschaft angehäuft hat. Jenes Sozialkapital, das auf ethnischer oder religiöser Form basiert, stärkt die Präsenz der Defekte.

e.) Nationen- und Staatenbildung

Die Entwicklung zur liberalen Demokratie ohne Defekte kann durch die Transformation gehemmt werden, indem sie von ungelösten Identitäts- und Staatlichkeitskrisen belastet wird. Die daraus resultierenden Bestrebungen der Abspaltung und der Diskriminierung von Minderheiten verschärfen die Defekte und beschädigen zugleich die Standards der bürgerlichen Freiheits- und politischen Partizipationsrechte.

f.) Der Typ des autoritären Vorgängerregimes

Die Defekte der Demokratie können auch vom Vorgängerregime übernommen werden. Je länger sich totalitäre, posttotalitäre oder neopatrimoniale Regime festigen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diese die nachfolgende Demokratie prägen. Die Defekte des Vorgängerregimes bleiben bestehen.

g.) Der Modus der Transition

Je expliziter der Gründungskompromiss nach dem Systemwechsel ist, desto eher werden die demokratischen Standards von neuen politischen Akteuren respektiert und eingehalten. Und je genauer die neuen demokratischen Institutionen beachtet werden, desto wahrscheinlicher ist deren Umsetzung.²¹⁷

²¹⁷ Vgl. Merkel: 2010, S.39.

h.) Die internationale und regionale Einbindung

Wenn regionale Mechanismen zum Schutz der demokratischen Institutionen fehlen oder nur marginal vertreten sind, werden die wenigen vorhandenen Mechanismen eher missachtet. Die Konsequenzen sind schwächer und das Bußgeld geringer. Daher scheint es für die Regierung verlockender, sich den Vorgaben der Institutionen zu widersetzen.²¹⁸

2.3.2. Der Transformationsprozess in Ungarn – vom Kádárismus zur Demokratie

Das politische System Ungarns lässt sich in vier Urtypen unterteilen: das starre Rákosi-System, das Revolutionssystem vor und um 1956, das System der kommunistischen Restauration nach 1956 und das Kádár-System ab den 1960er-Jahren. Das Kádár-System ist der bedeutendste Urtyp, da sich das neue liberaldemokratische System ab 1987 aus dem Kádár-System heraus entwickelte. Seine Handlungsmuster und Strukturen sind im neuen System noch tief verankert. János Kádár galt von 1956 bis 1988 als „erster Mann des Staates und der Partei“. Er war Parteichef der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei und von 1961 bis 1965 Premierminister Ungarns. Im Zuge der Perestroika Michail Gorbatschows im Jahr 1989 wurde die Entmachtung Kádárs möglich. Die Zeit seiner Regierung wird auch Kádárismus genannt. Mit ihm eng verbunden ist der Gulaschkommunismus²¹⁹, der einen wirtschaftlichen Aufschwung erzielte. Unter Kádár bekam Ungarn einen Sonderstatus, wodurch man sich von Moskau abgrenzen wollte.²²⁰

Der Politikwissenschaftler Mihály Bihari unterteilt das Kádár-System in sieben Phasen. Die erste Phase verdeutlicht die poststalinistische Diktatur von 1957 bis zum achten Parteikongress im November 1962. Die Phase ist durch die Restauration der sozialistischen Diktatur, die Verfolgung der Hauptakteure des 1956er-Aufstandes, die Zwangskollektivierung der Landwirtschaft, eine starre Kulturpolitik mit Unterdrückung, ein liberales Gedankengut und durch eine starke kommunistische Propaganda

²¹⁸ Vgl. Merkel: 2010, S.40.

²¹⁹ Der Begriff „Gulaschkommunismus“ wurde durch den ungarischen Parteichef Chruschtschow bekannt. Er wollte damit den Erfolg der ungarischen Entwicklung verdeutlichen, jedoch wurde der Begriff vermehrt mit den spezifischen Zügen des ungarischen Systems in Verbindung gebracht. Vgl. Kurtán/Liebhart/Pribersky: 1999, S.117.

²²⁰ Vgl. Dieringer: 2009, S.37ff.

gekennzeichnet. Die zweite Phase ist die Stabilisierungsphase, die bis 1968 andauerte und in einem neuen ökonomischen Mechanismus endete. Ungarn wurde unter Kádár in das sowjetische Bündnis- und Wirtschaftsmodell mit einbezogen. Dadurch erlangte das Land wirtschaftliche Stabilität. In der dritten Phase ab 1968 wurde die Wirtschaftsordnung mit neuen Mechanismen reformiert. In dieser Phase fand eine Rationalisierung der Planwirtschaft, die Integration marktwirtschaftlicher Ansätze in die Wirtschaftspolitik und die Einbeziehung von Parallelsystemen wie Wissenschaft und Bildung in die Wirtschaftssteuerung statt. Die darauffolgenden Phasen bremsten (vierte Phase 1973 – 1978) und beschleunigten (fünfte Phase 1976 - 1981) jeweils die Reformen,²²¹ bis hin zu der Erkenntnis, dass das Problem an der rückständigen ungarischen Wirtschaftsleistung im sozialistischen System und nicht an der Ausprägung des Systems lag. Die sechste Phase zeichnete sich durch eine Verschärfung der Konflikte aus. Reformoptionen wurden in Erwägung gezogen. Die Überlegungen zur Nachfolgeregelung verdeutlichten den Machtanspruch der neuen technokratischen Elite. In der siebten und letzten Phase wurde das sozialistische System als nicht mehr überlebensfähig angesehen, weder in der ungarischen noch in der sowjetischen Form. Daher wurden Alternativen gesucht, welche jedoch die Parteimitglieder spalteten. Das sozialistische System brach zusammen und wurde abgelöst.²²²

Der Herbst 1988 markierte das Ende des Kádár-Systems. Mit dessen Auflösung wurde die Krise des Kádárismus und des Gulaschkommunismus offensichtlich, die mit den ersten freien Parlamentswahlen im Jahr 1990 endeten. Das alte System bestand noch weiter, wurde jedoch ständig modifiziert. Durch die Entstehung neuer politischer Bewegungen und durch die Verfassungs- und Gesetzesänderungen wurde am 23. Oktober 1989 die Ungarische Republik als Nachfolger der sozialistischen Volksrepublik ausgerufen. Am selben Tag trat die Verfassung in Kraft. Das grundlegende Problem war die Bestimmung eines zukünftigen Kontrollorgans. Weder die neuen politischen Kräfte noch die Vertreter des alten Systems waren in der Lage, die neue Ordnung zu steuern. Trotz der Regierungsunfähigkeit sorgte der Kompromiss zwischen Reformkommunisten, Opposition und Dissidenten für einen friedlichen Transformationsprozess. Den offiziellen Abschluss

²²¹ Vgl. Dieringer: 2009, S.39.

²²² Vgl. ebd.: 2009, S.40.

bildeten die Parlamentswahlen im Jahr 1990.²²³

Ungarn durchlebte im Gegensatz zu den anderen kommunistischen Regimen einen sehr erfolgreichen Transformationsprozess. Das Land war von Beginn an für Reformprozesse offen und belegte auf diese Weise die Vorreiterrolle. In den 90er-Jahren erlebte Ungarn einen ökonomischen Aufschwung, der zum Teil heute noch spürbar ist. Der Großteil der europäischen Direktinvestitionen ist in Ungarn aufzufinden. Es erfolgte eine Umorientierung des Außenhandels, der durch den Zusammenbruch der mittel- und osteuropäischen Märkte verstärkt wurde. Der Transformationsprozess war auch von erheblichen Problemen begleitet. Obwohl Ungarn einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebte, konnte das Land seine Wirtschaftsleistungen nicht verbessern. Die notwendige staatliche Handlungsfähigkeit blieb aufgrund der Staatsverschuldung eingeschränkt. Dadurch stiegen die Arbeitslosenrate und die Unzufriedenheit der Bevölkerung.²²⁴

Die Gründe dafür, dass Ungarn der defekten Demokratie zugeordnet werden kann, sind das autoritäre Vorgängerregime unter János Kádár, die durch den Zusammenbruch der Sowjetunion erzwungenen Nations- und Staatsbildung und die wirtschaftliche Lage Ungarns. Da Ungarn seine Wirtschaftsleistungen nie verbessern konnte, war die Bevölkerung von einer hohen Arbeitslosigkeit betroffen, die sich bis heute nicht senken ließ.²²⁵ Der Zusammenbruch der Sowjetunion und der unmittelbare Beitritt zur Europäischen Union hinderten Ungarn an der Identitätsbildung. Die Identitätskrise wurde durch den Vertrag von Trianon verstärkt.²²⁶ Ungarn wäre derzeit der exklusiven und delegativen Demokratie zuzuordnen. Nicht nur die Ausgrenzung der Roma gibt Anlass dazu, sondern auch die alleinige Machtausübung durch den Premierminister.

²²³ Vgl. Szabó: 2009, S.199.

²²⁴ Vgl. Wießner: 1999, S.158f.

²²⁵ Mehr dazu siehe Kapitel 3.3.2.

²²⁶ Mehr dazu siehe Kapitel 3.2.

2.4. Die Medien im Transformationsprozess

Vor dem Transformationsprozess sind Medien Teil des politischen Systems. Während des Transformationsprozesses erfahren die Medien eine Umplatzierung in das gesellschaftliche System. Diese Umplatzierung wird mit mehreren Umbrüchen in Verbindung gebracht, die zugleich den Prozess der Ausdifferenzierung beschreiben. Zum einen handelt es sich um eine strukturelle Umgestaltung, denn die Medien lösen sich vom Staat und bilden ein eigenes Subsystem in der Gesellschaft. Der Prozess der Abspaltung wird als sehr komplex angesehen, da er von mehreren Faktoren, wie der Politik, Wirtschaft und Kultur, abhängig ist. Zum anderen erfolgt eine wirtschaftliche Umstrukturierung. Die audiovisuellen Medien werden dem „westlichen“ Vorbild des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angepasst. Dadurch entstehen kommerzielle Medien und auch neue Wirtschaftsunternehmen. Als dritten und letzten Umbruch ist der Funktionswechsel der Mediensysteme zu nennen. Mit ihm findet zugleich ein Rollenwechsel der Kommunikatoren statt. Auch bei den Rezipienten erfolgt ein Rollenwechsel vom sozialistischen Staatsbürger zum Zuschauer und Kunden. Dieser Wechsel ist geprägt vom Wandel der politischen Kultur. Denn die Reorganisation der Medien ist die Folge einer politischen Entscheidung, welche die Werte der Gesellschaft widerspiegelt.²²⁷

Der Prozess der medialen Umplatzierung findet nach Downing in drei Phasen statt. Die erste Phase ist die der Dezentralisierung, bei der eine Internationalisierung der Themeninhalte erfolgt. Die Printmedien erleben einen Aufschwung, wobei dieser Aufschwung im audiovisuellen Sektor noch ausbleibt. Eine staatliche Kontrolle der Medien ist in dieser Phase beobachtbar. Parallel dazu führt die Lockerung der Zensur zu Aufständen, die erneut eine autoritäre Ordnung anstreben. In der zweiten Phase tritt ein neues Mediengesetz in Kraft, das auf dem Gedankengut der Grundfreiheit und auf der Lizenzierung der Rundfunksender basiert. In dieser Phase findet eine rechtliche Ausgestaltung der Medienlandschaft statt. Die Journalisten durchlaufen hier einen Prozess der Professionalisierung. Die dritte Phase besteht aus der Finanzierung der Umgestaltung der neu organisierten Medien. Während ein neues Mediengesetz eingeführt wird und sich

²²⁷ Vgl. Thomaß: 2001, S.43f.

die Professionalisierung der Journalisten und die Demokratisierung der Berichterstattung vollziehen, ist die finanzielle Lage der Medien noch instabil. Die finanzielle Teilnahme internationaler Firmen besteht, aber auch die Gefahr der Medienkonzentration.²²⁸

Die postkommunistische Medienentwicklung

Als das kommunistische System zerbrach, wurde das mediale Idealbild folgendermaßen formuliert: „The media would be socially-controlled and would serve as the forum of a serious, pluralistic public debate on fundamental issues of our countries.“²²⁹ Dieses Idealbild konnte bis heute noch nicht realisiert werden. Die Medientransformation kann erst abgeschlossen werden, wenn der eigentliche Transformationsprozess beendet ist. Dafür müsste die Hinterlassenschaft des Kommunismus beseitigt werden, was als sehr komplex erscheint. Denn auch wenn eine neue Ordnung und die dazu benötigten Institutionen vorhanden sind, haben sich deren Normen und Standards noch nicht im sozialen Gedankengut verankert.²³⁰

Der ungarische Rundfunk in den Transformationsjahren

Eine Liberalisierung fand im Gegensatz zu den Printmedien im Rundfunksektor nicht statt. Die Gründe dafür waren neben der Ressourcenknappheit an Lizenzen auch das fehlende Rundfunkgesetz und die politische Unsicherheit. Die Ungewissheit über die politische und ökonomische Ausgangssituation verstärkte die geringe Frequenzvergabe. Dennoch erhielten zwei unbekannte Rundfunksender eine Frequenz. Radio Bridge, eine private kommerzielle Station, wurde im Juli 1989 von Präsident George Bush in Budapest eingerichtet. In Betrieb ging der Sender jedoch erst im Jahr 1990. Im Dezember 1989 ging das erste lokale Gemeinderadio namens Radio 11 auf Sendung. Die Zielgruppen des Senders waren die Bewohner des 11. Distrikts in Ungarn. Trotz der neuen Sender, die eine politische Berichterstattung ablehnten, behielt der Staatssender, der Ungarische Hörfunk (MR) und das Ungarische Fernsehen (MTV) die Oberhand. Die Oppositionspartei strebte

²²⁸ Vgl. Thomaß: 2001, S.44f.

²²⁹ Jakubowicz: 2005, S.1.

²³⁰ Vgl. ebd.: 2005, S.1.

eine Umstrukturierung der Sender an, dennoch blieb diese wegen dem fehlenden Rundfunkgesetz aus. Der Rundfunksektor wurde daher weder privatisiert noch pluralisiert. Obwohl neue Sender den Markt bereicherten, blieb das Angebot beschränkt.²³¹

Das erste Radio- und Fernsehgesetz wurde am 21. Dezember 1995 verabschiedet.²³² Die Gesetzesvorlage wurde von sechs Parteien beschlossen außer von der Kleinbauernpartei (FKGP), die mit dem Gesetz nicht einverstanden war, da es die ungarische Kultur ignorieren und Live-Übertragungen aus dem Parlament verhindern würde. Der Präsident des ungarischen Fernsehens, Ádám Horváth, protestierte ebenfalls gegen das neue Gesetz, da es zu wenig finanzielle Mittel für den Rundfunk zur Verfügung stelle. Er trat am 20. September 1995 von seinem Amt zurück.²³³ Trotz der Widerstände trat das Radio- und Fernsehgesetz am 1. Februar 1996 in Kraft.²³⁴ In der Präambel wurde Folgendes festgelegt:

„In dem Bemühen, freien unabhängigen Hörfunk und Fernsehen zu schaffen, freie, ausgewogene und unparteiische Meinungsäußerung und die Freiheit der Informationsgewinnung sicherzustellen, die weltweite und nationale Kultur zu fördern, eine Vielfalt von Meinungen und Kulturen zu präsentieren und das Auftreten von jedweden Monopolen zu verhindern.“²³⁵

Die Präambel stellte zwei Forderungen: Zum einen sollte das Rundfunksystem an das europäische angepasst werden und zum anderen sollte die Konzentration der Medien aufgehoben werden. Dadurch wurden neben dem öffentlichen Rundfunk auch kommerzielle und nicht-kommerzielle Privatsender errichtet.²³⁶ Die bisher geführten Staatssender mussten in öffentlich-rechtliche umgewandelt werden und die kommerziellen Privatsender mussten sich an den gesetzlichen Grundlagen orientieren. Mit dieser Neuorientierung war frühestens 1997 zu rechnen. Dennoch machten internationale Medienunternehmen ihr Interesse an der Privatisierung bekannt. Aus Deutschland waren die Bertelsmann-Stiftung, die Ferenczy-Gruppe und Leo Kirch mit der ungarische Tochter MTM vertreten. Auch Frankreich war mit TF 1 und Canal plus sowie die USA mit Ted

²³¹ Vgl. Bajomi-Lázár: 2001, S.190.

²³² Vgl. Legal Observation of the European Audiovisual Observatory (IRIS): 1996.

²³³ Vgl. ebd.: 1996.

²³⁴ Vgl. Grossmann-Vendrey/Szekfü: 1996, S.67.

²³⁵ Bajomi-Lázár: 2001, S.196.

²³⁶ Vgl. ebd.: 2001, S.196.

Turners CNN an Ungarn interessiert. Beide Länder galten für Deutschland als große Konkurrenten.²³⁷

Die ORTT²³⁸ sollte bei den kommerziellen und nicht-kommerziellen privaten Rundfunksendern über die Verteilung der Frequenzen und Kanäle entscheiden.²³⁹ Die Mitglieder der Landesanstalt wurden vom Parlament und von der Organisation der Zivilgesellschaft bestimmt. Umstrittene Inhalte, die medial verbreitet wurden, wurden von einem Beschwerdeausschuss untersucht und beurteilt. Um die Unabhängigkeit der Medien von der Regierung gewährleisten zu können, wurde jeweils die gleiche Anzahl an Vorstandsmitgliedern aus der Koalitionspartei wie aus der Oppositionspartei gewählt.²⁴⁰ Die Vorstandsmitglieder wurden von den politischen Parteien gewählt, worauf die ORTT den politischen Einfluss bei der Lizenzvergabe kritisierte. Als Beispiel hierfür gilt das US-amerikanische Unternehmen, das für eine Lizenz das höchste Angebot abgab und dennoch zurückgewiesen wurde. Die Lizenz bekam stattdessen das Unternehmen CLT-UFA, obwohl dessen Angebot drei Millionen Forint niedriger lag. Die ORTT vermutete eine politische Einflussnahme bei der Lizenzvergabe²⁴¹. Nicht nur die Fernsehsender, sondern auch die landesweiten kommerziellen Hörfunkstationen gehören internationalen Medienunternehmen. Das Radio „Danubius“ gehört einem britischen und das „Sláger“-Radio einem US-amerikanischen Unternehmen. Beide Sender arbeiten kommerziell und lehnen politische Inhalte ab.²⁴² Als die konservative Regierung unter dem Premierminister József Antall im April 1990 die Parlamentswahlen gewann, fand zugleich eine Neuordnung des ungarischen Rundfunks statt. Diese Neuordnung fand jedoch ohne Austausch der vom alten Regime ernannten Mitarbeiter statt, weshalb der politische Wandel nicht zur Gänze abgeschlossen wurde. Die Regierung beschuldigte die Journalisten, das alte Regime zu unterstützen und die Journalisten warfen der Regierung vor, eine autoritäre Medienpolitik zu betreiben, wenn diese Loyalität verlangte. Beide beschuldigten sich den demokratischen

²³⁷ Vgl. Grossmann-Vendrey/Szekfü: 1996, S.67f.

²³⁸ ORTT ist die Abkürzung für Országos Rádió-Televízió Testület und bedeutet übersetzt Landeskörperschaft für Rundfunk und Fernsehen. Vgl. ebd.: 1996, S.67.

²³⁹ Vgl. ebd.: 1996, S.67.

²⁴⁰ Vgl. Bajomi-Lázár: 2001, S.196.

²⁴¹ Laut Mark Palmer, US-Botschafter in Ungarn, werden europäische Unternehmen gegenüber US-amerikanische bevorzugt. Die CME ist ein US-amerikanisches Unternehmen. Vgl. ebd.: 2001, S.197.

²⁴² Vgl. ebd.: 2001, S.197f.

Prozess zu blockieren, der erste Medienkrieg war ausgebrochen.²⁴³ Wenige Monate nach der Wahl wurden für den ungarischen Rundfunk neue Präsidenten²⁴⁴ ernannt, die von den vertretenen Parteien im Parlament gewählt wurden. Seit dieser Neubenennung war die Regierung mit der journalistischen Vorgehensweise einverstanden, bis der kritische Ton der nationalen Sender den Premierminister József Antall veranlasste, die Präsidenten zu entlassen. Diese würden die Oppositionspartei mit der Berichterstattung unterstützen und die demokratisch gewählte Regierung boykottieren, so Antall. Die Präsidenten ließen sich von der Oppositionspartei und vom damaligen Präsidenten Árpád Göncz, der von seinen verfassungsmäßigen Rechten gebraucht machte, unterstützen. Infolgedessen richtete die Regierung einen neuen öffentlichen Sender namens Danube Television ein, der die ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten zur Zielgruppe hatte.²⁴⁵ Er konnte aber auch von der ungarischen Bevölkerung selbst empfangen werden. Kritisiert wurde vor allem der rechts-konservative Einfluss, dem mit der Erhaltung der traditionellen Kultur entgegen gewirkt wurde. Im Jahr 1993 traten Gombár und Hankiss zurück. Ihnen folgten die Vizepräsidenten Gábor Nahlik und László Csúcs, die den Sender neu organisierten, indem sie oppositionsnahe Journalisten kündigten und das Programm der konservativen Regierung anpassten.²⁴⁶ Um eine angemessene Regulierung für den Rundfunk zu finden, die eine ausgewogene Berichterstattung fokussierte, wäre ein Rundfunkgesetz von Nöten gewesen, das eine Zweidrittelmehrheit im Parlament aufweisen hätte müssen. Die unterschiedlichen Vorstellungen der Parteien über die Regulierung des Rundfunks verzögerte ein in Frage kommendes Gesetz. Die Konservativen waren für eine Staatskontrolle der Medien, die Liberalen traten für eine Deregulierung ein. Die Gesetzeslücken, die der Regierung von Vorteil waren, behinderten den Prozess. Die unterschiedliche Vorstellung entzweite nicht nur die Regierung, sondern auch die Journalisten, worauf eine Spaltung des ungarischen Journalistenverbandes folgte und mit der Schaffung eines zweiten konservativen Journalistenverbandes endete. Die Gemeinschaft der ungarischen Journalisten lehnte Pressefreiheit ab und setzte sich stattdessen für eine faire Presse ein. Laut dem Ehrenvorsitzenden der Gemeinschaft István

²⁴³ Vgl. Bajomi-Lázár: 2001, S.191.

²⁴⁴ Als neue Präsidenten wurden Csaba Gombár und Elemér Hankiss benannt. Vgl. ebd.: 2001, S.192.

²⁴⁵ Die Zahl der ungarischen Minderheit in den Nachbarstaaten betrug im Jahr 2001 zirka 2,85 Millionen Vgl. ebd.: 2001, S.192.

²⁴⁶ Vgl. ebd.: 2001, S.192.

Benedek lehnte die Gemeinschaft die Pressefreiheit ab, „da Schmähung und Meinungsfreiheit Boshaftigkeit fördern würden.“²⁴⁷ Aus diesem Grund forderten sie eine Fairness der Presse und der Meinung.“

Seit dem Amtsantritt des Premierministers Gyula Horn im Jahr 1994 konnte das lang umstrittene Rundfunkgesetz im Jahr 1995 verabschiedet werden,²⁴⁸ das Anfang 1996 in Kraft trat.²⁴⁹ Mit der Verabschiedung wurde zugleich der erste Medienkrieg beendet. Das Gesetz galt für die öffentlich-rechtlichen Sender als auch für die kommerziellen Sender. Horn entließ wie sein Vorgänger diejenigen Journalisten, die das alte Regime unterstützten. Jedoch trat die links-liberale Regierung auch für Medien ein, die für eine konservative Berichterstattung bekannt waren, wie etwa die Tageszeitung Magyar Nemzet.²⁵⁰ Eine positive Erscheinung der neuen Gesetzesvorlage war der Marktzutritt der privaten Fernsehsender. Negativ beurteilt wurde die Aufteilung der Medienunternehmen zwischen den im Parlament vertretenen Parteien dazu gehörten das öffentlich-rechtliche Radio (MR), das öffentlich-rechtliche Fernsehen (MTV und Duna), die nationale Nachrichtenagentur (MTI) und die Medienaufsichtsbehörde (ORTT).

Die ORTT setzte sich aus fünf Mitgliedern zusammen. Der Vorsitzende wurde vom Präsidenten und vom Premierminister gewählt, die vier weiteren Mitglieder von den im Parlament vertretenen Parteien.²⁵¹ Zog eine neue Partei ins Parlament ein, durfte diese ein Mitglied bestimmen. Verließ eine Partei das Parlament, durfte deren Mitglied die Amtszeit von vier Jahren bei der ORTT zu Ende führen. Diese Zusammensetzung galt nur, wenn von der Regierung und der Oppositionspartei mehr als eine Partei vertreten war. Die ORTT stimmte über Beschlüsse mit einer einfachen Mehrheit ab. Der Vorsitzende durfte nicht mitstimmen. Erst wenn es bei der Abstimmung der Mitglieder zu keinem Ergebnis kam, war der Vorsitzende berechtigt, ein Votum abzulegen, und entschied somit den Beschluss. Die Hauptaufgabe der ORTT war die Überwachung der Rundfunkinhalte und der Frequenzgebühren. Zusätzlich war sie für die Ausschreibung der Rundfunkfrequenzen

²⁴⁷ Sükösd zitiert nach Bajomi-Lázár: 2001, S.193.

²⁴⁸ Vgl. Bajomi-Lázár: 2001, S.193f.

²⁴⁹ Vgl. Bayer/Ricke: 2009, S.30.

²⁵⁰ Vgl. Bajomi-Lázár: 2001, S.193f.

²⁵¹ Vgl. Bayer/Ricke: 2009, S.30.

zuständig, jedoch nur bei den privaten Sendern. Die öffentlich-rechtlichen Sender erhielten die Frequenzen per Gesetz. Für folgende Bereiche war die ORTT zuständig:

a.) Die Inhaltskontrolle

Die ORTT kontrollierte in regelmäßigen Abständen die Radio- und Fernsehinhalte. Für diese Art der Kontrolle wurde eine eigene Abteilung eingerichtet. Bei Verstoß gegen die Menschenwürde und bei der Abwertung oder Missachtung der Minderheiten hatte die ORTT zu reagieren. Die Ergebnisse wurden auf der Website²⁵² veröffentlicht.

1a.) Die Programmbeschwerde

Nach dem Mediengesetz hatten die ungarischen Bürger auch die Möglichkeit, gegen spezifische Sendeinhalte zu klagen. Laut dem Unabhängigkeitsgrundsatz waren die Sender zu einer vielfältigen, sachlichen und ausgewogenen Berichterstattung verpflichtet. Um die Beschwerden kümmerte sich nicht unmittelbar die ORTT, sondern ein Beschwerdekomitee, das der ORTT angehörte. Die Mitglieder des Beschwerdekomitees wurden von der ORTT ernannt.²⁵³ Die Gesetzgebung war so eng gefasst, dass das Verfahren des Komitees kritisiert wurde. Viele Beschwerden konnten aus diesem Grund nicht bearbeitet werden und wurden zurückgewiesen.²⁵⁴ Ein weiterer Kritikpunkt war der vorgegebene Zeitrahmen. Innerhalb von 48 Stunden nach der Ausstrahlung musste eine Beschwerde über den Radio- oder Fernsehinhalt beim Veranstalter eingegangen sein, ansonsten war sie ungültig. Wurde die Beschwerde trotz der Einhaltung des Zeitraumes zurückgewiesen, musste eine erneute Beschwerde innerhalb von 48 Stunden beim Komitee eingereicht werden. Ignorierte der Veranstalter die Beschwerde ohne Rückmeldung, war eine Einreichung innerhalb von sechs Tagen beim Komitee möglich.

2a.) Werbung und Minderheitenschutz

Auch für die Einhaltung der Werberegulierung war die ORTT zuständig. Bei einem Verstoß war sie befugt, eine Strafgebühr zu erteilen. Die Höhe der Gebühr wurde zuvor in einem

²⁵² Die ursprüngliche Website der ORTT war unter <http://www.ortt.hu> abrufbar. Die Homepage existiert seit der Umorganisation nicht mehr. Der Link leitet zu der Website des Nachfolgers (NMHH) weiter: <http://nmhh.hu>.

²⁵³ Vgl. Bayer/Ricke: 2009, S.31.

²⁵⁴ Vgl. ebd.: 2009, S.31f.

Vertrag zwischen den privaten Sendern und der ORTT festgelegt. Bei den öffentlich-rechtlichen Sendern, bei denen kein Vertrag existierte, wurde ein Bußgeld erhoben.²⁵⁵

b.) Die Konzentrationskontrolle

Um eine Medienkonzentration einzudämmen, wurde die ORTT damit beauftragt, die Stimmanteile der Rundfunkanstalten zu kontrollieren. Mindestens 26 Prozent der Stimmanteile mussten einem aus der Europäischen Union stammenden Unternehmen zugesprochen werden. Bei den terrestrischen Rundfunkveranstaltern lagen die Eigentumsanteile bei maximal 49 Prozent.²⁵⁶ Die ORTT oblag keiner weiteren Kontrolle und stand mit dem Parlament auf einer Ebene.²⁵⁷

Ungarn schloss den eigentlichen Transformationsprozess positiv und vorbildlich ab und war auch auf dem Weg, den medialen Transformationsprozess erfolgreich zu beenden. Es wurde eine Medienbehörde gegründet, die eine Konzentrationskontrolle vornahm und die ethnischen Minderheiten achtete. Doch war es immer das umstrittene Rundfunkgesetz, das den Prozess ins Stocken brachte. Eine entsprechende Verfassungsänderung blieb bis zum Regierungsantritt der Fidesz-Partei aus. Erst der Premierminister Viktor Orbán nahm sich der Änderung und dem neuen Mediengesetz an. Aus diesem Grund steht im Folgenden die ungarische Regierung im Fokus.

²⁵⁵ Vgl. Bayer/Ricke: 2009, S.31f.

²⁵⁶ Vgl. ebd.: 2009, S.32.

²⁵⁷ Vgl. ebd.: 2009, S.33.

III. Der politische und mediale Rahmen in Ungarn

3.1. Populismus und Demokratie

Begriffsklärungen

Hinsichtlich des Aufstiegs der rechten Populisten in Ungarn wird in diesem Kapitel eine Begriffsklärung vorgenommen, um diesen Aufstieg und dessen Auswirkungen auf die Politik, die Bevölkerung und auf die Medienlandschaft in Ungarn in den nächsten Kapiteln näher analysieren zu können. Der Populismus wird zum Teil nicht nur mit Demokratie gleichgesetzt, sondern erfolgt dessen Definition auch in unterschiedlichen Ausprägungen.

Die Begriffe „Demokratie“ und „Populismus“ erzeugen vielseitige Vorstellungen. Eine konkrete Begriffsdefinition ist aufgrund der Überlappungen zwischen diesen unterschiedlichen Verständnissen kaum möglich. Jedoch können gewisse Unterscheidungen getroffen werden.

Demokratie und Populismus sind Begriffe, die zum Teil stark mit Emotionen verbunden sind, wobei die Demokratie als etwas Gutes und der Populismus als etwas Schlechtes wahrgenommen wird. Im Allgemeinen wird das Wort „Populismus“ gerne mit dem Wort „Volk“ gleichgesetzt. Die Populisten sehen sich gerne als Fürsprecher der echten Demokratie und somit auch als Herrscher des Volkes. Diese Auffassung gleicht der Vorstellung Aristoteles in seiner Schrift „Politik“: „mit Demokratie haben wir es dort zu tun, wo die Masse Herr ist und im Interesse der Armen regiert wird“²⁵⁸. Wenn sich Populisten gegen die vorherrschenden Verhältnisse wenden, dann deshalb, weil die Macht von einer Minderheit ausgeübt wird und die Mehrheit des Volkes nicht beteiligt ist. Es gibt Fälle, in denen der Populismus der Wegbereiter für die Demokratie war wie etwa bei der polnischen Solidarność. Der Populismus mag dem ideologischen Verständnis der Demokratie als Herrschaft des Volkes gleichen. In diesem Sinn streben viele populistische Bewegungen Elemente der direkten Demokratie an und kritisieren zugleich die reine

²⁵⁸ Aristoteles zitiert nach Szacki: 2005, S.19.

Teilnahme der Bevölkerung durch Wahlen, die „nur“ alle paar Jahre stattfinden.²⁵⁹

„Ich persönlich glaube nicht an die von einigen Denkern erträumte Demokratie, die auf der allgemeinen Teilnahme der Bürger an der Führung des Staates beruht. Ich glaube nicht recht an die „sich selbst verwaltende Republik“, von der wir in Polen zu Zeiten des Kommunismus träumten. Ich denke nicht, dass der Populismus als gelungener Versuch angesehen werden kann, das Problem der Teilhabe der Bürger zu lösen, zumal seine Stärke eher darin liegt, bestehende Strukturen zu zerstören als neue aufzubauen. Wo der Populismus neue Institutionen geschaffen hat, wie beispielsweise in Argentinien, ist ihr demokratischer Charakter bis heute zweifelhaft geblieben.“²⁶⁰

Der Begriff „Populismus“ basiert auf drei Bedeutungen. Jede einzelne ist auf eine andere Weise mit der demokratischen Ordnung verbunden. In der ersten Bezeichnung ist der Populismus eng mit dem Begriff „Demophilie“ verbunden. Die Liebe zum Volk und der Glaube an dessen Klugheit sind stark ausgeprägt. Andererseits ist der Begriff auch eng mit der Abwertung der Elite verknüpft. Ein Anhänger einer solchen Überzeugung ist bereit zuzugeben, dass sich das Volk nicht immer von seiner besten Seite zeigt, glaubt aber auch, dass es nicht an seinem Verhalten Schuld trägt. Als Grund wird die unausweichliche miserable Bedingung genannt, in welcher sich das Volk befindet. Wird der Populismus mit Demophilie gleichgesetzt, kann jeder Demokrat auf eine gewisse Weise ein Populist sein.²⁶¹ In seiner zweiten Definition wird das Volk als naiv und unaufgeklärt angesehen. Es sehnt sich danach, jedem Versprechen Glauben zu schenken. Als Populisten werden bei dieser Definition jene bezeichnet, welche diese abwertende Einstufung des Volkes akzeptieren, aber dennoch dem Volk imponieren möchten. Zwar wird das Volk verachtet, dennoch spart der Politiker nicht mit Schmeicheleien. Man ist sich der Schuldigen bewusst, lenkt jedoch ab, indem das Problem ab dem jetzigen Zeitpunkt beherrscht wird. Unter diesem Gesichtspunkt bedeutet Populismus Demagogie²⁶². In der dritten Definition ist es ein wesentliches Merkmal der Populisten, das bestehende System abzuwerten. Aber auch die Infragestellung der Kompetenz der aktuellen politischen Klasse ist ein solches Kennzeichen. Das sind jene, die derzeit regieren und früher regiert haben. Bei dieser

²⁵⁹ Vgl. Szacki: 2005, S.19f.

²⁶⁰ ebd.: 2005, S.20.

²⁶¹ Vgl. ebd.: 2005, S.21.

²⁶² Diese Definition ist nicht allgemein anzuwenden. Dann wäre jeder Politiker ein Populist. Jedoch ist sie ein Merkmal zur Orientierung. Vgl. ebd.: 2005, S.22.

Vorgehensweise möchten die Populisten bei einem möglichen Sieg die bestehenden Regeln, wenn nicht das bestehende System von Grund auf verändern.²⁶³

„Es ist nicht meine Absicht, die modernen Demokratien zu idealisieren. Ich bin sogar bereit anzuerkennen dass populistische Kritik mehr als einen Funken Wahrheit beinhaltet, doch denke ich, dass nichts Besseres erdacht worden ist und alle Volksdemokratien sich als Tyranneien erwiesen haben. Ich denke, dass die liberale Demokratie ihre Entwicklungsmöglichkeiten noch nicht voll ausgeschöpft hat. Es wäre also voreilig, diese abzuschreiben, wie es der Populismus im Grunde vorschlägt. Er wird somit zur Fortführung der rechten wie auch der linken Extremismen von gestern.“²⁶⁴

²⁶³ Vgl. Szacki: 2005, S.22f.

²⁶⁴ ebd.: 2005, S.24.

3.2. Der Populismus in Ungarn - der Sieg der rechten Parteien

In Ungarn ist ein Aufstieg des Populismus beobachtbar. Die rechten Parteien bedienen sich der Methoden des Populismus. In diesem Kapitel sollen die Gründe für den Aufstieg der rechten Parteien, der rechtsradikalen Parteien MIÉP und Jobbik sowie der Mitte-Rechts Partei Fidesz analysiert werden.

Der Nationalsozialismus hatte in Ungarn stets einen hohen Stellenwert.²⁶⁵ Dieser nationalsozialistische Schwerpunkt ist auch in der rechten Bewegung Ungarns zu erkennen.²⁶⁶

„It even has problems with leftovers from the past, as Hungarian proponents of the radical right could not rely on them as a system: a kind of new ideological system is being assembled from shreds of memories and scaremongering based on hearsay. Numerous groups hoped to continue where they had left off in 1944.“²⁶⁷

Besonders in der ungarischen Literatur ist die Präsenz des Populismus nicht zu übersehen. Dichter und Dramatiker wie Sándor Csoóri, István Csúrkó oder Dénes Csengey wurden zu den Anführern der populistischen Auseinandersetzung.²⁶⁸

Insgesamt sind vier Ursachen zu nennen, die den Aufschwung der rechten Parteien erklären sollen. Die wirtschaftliche Krise, mit der Ungarn noch heute kämpft und welche auf die sozial-liberale Regierung zurückzuführen ist, stärkte den Frust der Bürger. Die demokratische Partei wurde für diese Krise verantwortlich gemacht. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2002 lag es an der Regierung, die Krise zu beheben. Es gelang ihr jedoch nicht, die nötigen Reformen durchzusetzen, weshalb die Verschuldung des Landes anstieg. Dem demokratischen Lager blieb nach dessen Aussagen nichts anders übrig, als die Wohlfahrtsmaßnahmen zurückzunehmen. Das löste heftige Kritik unter den Bürgern aus. Ein großer Teil der Wählerschaft wendete der Partei den Rücken zu.²⁶⁹ Der

²⁶⁵ Vgl. Szabó: 2009, S.199f.

²⁶⁶ Vgl. Tamás: 2011, S.222.

²⁶⁷ ebd.: 2011, S.224.

²⁶⁸ Vgl. Szabó: 2009, S.199f.

²⁶⁹ Vgl. Kende: 2012, S.62.

zweite Grund war der hohe Konkurrenzkampf zwischen den Parteien während der Wahl. Die Fidesz Partei begann zuerst, Wohlfahrtsmaßnahmen umzusetzen, indem sie den Mindestlohn um 60 Prozent anhob. Die oppositionelle MSZP stand infolgedessen unter großem Druck und war gezwungen nachzulegen. Seither wurde die wirtschaftliche Entwicklung Ungarns von den politischen Zyklen bestimmt, deren Folgen noch heute spürbar sind. Die Wahlen 2002 gewann die MSZP,²⁷⁰ die mit dem Koalitionspartner SZDSZ die neue Regierung bildete. Gleich zu Beginn schwächte der Skandal um den Premierministers Péter Medgyessy die neue Regierung. Medgyessy soll für den ungarischen Geheimdienst des kommunistischen Regimes gearbeitet haben. Vor diesem Hintergrund erfüllte die Regierung nicht nur unrealistische Wahlversprechen, sondern erhöhte zusätzlich die Gehälter im öffentlichen Dienst um 50 Prozent und führte ein 13. Monatsgehalt ein. Das Ziel, das Ansehen der sozial-liberalen Regierung wieder herzustellen, konnte mit den Mehrausgaben allerdings nicht erreicht werden. Doch war eine erhöhte Staatsverschuldung die Folge.²⁷¹ Die liberale Partei löste sich aufgrund interner Konflikte zur Gänze auf. Als weitere Ursache für die Hinwendung zum rechten Lager gilt die nationalistische Wende der Gesellschaft. Wobei nicht bekannt ist, ob diese Wende von den rechten Parteien ausgelöst, oder ob die Wende aus nostalgischen Gründen hervorgerufen wurde. Der Hauptgrund für die Wandlung war der Friedensvertrag von Trianon nach dem Ersten Weltkrieg. Ungarn fühlt sich aufgrund der Gebietsverluste und der militärischen Einschränkung bis heute noch ungerecht behandelt. Nicht nur der Vertrag wird für die miserable Lage Ungarns verantwortlich gemacht, sondern auch die Minderheiten Ungarns werden beschuldigt. Die Roma und auch die Juden werden als wesentliche Bedrohung angesehen. Dies gilt besonders für die ungarischen Intellektuellen, die jüdischer Herkunft sind. Was im ungarischen Gedankengut verankert war, wurde schließlich von Politikern öffentlich thematisiert wie etwa vom ehemaligen Schriftsteller und Politiker Istvan Csúrkai, der dem nationalistischen und rechtskonservativen Parteienlager angehörte. Auch der damalige Premierminister József Antall bezog sich bei seiner Wahlsiegrede auf die Opferfrage der Zwischenkriegszeit.²⁷² Die letzte Ursache ist auf die Fidesz-Partei²⁷³ zurückzuführen, die das rechte Lager stärkte. Die Fidesz-Linie der

²⁷⁰ Vgl. Richter: 2011, S.217.

²⁷¹ Vgl. ebd.: 2011, S.218.

²⁷² Vgl. Kende: 2012, S.62.

²⁷³ „Fidesz – Magyar Polgári Szövetség“ bedeutet übersetzt Ungarischer Bürgerbund. Vgl. Halmai: 2011,

letzten zwölf Jahre zeichnet sich durch Kompromisslosigkeit aus. Der Grund dafür waren die zwei Wahlniederlagen (2002 und 2006) unter Viktor Orbán. Ziel der Partei ist es nach eigenen Angaben, die Herrschaft des Bösen zu bekämpfen. Dafür wäre eine nationale Einheit von Nöten, deren Führung einer „starken Partei sittlicher Ordnung“ bedarf. Nur eine Mehrheit für diese Partei könne für einen erneuten Aufschwung, für ein unabhängiges Ungarn und für die Wiedergutmachung des nationalen Unrechts sorgen.²⁷⁴

Es waren einerseits die Sozialisten und die von der Landkarte verschwundenen Freidemokraten, die mit ihrer Wirtschaftspolitik und ihrer Korruption die Frustration der Bürger stärkten. Doch war es auch andererseits die Fidesz-Partei, die mit ihrem Kampf gegen die Sozialisten und Freidemokraten die Akzeptanz der Rechtsradikalen schuf. Somit sind beide Seiten für die Destabilisierung der ungarischen Demokratie verantwortlich. Eine Konsolidierung ist nicht in Sicht. Der Fidesz-Partei fehlt es an einer demokratischen Position und den Sozialisten fehlt es an Kraft und Glaubwürdigkeit.²⁷⁵ Die folgenden zwei Tabellen sollen den Aufstieg der rechten Parteien in Ungarn verdeutlichen.

Tabelle 9: Wahlergebnisse 2010²⁷⁶

Partei	Zweitstimmen	Erststimmen im 1. Wahlgang	Erststimmen im 2. Wahlgang	Sitze
Fidesz	52,7 Prozent	53,6 Prozent	54,5 Prozent	263
Sozialisten	19,3 Prozent	21,3 Prozent	28,3 Prozent	59
Jobbik	16,7 Prozent	16,4 Prozent	12,3 Prozent	47
LMP	7,5 Prozent	5,1 Prozent	3,8 Prozent	16
Demokr. Forum	2,7 Prozent	1,8 Prozent	0 Prozent	0
Sonstige	1,1 Prozent	2 Prozent	1,1 Prozent	1

S.145.

²⁷⁴ Vgl. Kende: 2012, S.63.

²⁷⁵ Vgl. Bauer: 2010, S.23.

²⁷⁶ Tabelle in: ebd.: 2010, S.23.

Tabelle 10: Wahlergebnisse 2006²⁷⁷

Partei	Zweitstimmen	Erststimmen im 1. Wahlgang	Erststimmen im 2. Wahlgang	Sitze
Sozialisten	43,2 Prozent	42,3 Prozent	46,4 Prozent	190
Fidesz	42 Prozent	42,6 Prozent	46,7 Prozent	164
Freie Demokraten	6,5 Prozent	7 Prozent	2,3 Prozent	20
Demokr. Forum	5 Prozent	4,7 Prozent	0,5 Prozent	11
Jobbik (mit MIÉP)	2,2 Prozent	1,7 Prozent	0,1 Prozent	0
Sonstige	1,1 Prozent	1,7 Prozent	3,8 Prozent	1

3.2.1. Ungarn unter der Fidesz-Partei

Der ungarische Premierminister Viktor Orbán wurde in den 1990er-Jahren zum ersten Mal zum Premierminister gewählt. Die liberale Fidesz Partei rückte immer mehr nach rechts und gewann unter Orbán, basierend auf populistischen Methoden, die Parlamentswahlen von 1998. Im Jahr 2002 erfolgte ein Regierungswechsel und die Fidesz Partei wurde durch eine Mitte-links-Regierung ersetzt. Die MSZP konnte diesmal die Parlamentswahlen für sich gewinnen, hatte jedoch aufgrund der Spar- und Reformpolitik ein hohes Laster zu tragen. Zusätzlich spitzte sich die Lage durch den Skandal des damaligen Premierministers Ferenc Gyurcsány zu. Im September 2006 gestand dieser der Bevölkerung, sie über den eigentlichen Stand der Haushaltsprobleme belogen zu haben. Die Situation eskalierte, als Gyurcsány im Fernsehen von „seit Jahren andauernden komplexen Lügen der politischen Klasse in Ungarn“²⁷⁸ sprach. Die Folgen waren Demonstrationen und öffentliche Übergriffe, ausgehend von rechtsradikalen und faschistischen Gruppen. Der Höhepunkt dieser Ausschreitungen war die Stürmung des Gebäudes des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am 19. September 2006. In diesem Klima konnte sich die rechtsextreme Partei Jobbik etablieren. In ihrem Wahlkampf forderte sie die Wiedervereinigung Ungarns und äußerte sich kritisch gegen Roma und Sinti, weshalb sie einen rassistischen Ruf erhielt. Bei den Parlamentswahlen im Jahr 2010 wurde diese Partei mit 16,7 Prozent zur drittstärksten

²⁷⁷ Tabelle in: Bauer: 2010, S.24.

²⁷⁸ Wirsching: 2012, S.343.

in Ungarn gewählt. Der zum dritten Mal²⁷⁹ gewählte Premierminister Viktor Orbán distanzierte sich zu Beginn von den Anforderungen der Jobbik Partei. Als jedoch die ungarische Staatsbürgerschaft auch auf jene Ungarn ausgeweitet wurde, die nicht in Ungarn wohnhaft sind, war Orbán bereit den Anforderungen nachzukommen.²⁸⁰

3.2.2. Die Verfassungsänderung und das neue Mediengesetz

Am 18. April 2011 verabschiedete das ungarische Parlament mit der Zweidrittelmehrheit der national-konservativen Regierungskoalition der Fidesz-Partei und der KDNP²⁸¹ ein neues Grundgesetz, das nicht den Standards einer demokratischen Verfassung entsprach. Das Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, ersetzte nicht nur die vom Systemwechsel 1989/90 eingeführte sozialistische Verfassung, sondern wurde ausschließlich von Vertretern der Regierungspartei ausgearbeitet.²⁸² In Artikel B der ungarischen Verfassung bezeichnet sich Ungarn als „unabhängiger, demokratischer Rechtsstaat“²⁸³. In Artikel E heißt es: „Ungarn wirkt im Interesse der Entfaltung der Freiheit, des Wohlstands und der Sicherheit der europäischen Völker bei der Schaffung der europäischen Einheit mit.“²⁸⁴ Doch entspricht das Grundgesetz nicht den Anforderungen, wie sie in der europäischen Verfassung gestellt sind. Im Lissabon-Vertrag sind die gemeinsamen Werte der Mitgliedstaaten definiert als:

„Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte, einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“²⁸⁵

²⁷⁹ Vgl. Der Standard: 2014.

²⁸⁰ Vgl. Wirsching: 2012, S.343f.

²⁸¹ KDNP ist die Abkürzung für Kereszténydemokrata Néppárt wird übersetzt auch Christdemokratische Volkspartei genannt. Vgl. Halmai: 2011, S.145.

²⁸² Vgl. ebd.: 2011, S.146.

²⁸³ Grundgesetz Ungarns: 2011.

²⁸⁴ ebd.: 2011.

²⁸⁵ Vertrag über die Europäische Union: 30. März 2010.

Nach der Verabschiedung des neuen Mediengesetzes stieß die ungarische Regierung auf Widerstand. Umstritten ist vor allem die Besetzung des neuen Medienrates, der nur aus Ausgewählten der Regierungspartei besteht. Die Oppositionspartei äußerte sich zwar kritisch gegenüber der Besetzung, nominierte jedoch niemanden aus dem eigenen Lager.²⁸⁶ Während des Systemwechsels in Ungarn in den Jahren 1989 bis 1990 wurde offiziell keine neue Verfassung verabschiedet, lediglich nur ein Provisorium, das die kommunistische Verfassung von 1949 bis zur Verabschiedung einer neuen Verfassung, basierend auf einer Zweidrittelmehrheit, ersetzen sollte.²⁸⁷ Laut der damaligen Verfassung „bedürfe eine Abänderung der Verfassung die Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten.“²⁸⁸ Nach der kommunistischen Regierung wurde mit der Amtsübernahme der demokratischen Oppositionspartei spekuliert. Ihr wollte man den Weg zu einer neuen Verfassung frei halten. Im Jahr 1990 war die demokratische Partei jedoch dermaßen gespalten, dass eine Verabschiedung einer neuen Verfassung nicht möglich war. Die Verfassung von 1989 blieb aufgrund der Spaltung bis zum Sieg der oppositionellen Fidesz-Partei bestehen.²⁸⁹ Ungarn war somit der erste Staat, der seine Verfassung nach dem Fall des Kommunismus nicht erneuerte.²⁹⁰ Die am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Verfassung wurde mit insgesamt 265 Stimmen beschlossen, wobei 11 Stimmen dagegen stimmten und 33 Abgeordnete eine Abstimmung verweigerten. Die Sozialisten, die Demokratische Koalition und der Dialog für Ungarn waren der Abstimmung fern geblieben. Die LMP und Jobbik enthielten sich der Stimme.²⁹¹ Seit dem Systemwechsel 1989/1990 ist für die Änderung einzelner Gesetze die Zweidrittelmehrheit notwendig.²⁹²

3.2.2.1. Die Umstrukturierung der ungarischen Medienlandschaft

Nach dem Wahlsieg von Viktor Orbán im Jahr 2010 unter der Fidesz-Partei veränderte diese Partei unter der verfassungsändernden Mehrheit die Rahmenbedingungen der ungarischen Medienlandschaft. Im ersten Schritt wurde der Medienpluralismus

²⁸⁶ Vgl. Kleppmann: 2011, S.3.

²⁸⁷ Vgl. Jakab/Sonnevend: 2012, S.81.

²⁸⁸ Verfassung der Ungarischen Republik: 1989.

²⁸⁹ Vgl. Jakab/Sonnevend: 2012, S.82.

²⁹⁰ Vgl. Report: 2013, S.12.

²⁹¹ Vgl. Spengler /Bauer: 2013, S.1.

²⁹² Vgl. Tamás: 2011, S.1.

abgeschafft, indem eine neue Medienbehörde NMHH²⁹³ gegründet wurde, die alle Medien Ungarns kontrollieren soll. Diese Behörde übernahm des Weiteren die Aufgaben der bisher getrennten Regulierungsbehörde für Rundfunk, Fernsehen und Telekommunikation. Von der Medienbehörde ausgehend fungiert ein fünfköpfiger Medienrat. Die Verwaltung der Medienbehörde sowie des Medienrates gehen von einem Präsidenten aus, der vom Premierminister und nicht wie üblich vom Parlament ernannt wird. Seine Amtszeit beträgt neun Jahre, das sind mehr als zwei Legislaturperioden. Sollte Viktor Orbán nicht mehr als Premierminister tätig sein, bleibt die Fidesz-Besetzung demnach bestehen.²⁹⁴ Der Premierminister ernannte Mónika Karas²⁹⁵, Vertraute der Fidesz-Partei, als Präsidentin der Medienbehörde und des Medienrates. Bis auf eine Ausnahme sind auch alle weiteren Mitglieder des Medienrates aus der Fidesz-Partei besetzt. Das neue Mediengesetz sicherte dem Medienrat die uneingeschränkte Machtausübung, indem er Rundfunk- und Fernsehfrequenzen vergibt und deren Preise festlegen darf. Bei den öffentlich-rechtlichen Sendern entscheidet der Medienrat über deren Funktion, Erträge und Programmgestaltung. Bei den Printmedien bestimmt der Rat die Eigentumsverhältnisse und deren Inhalt. Auch das Internet wird auf seine Inhalte kontrolliert. Die Kontrolle und die daraus folgenden Sanktionen richten sich nach sogenannten Gummiparagrafen. Die gesetzlichen Bestimmungen sind bewusst allgemein definiert, um Strafen beliebig zu erteilen. Bei der Verletzung der allgemeinen Moral, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, der Meinungsvielfalt und der ausgewogenen Berichterstattung kann die Medienbehörde eine Geldstrafe erteilen, deren Betrag nicht festgesetzt ist. Das neue Mediengesetz schränkt die journalistische Freiheit ein, indem Redaktionsgeheimnis und Informationsschutz aufgehoben sind. Journalisten können auf Anfrage des Medienrates dazu gezwungen werden, ihre Quellen freizugeben. Der Medienrat ist auch befugt, Computer zu beschlagnahmen.²⁹⁶ In zwei Wellen wurden aus den öffentlich-rechtlichen Medien mehr als 900 Mitarbeiter entlassen. Die freien Stellen wurden mit Anhängern der Fidesz-Partei besetzt. Die Folge der Neubesetzung sind primäre Berichterstattungen über die

²⁹³ „Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság“ (NMHH) bedeutet übersetzt die staatliche Behörde für Medien und Nachrichtenübermittlung. Vgl. Vásárhelyi: 2011, S.161.

²⁹⁴ Vgl. ebd.: 2011, S.161.

²⁹⁵ Im Sommer 2013 löste Karas Annamária Szalai ab, die plötzlich verstarb. Sie ist Hausjuristin für Medien im Umkreis der Fidesz-Partei. Vgl. Mayer: 2013.

²⁹⁶ Vgl. Vásárhelyi: 2011, S.162.

Regierungspartei. Auch gemäß den Untersuchungen des Medienrates wurden Nachrichten ausgestrahlt, in denen zu 80 Prozent über die Fidesz-Partei berichtet wurde. Ein Beispiel dafür sind die täglich ausgestrahlten politischen Hintergrundsendungen, in denen der Sprecher des Premierministers gastiert. Im Gegenzug dazu kommen lediglich nur zwei Oppositionspolitiker innerhalb eines Monats zu Wort.²⁹⁷

3.2.2.2. Die neue Medienlandschaft in Ungarn

Das ungarische Medienimperium vertritt ein von der Fidesz-Partei dominiertes, dichotomes Weltbild, das in Gut und Böse, Freund und Feind unterteilt ist. Die Guten stehen der Partei zur Seite, alle anderen unterliegen dem Bösen. Das Medienimperium bedient sich propagandistischen Mitteln, um zum einen die ungarische Bevölkerung zu bekehren und um zum anderen den politischen Gegner zu diffamieren. Die Tageszeitung „Magyar Nemzet“²⁹⁸ korrigierte politische Darstellungen, die vor dem Regimewechsel geäußert wurden. Ein vorgetäushtes öffentliches Bekenntnis sollte verdeutlichen, dass die Tageszeitung seine Leser belogen hat. Die Veröffentlichung der Gegendarstellungen begann zumeist mit den Worten: „Wir haben die unwahre Behauptung aufgestellt“, „Wir haben den falschen Eindruck erweckt“, „Wir haben sie in ihrer Menschenwürde verletzt“, „Wir haben sie verleumdet“. Innerhalb des Zeitraumes von 2003 bis 2009 konnten mehr als 600 derartige Gegendarstellungen seitens der Tageszeitung beobachtet werden. Der Grundsatz dieser Vorgehensweise ist es, eine Lüge sooft zu wiederholen, bis sie in der Öffentlichkeit zur Wahrheit wird.²⁹⁹

Die Regierung unter Viktor Orbán wendete sich vom liberalen Rechtsstaat ab, indem sie mit der Zweidrittelmehrheit die Gewaltenteilung schwächte, den Staat zentralisierte und die Macht des Premierministers ausweitete. Der demokratische Rechtsstaat ist in der Lage, sich in ein „hybrides Regime“ umzuwandeln, in dem Elemente einer demokratischen Herrschaftsform mit den Elementen eines autoritären Regimes kombiniert werden. Diese Art von Mischform konnte mit Hilfe demokratischer Mittel im Fall Ungarns aufgrund der

²⁹⁷ Vgl. Vásárhelyi: 2011, S.165f.

²⁹⁸ „Magyar Nemzet“ bedeutet übersetzt Ungarische Nation. Vgl. ebd.: 2011, S.160.

²⁹⁹ Vgl. ebd.: 2011, S.160.

Zweidrittelmehrheit zustande kommen. Noch nie zuvor gab es ein Mitgliedsland in der EU, das einen Prozess der Entdemokratisierung anstrebte. In der Europäischen Union ist dieser Prozess ein Präzedenzfall.³⁰⁰ Die Politik der regierenden Partei basiert auf fünf Grundpfeilern: Diese sind die nationale Vereinigung, das zentrale Kraftfeld, der Elitenwechsel, die Politik der Stärke und die Politik der „revolutionären Lage“.³⁰¹

a.) Die Nationale Vereinigung

Die Begriffsbestimmung der nationalen Vereinigung orientiert sich in der Innenpolitik an der „nationalen Zusammenarbeit“, die vom Premierminister eingeführt und angestrebt wird. Der Grundgedanke der nationalen Vereinigung richtet sich gegen den Friedensvertrag von Trianon und gegen das kommunistische Erbe. Die außerhalb der Landesgrenze lebenden Ungarn werden nicht als Minderheiten angesehen, sondern als Angehörige der Nation. Der Staat und die Bevölkerung stehen an erster Stelle und lassen sich mit bürgerlichen Freiheitsrechten und der europäischen Mitgliedschaft verbinden, solange sie dem Grundgedanken nicht widersprechen.

b.) Das zentrale Kraftfeld

Das Modell des zentralen Kraftfeldes symbolisiert den politischen Willen des Premierministers. Von insgesamt drei Pfeilern der liberalen Demokratie wurden unter seiner Regierung zwei beseitigt. Der erste Pfeiler spiegelt den Parteienwettbewerb wider. Durch das neue Wahlgesetz, das eine Umstrukturierung der Wahlkreise und eine Begünstigung der stärksten Partei zur Folge hatte, wurde der Wettbewerb erheblich geschwächt. Der zweite Pfeiler, die bürgerlichen Freiheitsrechte, die durch die Rechtsstaatlichkeit garantiert werden, wurde aufgehoben.

c.) Der Elitenwechsel

Die ungarische Regierungspolitik führte nach dem Wahlerfolg einen Elitenwechsel durch, der die Sozialisten ablösen sollte. Laut Bozóki wurde die politische Unabhängigkeit dadurch beendet.

³⁰⁰ Vgl. Bozóki: 2011, S.65.

³⁰¹ Vgl. ebd.: 2011, S.76.

d.) Die Politik der Stärke

Der Premierminister stützt seine Regierungspolitik nicht auf Ideologien, sondern vertraut nach eigenen Angaben auf den „gesunden Menschenverstand“. Indem er die Denkweise der Masse verkörpert, sehen sich viele Menschen in ihm. Die Politik der Stärke meint jene Politik, in der die Menschen dem Vorgesetzten gegenüber loyal sind und die Untergebenen kommandiert werden.

e.) Die Politik der revolutionären Lage

Der Premierminister hat seinen Sieg als Revolution interpretiert. Gemäß seiner Vorstellung spiegelt seine Regierung den Willen des Volkes wider. Er bediente sich, unterstützt von dieser Argumentation, der Taktik des Blitzkrieges.³⁰² Er baute das staatliche System um. Dieser Umbau hatte auch eine Verabschiedung einer neuen Verfassung zur Folge, an der sich die Oppositionsparteien aus Protest nicht beteiligten. Der Wille des Premierministers kam durch diese Umstrukturierung uneingeschränkt zur Geltung.³⁰³

3.2.2.3. Internationale Kritik am Mediengesetz

Die EU übte Kritik am aktuellen Mediengesetz, die der Premierminister jedoch zu Beginn zurückwies. Laut Orbán sind keine Elemente vorzufinden, die nicht in einem anderen Gesetz eines europäischen Landes ebenfalls enthalten sind.³⁰⁴ „Die Regierung hat nichts und sollte auch nichts mit der Medienregulierung zu tun haben.“, so Zoltán Kovács, Staatssekretär des ungarischen Justizministeriums. „Kritik an der Medienbehörde sei gleichzeitig Kritik an der Legitimität des ungarischen Parlamentes.“³⁰⁵ Die OSZE³⁰⁶-Beauftragte für Pressefreiheit, Dunja Mijatović, reiste persönlich nach Ungarn und machte sich ein Bild von der aktuellen Lage der Medienlandschaft. Sie nennt drei Kriterien, die hinsichtlich der Auswirkungen der Umstrukturierung als problematisch einzustufen sind

³⁰² Vgl. Bozóki: 2011, S.77.

³⁰³ Vgl. ebd.: 2011, S.78.

³⁰⁴ Vgl. Richter/Naujoks: 2011, S.11.

³⁰⁵ Kovács zitiert nach ebd.: 2011, S.12.

³⁰⁶ OSZE ist die Abkürzung für Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit. Sie nimmt rein nur die Beobachtungsfunktion ein. Ihre Entstehung basiert auf keinem völkerrechtlichen Gründungsvertrag, weshalb ihre Dokumente und Abmachungen nicht rechtlich verpflichtend sind. Das Ziel der Organisation ist die Friedenswahrung. Vgl. Jawad: 2012, S200.

und zu korrigieren wären. Als ersten Punkt nennt sie die Einschränkung der Medienvielfalt. Der Medienrat ist befugt, Strafen zu vergeben, wodurch eine Zensur ausgeübt werden kann. Laut Mijatović gibt es nirgendwo sonst das Recht, in dieser Form in die Presse einzugreifen. Als zweiten Punkt kritisiert sie die Zusammensetzung des Medienrates. Das Gremium kontrolliert die ungarische Medienlandschaft, wodurch die Selbstzensur gefördert wird. Der Medienrat ist ausschließlich mit regierungsnahen Personen besetzt. Als letzten Aspekt nennt sie die Mandatszeit der Mitglieder, die auf neun Jahre erhöht wurde. Eine solche Periode stuft sie als zu hoch ein. Der Premierminister rechtfertigte sich mit der Argumentation, dass eine solche Periode nicht unüblich und in anderen europäischen Mitgliedstaaten auch vorzufinden sei. Dem widersprach die OSZE-Beauftragte. Laut ihr sind lediglich einzelne Elemente vorzufinden, jedoch nicht in einem derartigen Ausmaß. Die EU-Kommissarin für digitale Agenda, Neelie Kroes, nennt drei weitere Punkte, die das ungarische Mediengesetz als problematisch einstufen.³⁰⁷ Als ersten Punkt kritisiert sie die Geltung des Mediengesetzes für Medienunternehmen im Ausland, die nach Ungarn senden. Die Kontrolle des Ausgangsstaates und die Nachkontrolle im Empfängerland widersprechen den Prinzipien des europäischen Binnenmarktes. Als zweiten Aspekt nennt sie die Verletzung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit, in dem auch On-Demand-Dienstleistungen zur ausgewogenen Berichterstattung verpflichtet sind. Dadurch steigt die Registrierung der Unternehmen bei der Behörde. Die erhöhte Registrierung kritisiert Kroes als letzten Punkt.³⁰⁸ Daniel Cohn-Bendit, ein Mitglied des Parlaments, bezeichnete Orbán als „nationalistischen Populist, der die Essenz und Struktur einer Demokratie nicht versteht“.³⁰⁹ Seine Sorge galt der internationalen Zusammenarbeit. „Wenn wir dieses Gesetz akzeptieren, wie sollen wir dann noch Weißrusslands Lukaschenko oder den Chinesen auf Augenhöhe begegnen können.“³¹⁰ Auch Dunja Mijatović sorgt sich um den Fortschritt außerhalb der EU. „Wir versuchen gerade, Weißrussland zu vermitteln, dass eine Kommission keine Warnungen an die Presse aussprechen sollte. Mit dem Gesetz reguliert eine Behörde alle Medien.“³¹¹ Die ungarische Regierung änderte nach mehreren Verhandlungsgesprächen mit der Europäischen Union das Gesetz zum fünften Mal um. So

³⁰⁷ Vgl. Richter/Naujoks: 2011, S.12.

³⁰⁸ Vgl. ebd.: 2011, S.13.

³⁰⁹ Cohn-Bendit zitiert nach ebd.: 2011, S.13f.

³¹⁰ Cohn-Bendit zitiert nach ebd.: 2011, S.14.

³¹¹ Mijatović zitiert nach ebd.: 2011, S.14.

wurde neben den Kritiken ein Verstoß gegen die medialen Vorschriften der Europäischen Union angemerkt und zwar das Verbot der Wahlwerbung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Die Regierung wollte die in den letzten Jahren in die Höhe gegangenen Kosten für Wahlkampagnen reduzieren. Doch sollten alle ungarischen Parteien die Möglichkeit haben, für sich im öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu werben. In der Einschränkung der Wahlwerbung sehen Kritiker einen Verstoß gegen die Meinungs- und Informationsfreiheit. Auch soll Wahlwerbung bei privaten Rundfunk- und Fernsehsendern kostenlos ausgestrahlt werden, sodass auch bildungsferne Schichten diese konsumieren können.³¹²

Als EU-Mitgliedstaat (2004) und als demokratischer Rechtsstaat ist Ungarn verpflichtet, die Freiheit der Medien und deren Pluralität zu gewährleisten.³¹³ Der Premierminister stoppte mit seinem Systemwechsel nicht nur den Transformationsprozess, sondern verstieß zugleich gegen die im Lissabon-Vertrag festgelegten Grundrechte.³¹⁴ Indem Ungarn die verpflichtende Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte umgeht, sind der Systemwechsel und das damit verbundene Mediengesetz auch eine Angelegenheit der EU.³¹⁵ Die Europäische Union betonte des Öfteren, dass sich Ungarn sowie auch die anderen Mitgliedstaaten an den im Lissabon-Vertrag festgelegten Grundrechten zu halten haben.³¹⁶ Der Europarat kritisierte Viktor Orbán und die Fidesz-Partei, dass sie nicht im Sinn der Charta handeln würden.³¹⁷ Aufgrund dieser Kritiken soll im nächsten Kapitel der ungarische EU-Beitritt analysiert werden. Das Hauptaugenmerk ist in Folge die Erwartungshaltung der ungarischen Regierung und Bevölkerung, aber auch die Umsetzung der europäischen Standards. In einem nächsten Kapitel werden die wesentlichen Akteure der Europäischen Union und deren Handlungsmöglichkeiten dargestellt.

³¹² Vgl. Spengler/Friedrich: 2013, S.1.

³¹³ Vgl. Charta der Grundrechte.

³¹⁴ Mehr dazu siehe Kapitel 4.3.

³¹⁵ Vgl. Halmai: 2011, S.155.

³¹⁶ Vgl. Report, 2013.

³¹⁷ Vgl. Dieringer: 2009, S.302.

3.3. Ungarn und der EU-Beitritt

Die Idee zur europäischen Zugehörigkeit besteht seit der Staatsgründung unter Stephan I, der das Land christianisierte und den Gedanken sich Europa anzuschließen zum ersten Mal aufwarf. Angestrebte Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Partizipation haben auch in Ungarn einen hohen Stellenwert unter Berücksichtigung der Nation. Der Nationalismus verbindet sich mit diesen Werten. Diese Wertekoppelung war zum ersten Mal in der bürgerlichen Revolution von 1848 zu beobachten und wurde bis dato nicht aufgehoben.³¹⁸ Die Idee von einem Europa als Nation spaltet nicht nur die ungarische Politik, sondern auch die Bevölkerung. Wobei die einen zum Libertären und die anderen zum Nationalen neigen. Die politisch rechts zugewandte Politik hält an einem Europa der Nation fest, wobei die links positionierte Politik am Föderalismus festhält und für Ideen zur europäischen Zukunft offen ist. Beide sind sich über die europäische Mitgliedschaft einig, jedoch unterscheiden sich die Ansichten hinsichtlich der Art der Mitgliedschaft. Nach dem Systemwechsel 1989/90 war das Ziel der europäischen Aufnahme klar formuliert. Ungarn stellte im Jahr 1994 einen Antrag zur Aufnahme in die Europäische Union. Alle im Parlament vertretenen Parteien außer der rechtsextremen MIÉP stimmten einem Anschluss zu, der neben dem EU-Beitritt im Jahr 2004 auch den Beitritt zur NATO im Jahr 1999 zur Folge hatte. Das ungarische Volk stimmte mit 84 Prozent³¹⁹ für einen Beitritt.³²⁰ Ungarn durchlief insgesamt drei Stadien der Europäisierung. In der ersten Phase nach den Beitrittsverhandlungen im Jahr 1997³²¹ stand die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien im Fokus, damit das Land als europäisches Vollmitglied gilt.³²² Die Kopenhagener Beitrittskriterien wurden vom Europäischen Rat aufgestellt und setzen neben den politischen und ökonomischen Kriterien auch die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts („Acquis Communautaire“) voraus. Die politischen Kriterien fordern eine Übernahme der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung sowie die Wahrung der

³¹⁸ Vgl. Dieringer/Tóth: 2011, S.185,

³¹⁹ Die Beteiligung an der Umfrage zum EU-Beitritt lag bei rund 45 Prozent. Vgl. Dieringer: 2009, S.347.

³²⁰ Vgl. Dieringer/Tóth: 2011, S.186.

³²¹ Die ersten fünf MOEL (mittel- und osteuropäischen Länder) wurden zu den Beitrittsverhandlungen im März 1998 eingeladen. Die fünf Länder waren Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn und werden auch als Luxemburg-Gruppe bezeichnet. Vgl. Watzlaw: 2010, S.42.

³²² Vgl. Dieringer/Tóth: 2011, S.189.

Menschenrechte und des Minderheitenschutzes. Zu den ökonomischen Kriterien zählt eine funktionsfähige Marktwirtschaft. Die Einhaltung dieser Kriterien entscheiden über die Aufnahme als Mitgliedstaat in die Europäische Union. Die Europäische Kommission ist befugt, die Einhaltung der Kriterien zu überwachen und informiert den Ministerrat über den jeweiligen Entwicklungsfortschritt.³²³ In der letzten Phase musste Ungarn seit dem Beitritt im Jahr 2004 lernen, wie ein Mitgliedstaat zu handeln. Die Exekutive musste nun die Arbeitsgruppe des Ministerrates organisieren und die Verwaltung des Parlaments soll zukünftige europäische Programme entwickeln. Zusätzlich fanden im Jahr 2011 die Vorbereitungen auf die Europäische Ratspräsidentschaft statt.³²⁴

Ein europäischer Kritikpunkt während der Vorbereitungen war die Besetzung der ungarischen Europaabteilung, die im Außenministerium positioniert war. Zudem zeigten die Ministerpräsidenten nicht viel internationales Interesse, wodurch die Konkurrenzfähigkeit des Außenministeriums geschwächt wurde. Das europäische Desinteresse der Minister ist zum einen an der Besetzung des Amtes für die Europäische Kommission beobachtbar. Der derzeitige Europäische Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration, László Andor³²⁵, wurde nicht aus der Reihe der Minister gewählt. Fünf Jahre vor seinem Amtsantritt war der ehemalige Außenminister in London im Verwaltungsrat der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung tätig. Der Grund für den Auslandsaufenthalt waren politische Konflikte innerhalb der Partei.³²⁶

Die Realisierung des EU-Beitritts nahm fünf Regierungen in Anspruch. Der Premierminister József Antall³²⁷ griff als Erster die Idee der Europäisierung auf. Sein Nachfolger Péter Boross³²⁸ führte den Gedanken weiter bis zur Horn³²⁹-Regierung. Für

³²³ Vgl. Watzlaw: 2010, S.42.

³²⁴ Vgl. Dieringer/Tóth: 2011, S.189.

³²⁵ László Andor gehört der MSZP an. Vgl. Dieringer/Tóth: 2011, S.189.

³²⁶ Vgl. ebd.: 2011, S.189.

³²⁷ József Antall, aus dem Ungarischen Demokratischen Forum (MDF, Abkürzung für Magyar Demokrata Fórum Vgl. Pieper: 2006, S.17.) war von 1990 bis zu seinem Tod im Jahr 1993 ungarischer Premierminister. Nach viereinhalb Jahrzehnten fanden erstmals freie Parlamentswahlen statt, bei denen József Antall zum Regierungschef gewählt wurde. Vgl. Schmidt-Schweizer: 2007, S. 193.

³²⁸ Péter Boross übernahm seit 1993 das Amt Antalls. Vgl. ebd.: 2007, S. 439. Er vertrat ihn aufgrund seiner schweren Krankheit schon zuvor Vgl. ebd.: 2007, S.268.

³²⁹ Gyula Horn war von 1994-1998 ungarischer Premierminister und gehörte der Ungarischen Sozialistischen Partei an Vgl. Schmidt-Schweizer: 2007, S.332. MSZP ist die Abkürzung für Magyar Szocialista Párt. Vgl. Pieper: 2006, S.17.

Gyula Horn war die Europäische Union ein entferntes Ziel, weshalb sich der Beitritt verzögerte. Viktor Orbán, der im Jahr 1998 zum ersten Mal zum Premierminister gewählt wurde, verstärkte das Bündnis mit der Europäischen Union, das jedoch erst im Jahr 2004 unter Péter Medgyessy verwirklicht werden konnte. Laut Szekfü war in Bezug auf die Beitrittsverhandlungen zwischen der rechten und der links-liberalen Regierung kein Unterschied in der Handhabung ersichtlich. Beide verhandelten je nach den vorhandenen Möglichkeiten und strebten an, die ungarische Identität zu wahren.³³⁰

3.3.1. Die Diskussion über den EU-Beitritt

Alle vier im Parlament vertretenen Parteien, Fidesz/MDF, MSZP und SZDSZ³³¹, positionierten sich für einen EU-Beitritt. Unter den weiteren Parteien war die MIÉP³³² gegen und die linke Arbeiterpartei für ein europäisches Bündnis. Die elektronischen Medien strebten zu Beginn eine proportionierte Berichterstattung über den Beitritt an, bis die Befürworter sich schließlich häuften und an Gewicht zunahmen. Pro und Contra – Sendungen, die zur Aufklärung dienten, wurden über den öffentlich-rechtlichen Sender nur nachtsüber ausgestrahlt. Bei den kleineren Sendern wurde vermehrt auf Aufklärungsprogramme, die von öffentlichen Organen finanziert wurden, Wert gelegt. Kontrahenten, die gegen den Beitritt waren, bekamen einen Sendeplatz in den Programmen, die Befürworter wurden nicht eingeladen. Angekündigte Diskussionen wurden nur vom Bündnis-Gegner geführt.³³³ Aus diesem Grund führte die Regierung am 19. November 2002 eine Pro-Beitrittskampagne ein. Unter dem Namen „Europäische Kommunikationsstiftung öffentlichen Rechts“³³⁴ sollte die Kampagne durch verstärkte Informationsverbreitung innerhalb der ungarischen Bevölkerung für mehr Aufklärung sorgen und diese auf den Beitritt vorbereiten. Die Stiftung galt, obwohl sie mit öffentlichen Geldern finanziert wurde, als regierungsunabhängig und wurde von internationalen

³³⁰ Vgl. Szekfü: 2004, S.159.

³³¹ Vgl. Weigelt: 2002, S.39.

³³² Die MIÉP bezeichnet sich selbst als „national-radikale“ Partei. Vgl. Szekfü: 2004, S.160.

³³³ Vgl. ebd.: 2004, S.160f.

³³⁴ Die Europäische Kommunikation öffentlichen Rechts wird mit EUKK abgekürzt. Die Homepage der Stiftung: www.eukk.hu (17.09.13). Vgl. ebd.: 2004, S.161.

Wissenschaftlern und Geschäftsleuten vertreten.³³⁵ Neben der Einrichtung von Briefverkehr, Telefon-Hotline und Homepage verfolgte die Stiftung eine gezielte Werbestrategie. Dennoch wurde die Botschaft nur auf zwei Arten verbreitet. Zum einen wurden Fragen gestellt, die immer mit „Ja“ beantwortet wurden. Der Beginn der Frage war dieselbe und lautete: „Darf man in der EU...?“ Diese Art von Kampagne sollte den schlechten Ruf des Beitritts verbessern. Zum anderen wurden zwei Prominente präsentiert, die sich außer über den EU-Beitritt über nichts einig waren. Das Motto dieser Werbung war: „Sie sind sich fast nie einig, ausgenommen in der Frage des EU-Beitritts“. Die Organisation „Ungarischer Nationaler Weltrat“ startete dahingegen eine „EU-Nein“-Kampagne, die von mehreren einheimischen Organisationen unterstützt wurde. Laut Politologen wird sie als äußerst rechts eingestuft. Da die Organisation in Ungarn nicht sehr bekannt war, fand sie nur gering Aufmerksamkeit in der Bevölkerung.³³⁶ Ein Grund dafür war neben den geringen finanziellen Mitteln der Organisation auch die Teilnahmslosigkeit bekannter Persönlichkeiten. Laut Szekfü war das Ziel der Kampagne nicht die Aufklärung und die Informationsvermittlung. Der Grund für deren geringe Wirkung war der Nichtbedarf. Die nötigen Broschüren wären für eine angemessene Aufklärung vorhanden gewesen.³³⁷

3.3.2. Die Einstellung der Bevölkerung zum EU-Beitritt

Die Mehrheit der ungarischen Bevölkerung war für einen EU-Beitritt. Die Ergebnisse der Umfragen aus dem Jahr 1998 weichen stark voneinander ab, was zum Teil an den unterschiedlichen Fragenkatalogen der verschiedenen Forschungsinstitute lag. So erhielt man zum Grad der Zustimmung einen Wert von 62 bis 73 Prozent. Dennoch kristallisierten sich folgende Tendenzen heraus. Die Mehrheit der Bevölkerung stand hinter den Regierungszielen der EU, obwohl ein abnehmender Wert erkennbar war. Der Grund für die Abnahme war die Erkenntnis, dass es zum EU-Beitritt keine Alternativen gab. Doch haben die Bemühungen der Regierung um die Informationsvermittlung über die Europäische Union große Wirkung gezeigt. Die Bevölkerung war aufgeklärt und wusste zum großen

³³⁵ Vgl. Szekfü: 2004, S.161.

³³⁶ Vgl. ebd.: 2004, S.162f.

³³⁷ Vgl. ebd.: 2004, S.164f.

Teil über den weiteren Verlauf Bescheid.³³⁸ Dass sich während des Transformationsprozesses keine Rechtsansprüche ableiten ließen und dass der Prozess alleine durchzustehen war, wurde von der Bevölkerung erst sehr spät realisiert. Im März 1995 hatte die Regierung mit der Umsetzung des Programmes begonnen, um die Wirtschaft zu stabilisieren. Doch brachte die angestrebte Stabilisierung auch eine Einschränkung des Konsums und der Sozialausgaben mit sich. Es kam zu keinen größeren Protestbewegungen. Der damalige Premierminister Horn betonte in einem Spiegel-Interview die Tapferkeit der Bevölkerung: „Ich muss ehrlich sagen, ich bewundere das ungarische Volk dafür, dass es uns erträgt. Seit wir an der Regierung sind, sanken die Reallöhne um 14, die Rente um 16 Prozent.“³³⁹ Vor diesem Hintergrund war ein Nachlass der Europabegeisterung erkennbar. Nach dem Systemwechsel gingen die Löhne noch weiter zurück. Die soziale Lage verschlechterte sich immer mehr.³⁴⁰

In diesem Kapitel soll der Grad der Zustimmung und der Zugehörigkeit der ungarischen Bürger zur Europäischen Union analysiert werden. Zudem werden die Daten des Eurobarometers herangezogen. Im Zentrum der Analyse steht die Frage, ob sich während der Fidesz-Regierung der Grad der Zustimmung und der Zugehörigkeit verändert hat. Die Erhebungen des Eurobarometers aus dem Jahr 2004 besagen, dass „die meisten Bürger mit den demokratischen Abläufen in ihrem Land insgesamt zufrieden sind“.³⁴¹ In Ungarn waren es 37 Prozent zufriedene Bürger.³⁴² Die Hauptsorge der Bürger auf nationaler Ebene war die hohe Arbeitslosigkeit (47 Prozent).³⁴³ Die Funktion der Demokratie auf EU-Ebene schätzte die ungarische Bevölkerung positiver ein. Hier waren im Jahr 2004 50 Prozent zufrieden³⁴⁴ und (49 Prozent waren) froh darüber, dass ihr Land der EU angehöre.³⁴⁵ 64 Prozent vertrauten der Europäischen Union³⁴⁶ und 89 Prozent fühlten sich ihr zugehörig.³⁴⁷ Der Eurobarometer aus dem Jahr 2011 zeigt andere, negativere Werte auf. In diesem Jahr

³³⁸ Vgl. Tamchina: 2000, S.83f.

³³⁹ Aust/Kogelfranz: 1997.

³⁴⁰ Vgl. Tamchina: 2000, S.85f.

³⁴¹ Europäische Kommission: 2004, S.16.

³⁴² Vgl. ebd.: 2004, S.16ff.

³⁴³ Vgl. ebd.: 2004, S.24.

³⁴⁴ Vgl. ebd.: 2004, S.19ff.

³⁴⁵ Vgl. ebd.: 2004, S.68.

³⁴⁶ Vgl. ebd.: 2004, S.80.

³⁴⁷ Vgl. ebd.: 2004, S.103.

waren es nur 30 Prozent, die mit den demokratischen Abläufen in ihrem Land zufrieden waren. Jedoch stieg die Zufriedenheit gegenüber der europäischen Demokratie. Hier waren 53 Prozent zufrieden.³⁴⁸ Doch nahm das Vertrauen gegenüber der Europäischen Union mit 47 Prozent ab.³⁴⁹ Bei dieser Auswertung führte die Europäische Kommission auch Umfragen zu den Medien durch. 47 Prozent der ungarischen Bürger hatten Vertrauen in das Radio³⁵⁰, 52 Prozent in das Fernsehen, 37 Prozent in die Presse und 41 Prozent in das Internet.³⁵¹ Die Mehrheit der Bürger nutzte als Informationsquelle den Fernseher (56 Prozent). Über dieses Medium wurden Informationen über die Europäische Union, über deren Politik und ihre Institutionen konsumiert.³⁵² Auch der Eurobarometer aus dem Jahr 2013 verdeutlicht, dass die Arbeitslosigkeit und die wirtschaftliche Lage auf nationaler Ebene weiterhin die wesentlichen Probleme der Bürger noch sind.³⁵³ In Ungarn waren es rund 53 Prozent, welche die Arbeitslosigkeit als nationales Hauptproblem ansahen,³⁵⁴ und 44 Prozent, welche die wirtschaftliche Lage als internationales Hauptproblem benannten.³⁵⁵ Nur eine Minderheit vertraute den nationalen Institutionen, 37 Prozent der Regierung und 23 Prozent den politischen Parteien.³⁵⁶ Die Mehrheit bewertete die Entwicklung des Landes als negativ. 46 Prozent gaben an, dass sich die Dinge in ihrem Land in die falsche Richtung entwickelten, wobei nur 31 Prozent die Entwicklung der EU als negativ bewerteten,³⁵⁷ ihr jedoch zugleich nur 47 Prozent vertrauten.³⁵⁸ 56 Prozent waren mit den demokratischen Abläufen der EU zufrieden³⁵⁹ und 39 Prozent waren mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Ungarn funktionierte, zufrieden.³⁶⁰ Betrachtet man die Werte in Verbindung mit der politischen Besetzung, ist ein Anstieg an Zufriedenheit erkennbar. Die Bürger Ungarns sind mit den demokratischen Abläufen auf internationaler und nationaler Ebene zunehmend zufriedener. Doch ist ein Abstieg im Vertrauen beobachtbar. Von insgesamt 64 Prozent vertrauten im Jahr 2013 nur mehr 47 Prozent der Europäischen Union. Auch die

³⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission: 2011, S.52ff.

³⁴⁹ Vgl. ebd.: 2011, S.72.

³⁵⁰ Vgl. ebd.: 2011, S.157.

³⁵¹ Vgl. ebd.: 2011, S.158ff.

³⁵² Vgl. ebd.: 2011, S.172.

³⁵³ Vgl. Europäische Kommission: 2013, S.36.

³⁵⁴ Vgl. ebd.: 2013, S.40.

³⁵⁵ Vgl. ebd.: 2013, S.46.

³⁵⁶ Vgl. ebd.: 2013, S.51.

³⁵⁷ Vgl. ebd.: 2013, S.55f.

³⁵⁸ Vgl. ebd.: 2013, S.77.

³⁵⁹ Vgl. ebd.: 2013, S.104.

³⁶⁰ Vgl. ebd.: 2013, S.102.

Bewertung der Arbeitslosigkeit als nationales Hauptproblem ist angestiegen.

Auch wenn der Aufschwung des Rechtspopulismus und die politischen Vorgehensweisen der ungarischen Regierung in der europäischen Kritik stehen, unterstützt die ungarische Bevölkerung diesen Aufschwung und diese Vorgehensweisen und sehen mit dieser Art der Unterstützung³⁶¹ positiver in die Zukunft. Die Fidesz-Partei tritt für die Nation und für das Volk ein, was nach persönlicher Einschätzung in Ungarn aufgrund der wirtschaftlichen Situation willkommen ist. Nach der Darstellung des ungarischen EU-Beitritts, dessen Akzeptanz und auch der internationalen Kritiken an den ungarischen politischen Vorgehensweisen wird im nächsten Kapitel die mittel- und osteuropäische Kritik an der europäischen Handhabung analysiert.

3.3.3. Die Kritik an der Europäischen Union

Die Integration innerhalb der Europäischen Union wird in Mittel- und Osteuropa oft in Frage gestellt. Nicht nur der bürokratische Aufwand, sondern auch die technokratische Regelung war Anlass für die immer häufiger auftretende Unsicherheit gegenüber der EU. Kritisiert wurde vor allem das Demokratiedefizit der EU, das aus den Klagen über die Zerstörung nationaler Souveränität und über die Gefährdung nationalen Wohlstands besteht. Der Vertrag von Maastricht, der mit einem knappen Abstimmungsergebnis in Kraft trat, beschließt bis heute noch den Integrationszyklus der Nachkriegszeit. Der dadurch entstandene Integrationsschub lockte durch das neue Kernprojekt „Binnenmarkt 92“. Durch die Verabschiedung einheitlicher europäischer Akte erhielt dieser Integrationsschub eine politische Form. Diese Form wurde durch die Zusammensetzung der drei Säulen, die aus einer wirtschaftlichen, außen- und sicherheitspolitischen und einer innenpolitischen Kooperation bestanden, verpflichtend. Doch war die Umsetzung nicht so erfolgreich, als man anfangs dachte. Grund dafür ist die Post-Maastricht-Krise, die zweierlei begründet ist. Zum einen besteht die Krise aus den zu hohen Erwartungen, die beim Neuanlauf gesetzt werden, und zum anderen wird die Entwicklung der EU in den Zusammenhang mit

³⁶¹ Mit Unterstützung werden vor allem die Wahlergebnisse und die Angaben des Eurobarometers gemeint.

globalen Krisen gebracht.³⁶² Die Frage an die EU lautet: „Wie reorganisiert sich das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft im Rahmen der EU und welche neuen Regulationsweisen bilden sich im (west-)europäischen Rahmen heraus?“³⁶³

Der polnische Medienrechtsexperte Karol Jakubowicz verdeutlicht gleichfalls den starken westlichen Einfluss auf den Transformationsprozess. Ihm zufolge wurde der Prozess in Mittel- und Osteuropa nachgeahmt und nicht eigenständig vollzogen, weshalb er auch von einer „transformation by imitation“ spricht.³⁶⁴ Seit dem Jahr 1989 sind die mittel- und osteuropäischen Staaten mit der Realität des Zusammenbruchs der Sowjetunion konfrontiert. Dieser Zusammenbruch war nicht die Lösung des Problems, sondern erzeugte neue Konflikte, die mit dem Streben nach Demokratie begannen. Die Staaten erwarteten nationale Übereinstimmung und Harmonie. Die europäische Vereinigung wird als ein ermüdender Prozess erlebt, der für die Staaten als erniedrigend erscheint. Begriffe wie „Westernization“ und die „Westification“³⁶⁵ entstanden und diese Prozesse gelten als höchst prioritär und unersetzlich. Es scheint als ob die westlichen Länder den Eindruck hätten, dass die mittel- und osteuropäischen Länder nichts zu bieten hätten, außer einen wirtschaftlichen Markt, so Jakubowicz. Die betroffenen Länder wehren sich gegen diesen Eindruck und beginnen selbst zu handeln. In dem Moment, in dem schließlich der eigene Wille durchgesetzt wird, findet nach Jakubowicz eine neue Form der Transformation statt.³⁶⁶

Die Hintergründe zu der medialen Umstrukturierung in Ungarn wurden im vorherigen Kapitel analysiert. In diesem Kapitel wurde ersichtlich, dass die mittel- und osteuropäischen Länder und auch Ungarn sich nicht nur zu sehr unter Druck gesetzt fühlen, sondern sich auch angesichts der wirtschaftlichen Lage ausgenutzt fühlen. Jedoch fordert die Europäische Union hinsichtlich der Mitgliedschaft sich an ihre Standards zu halten. Im Folgenden werden die Europäische Medienpolitik und deren Akteure dargestellt, die nicht

³⁶² Vgl. Satz/Weiner: 1996, S.337.

³⁶³ ebd.: 1996, S.338.

³⁶⁴ Vgl. Jakubowicz: 2005, S.11.

³⁶⁵ Westification bedeutet, dass die mittel- und osteuropäischen Länder bloß als Ersatz (vor allem im Medienbereich) gelten und dass dieser Ersatzzwang mit einer „quasi-kolonialen Abhängigkeit“ endet. Vgl. ebd.: 2005, S.15.

³⁶⁶ Vgl. ebd.: 2005, S.15.

nur die europäischen Standards festsetzen, sondern die auch in einer solchen Problemlage die Vermittlerrolle einnehmen.

IV. Die Europäische Medienpolitik

„Europäische Identität durch europäische Öffentlichkeit“ unter dieser Devise wurde die europäische Medienpolitik begründet. Das Medium Fernsehen nimmt zunehmend einen höheren Stellenwert ein, weshalb dem europäischen Parlament bei seiner ersten Direktwahl im Jahr 1979 bewusst wurde, wie unbekannt es ist und wie einflussreich das Fernsehen sein kann. Durch die Etablierung eines europäischen Fernsehraumes, eines Forums, sollte die europäische Vielfalt repräsentiert werden. Ein gegenseitiges Verständnis, eine europäische Integration und eine europäische Identität sollten geschaffen und gefördert werden. Durch die technologische Entwicklung, die eine grenzüberschreitende Übertragung per Satellit und Kabel ermöglichte, liegt das Medium Fernsehen im Augenmerk der europäischen medienpolitischen Verhandlungen. Während die ersten medienpolitischen Ambitionen vom Europäischen Parlament ausgingen, indem es die Integrationsfunktion der Medien fokussierte, nahm sich die Kommission der Aktivitäten weiterhin an und ermöglichte eine grenzüberschreitende Ausstrahlung der Rundfunksender. In einem transnationalen Rundfunkmarkt sollen die gleichen Bestimmungen für alle Akteure gelten. Mit dieser Begründung erkannte die Kommission den gemeinschaftlichen Regelungsbedarf.³⁶⁷ Die wesentlichen Strukturen und Institutionen der Europäischen Medienpolitik werden im nächsten Kapitel erläutert.

³⁶⁷ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.303f.

4.1. Die Akteure der Europäischen Medienpolitik

4.1.1. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament³⁶⁸ kann zwar kein Gesetzesverfahren einleiten, jedoch kann es Änderungsvorschläge und auch Initiativberichte einreichen. Ferner ist das Europäische Parlament befugt, einen Beschluss zu fassen, der zwar nicht rechtsverbindlich ist, aber eine Wirkung erzielt oder zumindest Anhörung findet, sodass auf diesen Beschlüssen weitere Gesetzesverfahren eingeleitet werden können.³⁶⁹ Das Parlament ist zudem auch die Haushaltsbehörde. Es stellt den Haushaltsplan der Europäischen Union fest und entlastet so die Kommission. Auch die Stellung gegenüber der Kommission wurde verstärkt. Die Kommission muss dem Parlament Rechenschaft leisten. Das Parlament ist gleichfalls an der Benennung des Kommissionspräsidenten beteiligt und kann ein Misstrauensvotum einlegen. Durch ein solches Votum wäre der Präsident oder ein Mitglied der Kommission zum Rücktritt gezwungen.³⁷⁰

4.1.2. Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union³⁷¹ vertritt die mehrheitlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten. Die jeweiligen Vertreter der Regierungen besetzen den Rat. Ohne die Zustimmung des Rates kann keine Gesetzesänderung vorgenommen werden.³⁷² Zu einer Gesetzesänderung wird die einfache, qualifizierte oder einstimmige Mehrheit³⁷³ benötigt.³⁷⁴ Der Rat darf auch Änderungsvorschläge vornehmen und kann auch die Interessen der

³⁶⁸ Das Europäische Parlament ist derzeit aus 754 Abgeordneten zusammengesetzt. Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.52.

³⁶⁹ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.52.

³⁷⁰ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.38.

³⁷¹ Der Rat der Europäischen Union wird auch EU-Ministerrat genannt und ist von 27 Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt. Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.54. Er wurde 1967 gegründet und löste den Rat der drei Gemeinschaften ab. Heute gilt der Rat als mächtigstes Organ der EU. Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.33.

³⁷² Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.54.

³⁷³ Entscheidungen mit einfacher Mehrheit oder der absoluten Mehrheit sind selten. Bei der qualifizierten Mehrheit zählen die Stimmen der Mitgliedstaaten, wobei die Stimmen der größeren Staaten stärker gewichtet werden. Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.33.

³⁷⁴ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.33.

Mitgliedstaaten einbringen. Obwohl der Rat als einheitliches Organ gilt, ist er intern unterschiedlich zusammengesetzt. Diese Art von Zusammensetzung wird auch Ratsformation genannt. Für die Medienpolitik bedeutende Ratsformationen sind der Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport (BJKS), der Rat für Verkehr, Telekommunikation und Energie (TTE) und der Rat für Justiz und Inneres (JI).³⁷⁵ Auch wenn in der Regel die Initiativen für die Beschlüsse des Rates und des Parlaments von der Kommission ausgehen,³⁷⁶ kann der Rat, wie auch das Europäische Parlament, Gesetzesverfahren³⁷⁷ einleiten.³⁷⁸

4.1.3. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission hat in der Europäischen Medienpolitik gleichfalls eine bedeutende Rolle. Sie hat das Initiativrecht und kann somit jederzeit ein Gesetzesverfahren einleiten. Zusätzlich besitzt sie außerdem die Überwachungsfunktion.³⁷⁹ Ganz anders als beim Rat vertritt die Kommission nicht die einzelstaatlichen Interessen, sondern die europäischen.³⁸⁰ Ob die Mitgliedstaaten das Unionsrecht auch einhalten, beurteilt die Kommission. Jedes Kommissionsmitglied besitzt ein Ressort, das auch Generaldirektion genannt wird. Die bedeutenden Direktionen für die Medienpolitik der Europäischen Union sind: Kommunikationsnetze, Inhalte und Technologien (Neelie Kroes - Niederlande), Wettbewerb (Joaquín Almunia - Spanien), Bildung und Kultur (Androulla Vassiliou - Zypern), Binnenmarkt und Dienstleistung (Michel Barnier - Frankreich), Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft (Viviane Reding - Niederlande), Inneres (Cecilia Malmström - Schweden), Handel (Karel De Gucht - Belgien) und Gesundheit und Verbraucher (Tonio Borg – Malta). Neben den Funktionen der Überwachung und der Einführung von Gesetzesverfahren, hat die Europäische Kommission außerdem die Wettbewerbsaufsicht. Demzufolge ist sie befugt, Fusionen von Unternehmen zu verhindern, indem sie einen Zusammenschluss untersagt. Ein derartiges Verbot ist nur dann

³⁷⁵ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.54.

³⁷⁶ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.34.

³⁷⁷ Allgemein hat der Rat die Entscheidungs- und Gesetzgebungskompetenz. Seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde die Zusammenarbeit bei Gesetzgebungsverfahren mit dem Europäischen Parlament ausgeweitet. Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.33.

³⁷⁸ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.54.

³⁷⁹ Vgl. ebd.: 2013, S.56.

³⁸⁰ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.34.

möglich, wenn eine marktübergreifende Dominanz befürchtet wird. Zusätzlich kontrolliert sie die Beihilfen der Unternehmen auf ihre Zulässigkeit.

Diverse Berater und Experten stehen der Europäischen Kommission bei ihrer Entscheidung zur Seite. Bei medialen Themen ist hier die High Level Group of National Regulators zu nennen, die jährlich von der Kommission zur Diskussion eingeladen wird. Im Fokus der Diskussionen stehen primär Regulierungsfragen.³⁸¹

4.1.4. Der Gerichtshof der Europäischen Union

Im Allgemeinen wacht der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) über das Unionsrecht. Wenn ein Mitgliedstaat mit einer Rechtsnorm nicht einverstanden ist oder diese als nicht geeignet ansieht, hat in der Folge der Gerichtshof über dessen Sinnhaftigkeit zu entscheiden. Ferner kontrolliert der Gerichtshof, ob ein Mitgliedstaat in seiner nationalen Rechtsordnung europäische Richtlinien umgesetzt hat. Im Mediensektor ist er vor allem für die Vereinheitlichung der Richtlinien der einzelnen Mitgliedstaaten verantwortlich. Dem EuGH ist das Gericht der Europäischen Union (EuG) untergeordnet. Im Gegensatz zum Gerichtshof entscheidet das Gericht über direkte Klagen. Der Gerichtshof wird von einer Regierung oder Kommission auf Unstimmigkeiten aufmerksam gemacht.³⁸²

4.1.5. Der Europarat

Der Europarat ist für die medienrechtliche Grundordnung in Europa verantwortlich. Er wurde im Jahr 1949 gegründet und gilt als erste aktive Institution der europäischen Medienpolitik. Ziel des Europarates ist die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Rechtsrahmens, wobei die Achtung der Menschenrechte im Zentrum steht.³⁸³

³⁸¹ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.56.

³⁸² Vgl. ebd.: 2013, S.64.

³⁸³ Vgl. ebd.: 2013, S.65.

„Der Europarat hat zur Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutz und zur Förderung der Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe bilden, herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.“³⁸⁴

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit sowie der Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sind die essentiellen Werte, die der Europarat vertritt.³⁸⁵ Im Vordergrund stehen hierbei die Meinungsäußerungs-, Informations- und Medienfreiheit.³⁸⁶ Er ist in zwei Organe unterteilt, das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung,³⁸⁷ wobei das Ministerkomitee die eigentlichen Entscheidungen fällt.³⁸⁸ Mit insgesamt 47 Mitgliedstaaten hat der Europarat die größte Reichweite, dennoch ist er nicht zur Rechtsetzung befugt. Da der Rat eine internationale Organisation ist, braucht er die Unterstützung der Mitgliedstaaten, um rechtlich angehört zu werden. Er schafft Abkommen, die nach der Unterzeichnung für die Mitgliedstaaten verpflichtend sind³⁸⁹. Eines der wichtigsten Abkommen ist die Europäische Menschenrechtskonvention aus dem Jahr 1950. Sie wurde von allen Mitgliedstaaten unterzeichnet. Daher ist laut Artikel 10 die Freiheit der Meinungsäußerung verpflichtend. Wenn ein Bürger der Ansicht ist, bei dieser Freiheit eingeschränkt zu sein, kann er gemäß dem nationalen Rechtsweg den Europäischen Gerichtshof aufsuchen, dessen Urteil ist für jeden Mitgliedstaat verpflichtend.³⁹⁰

Insgesamt wurden zwei Einrichtungen im Rahmen des Europarates gegründet, die eine zusätzliche Hilfestellung zur Einhaltung der Medienfreiheit ermöglichen sollen. Als erstes ist hier das Steering Committee on Media and Information Society (CDMSI) zu nennen. Das Komitee wurde im Jahr 2012 gegründet und soll die Freiheit der Meinungsäußerung und die Freiheit der Medien, basierend auf der Europäischen Menschenrechtskonvention, schützen und fördern. Die zweite Einrichtung ist die Europäische Audiovisuelle

³⁸⁴ Keller zitiert nach Holtz-Bacha: 2006, S.42.

³⁸⁵ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.42.

³⁸⁶ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.65.

³⁸⁷ Die Parlamentarische Versammlung nimmt ausschließlich die beratende Funktion ein und wird als „demokratisches Gewissen Europas“ bezeichnet. Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.43.

³⁸⁸ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.42.

³⁸⁹ Die Mitgliedstaaten entscheiden selbst, ob sie einem Abkommen des Rates beitreten möchte oder nicht. Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.51.

³⁹⁰ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.65.

Informationsstelle (EAI), die im Jahr 1992 gegründet wurde. Die EAI kontrolliert Informationen, welche über die europäische Audiovisionsindustrie verbreitet werden.³⁹¹

Als letzte Einrichtung des Europarates ist die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht zu nennen. Sie wird auch Venedig-Kommission genannt und wurde durch ein Teilabkommen im Jahr 1990 ins Leben gerufen. Im Jahr 2002 wurde das Teilabkommen zu einem Erweiterten Abkommen ausgeweitet, da das Interesse der Nichtmitgliedstaaten stieg. Sie wollten sich an den Arbeiten der Venedig-Kommission beteiligen und zwar als vollwertiges Mitglied. Die Voraussetzung für die Miteinbeziehung der Nichtmitgliedstaaten ist die Einladung durch das Ministerkomitee des Europarates. Somit setzt sich die Venedig-Kommission aus den Experten der am Erweiterten Teilabkommen beteiligten Staaten zusammen. Jeder Staat ernennt ein Mitglied und einen Stellvertreter. Die Venedig-Kommission wird als unabhängige Einrichtung mit beratender Funktion angesehen. Sie soll ihre Arbeit nicht auf die Mitglieder des Europarates beschränken und kann daher auch mit Staaten, die nicht der Organisation angehören, sowie auch mit internationalen Organisationen zusammenarbeiten. Jedoch sind die Entscheidungsmöglichkeiten der Nichtmitgliedstaaten eingeschränkt. Bei Abstimmungen zu Fragen, welche die Kommission in Auftrag des Europarates, des Ministerkomitees oder der Parlamentarischen Versammlung ausarbeitet, verfügen die Nichtmitgliedstaaten über kein Stimmrecht. Das Hauptziel der Kommission ist es, zum besseren Verständnis der Rechtssysteme ihrer Mitgliedstaaten beizutragen.³⁹² Sie wird vor allem bei Rechts- und Verfassungsfragen herangezogen³⁹³ und fördert dadurch die Rechtsstaatlichkeit und die Menschenrechte.³⁹⁴

4.1.6. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Für die Verwirklichung und Durchsetzung der Menschenrechte ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verantwortlich. Dem Gerichtshof gehören so viele Richter an, wie der Europarat Mitglieder hat. Über die Wahl der Richter entscheidet die

³⁹¹ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.66.

³⁹² Vgl. Brummer: 2008, S.221f.

³⁹³ Vgl. ebd.: 2008, S.225.

³⁹⁴ Vgl. ebd.: 2008, S.222.

Parlamentarische Versammlung. Jedoch besteht keine nationale Verpflichtung. Die Mitglieder beim Europarat müssen beim Gerichtshof nicht mit einem Richter vertreten sein. Die Mitgliedstaaten des Europarates sind die Beschwerdeberechtigten, doch können auch Einzelpersonen, Personengruppen oder Organisationen eine Beschwerde einreichen aber nur dann, wenn die nationalen Instanzen bereits ausgeschöpft wurden. Wenn der Gerichtshof einem Verstoß zustimmt, hat der Staat für die Lösung des Problems zu sorgen. Das Ministerkomitee des Europarates hat die Funktion der Überwachung. Der Menschenrechtskommissar hat hingegen die Aufgabe, sich über das Einhalten der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten zu informieren. Zusätzlich kann er beim Ministerkomitee des Europarates Empfehlungen abgeben.³⁹⁵ Nils Muižnieks ist der aktuelle Menschenrechtskommissar Europas.³⁹⁶

4.1.7. Die beratenden Einrichtungen der Europäischen Union

Neben den genannten Organen der Europäischen Union gibt es zusätzlich noch weitere Institutionen, die eine beratende Funktion einnehmen und das Recht zur Stellungnahme haben. Das sind der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und der Ausschuss der Regionen (AdR). Arbeitsverbände, Gewerkschaften und andere Interessengruppen verbinden sich zur EWSA. Durch diese Verbindung soll die europäische Zivilgesellschaft repräsentiert werden, damit sie in das Gesetzgebungsverfahren mit einbezogen werden kann. Die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten sind beim Ausschuss der Regionen vertreten. Ziel ist die Berücksichtigung der jeweiligen regionalen Interessen im Gesetzgebungsverfahren.³⁹⁷

³⁹⁵ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.44f.

³⁹⁶ Vgl. Human rights Europe.

³⁹⁷ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.58.

4.2. Die Medienfreiheit in Europa

Die Europäische Menschenrechtskonvention ist für alle Mitgliedstaaten verbindlich, dazu gehört auch die Kommunikationsfreiheit. Artikel 10 der EMRK besagt:

1. „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben. Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben.“

2. „Die Ausübung dieser Freiheiten ist mit Pflichten und Verantwortung verbunden. Sie kann daher Formvorschriften, Bedingungen, Einschränkungen oder Strafdrohungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale Sicherheit, die territoriale Unversehrtheit oder die öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral, zum Schutz des guten Rufes oder der Rechte anderer, zur Verhinderung der Verbreitung vertraulicher Informationen oder zur Wahrung der Autorität und der Unparteilichkeit der Rechtsprechung.“³⁹⁸

Durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), basierend auf Artikel 10, hat sich ein differenziertes Programm für die Kommunikationsfreiheit in Europa entwickelt. Zusätzlich bezieht der Artikel das Individualrecht der Meinungsäußerungsfreiheit mit ein, das wiederum die Medienfreiheit umfasst. Die Meinungsäußerungsfreiheit und die Medienfreiheit schützen neben der Informationsvermittlung durch die Medien auch deren Kommentar- und Kontrollfunktion. Jedoch fehlt im Artikel 10 der Artikel 5 aus dem Grundgesetz, der besagt, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, entsprechende Bedingungen zu schaffen. Jene Bedingungen, die erlauben, den öffentlichen Aufgaben bestmöglich nachzukommen. Der Artikel 10 ist durch die Rechtsverpflichtung einklagbar und kann bei einem Verstoß vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gebracht werden.³⁹⁹ Neben der EMRK gibt es des Weiteren die Grundrechtecharta, auf die im derzeitigen Vertrag von Lissabon durch Artikel 6 verwiesen wird. Doch tritt die Grundrechtecharta nicht anstelle der

³⁹⁸ Europäische Menschenrechtskonvention.

³⁹⁹ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.61f.

Gemeinschaftsgrundrechte, sondern neben sie. Aus diesem Grund ist der rechtliche Gehalt sehr gering. Sie dient nur als zusätzliche Grundlage. Dennoch wurde mit der Charta zum ersten Mal ein Grundrechtskatalog entwickelt, der zur Orientierung verhelfen und auch eine eindeutige Definition darstellen sollte.⁴⁰⁰ In der Charta wird mit Artikel 11 des zweiten Abschnittes das Recht der freien Meinungsäußerung gewährleistet:

1. „Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben.“

2. „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet.“⁴⁰¹

Der erste Absatz der Charta entspricht genau dem Artikel 10 der EMRK, bis auf den einschränkenden Zusatz: „Dieser Artikel hindert die Staaten nicht, für Hörfunk-, Fernseh- oder Kinounternehmen eine Genehmigung vorzuschreiben“⁴⁰², der hier weggelassen wurde. Dennoch ist ein eindeutiges Zensurverbot nicht angeführt. Anders als die EMRK nennt die Grundrechtecharta die Freiheit der Medien und deren Pluralität. Der Begriff „Pluralität“ wird kritisiert, da nicht exakt definiert wird, was mit diesem gemeint ist. Auch eine genauere Definition von Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit bleibt aus und kann so nur schwer bestimmt werden. Zu Beginn der Ausarbeitung der Charta lautete der zweite Absatz der Charta ursprünglich folgendermaßen: „Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden gewährleistet.“⁴⁰³ Die Mitgliedstaaten fühlten sich dabei jedoch zu sehr unter Druck gesetzt und drängten auf eine Änderung, weshalb das Wort „gewährleistet“ durch „geachtet“ ersetzt wurde. „Die Länder fürchteten, dass der EU mit der Gewährleistung der Medienfreiheit, die als eine Schutzpflicht verstanden würde, neue Kompetenz im Bereich der Medien zugewachsen wäre und damit die Mitgliedstaaten in ihren Rechten beschnitten hätte.“⁴⁰⁴ Der Artikel 11 der Grundrechtecharta ist daher umstritten. Offen bleibt, ob der Ersatz eine Abschwächung bewirkt und der Gemeinschaft

⁴⁰⁰ Vgl. Bleckmann: 2011, S.10.

⁴⁰¹ Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

⁴⁰² Europäische Menschenrechtskonvention.

⁴⁰³ Die ursprünglichen Fassung der Grundrechtecharta zitiert nach der Holtz-Bacha: 2006, S.63.

⁴⁰⁴ Holtz-Bacha: 2006, S.63.

die Möglichkeit zur Handlung nimmt.⁴⁰⁵

In diesem Kapitel wurden alle Akteure dargestellt, die an der europäischen Mediengestaltung beteiligt sind, aber auch die Richtlinien der EU wurden ausgearbeitet. Im Fall der ungarischen Verfassungsänderung wurden der Europarat, die Venedig-Kommission, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission aktiv.⁴⁰⁶ Ihr Fokus bezieht sich einzig auf die in der Menschenrechtskonvention beinhalteten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit. Die Grundrechtecharta gilt lediglich als Orientierung.

Der tatkräftigste Akteur ist neben dem Gerichtshof der Europäischen Union und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte die Europäische Kommission, denn sie kann unabhängig von anderen Akteuren ein Gesetzesverfahren einleiten.⁴⁰⁷ Wenn das Gemeinschaftsrecht von den Mitgliedstaaten nicht eingehalten wird, kann die Kommission eine Abmahnung erteilen. Im äußersten Fall wird bei einer Vertragsverletzung ein Verfahren eingeleitet.⁴⁰⁸ Dem Mitgliedstaat wird dann das Stimmrecht in den EU-Gremien entzogen.⁴⁰⁹ In Ungarn finden derzeit noch Verhandlungen über eine neue Verfassung statt. Die ungarische Regierung erwies sich aufgrund der fünften Verfassungsänderung als guter Kooperationspartner. Ein Verfahren blieb bis zum heutigen Zeitpunkt aus.⁴¹⁰

⁴⁰⁵ Vgl. Holtz-Bacha: 2006, S.62f.

⁴⁰⁶ Vgl. Spengler/Friedrich: 2013, S.1.

⁴⁰⁷ Vgl. Die medienanstalten: 2013, S.56.

⁴⁰⁸ Vgl. Kopp-Malek/Koch/Lindenthal: 2009, S.48.

⁴⁰⁹ Vgl. Vertrag der Europäischen Union.

⁴¹⁰ Vgl. Spengler/Friedrich: 2013, S.1.

Résumé

Die vorliegende Arbeit hat sich mit den Anforderungen der Europäischen Union an Mediensysteme der EU-Mitgliedstaaten auseinandergesetzt. Da in Ungarn ein Mediengesetz in Kraft trat, das für internationale Kritik sorgte, wurden deren Hintergründe dargelegt. Als Forschungsrahmen diente die Politikfeldanalyse, welche die Thematisierung des Mediengesetzes als Problem darstellt. Als Methode wurde der Vergleich herangezogen. Um das ungarische Mediensystem bewerten und vergleichen zu können, wurden zusätzlich Idealtypen von Mediensystemen und Demokratiemessungen verwendet. Das von Hans-Joachim Lauth und Oliver Kauff entwickelte KID/KID3D-Verfahren kombiniert die Datenerhebungen der Demokratiemessungen von „Freedom House“, „Polity“ und der „Weltbank“, um ihre Defizite zu kompensieren. Dadurch basiert der Vergleich nicht nur auf Beobachtungen, sondern auch auf Messungen.

Betrachtet man beim KID/KID3D-Konzept die Auswertungen Ungarns, kann von einer einwandfreien Demokratie ausgegangen werden. Da die eigentlichen Demokratiewerte in Ungarn vorbildlich sind, aber die ungarische Medienlandschaft in der europäischen Kritik steht, wurde in dieser Arbeit zusätzlich die Transformationsforschung analysiert. Die Transformationsforschung setzt sich mit den Übergängen von einer Autokratie zur Demokratie auseinander. Ein abgeschlossener Transformationsprozess ist notwendig, um den medialen Transformationsprozess einleiten und abschließen zu können. Ungarn schloss den eigentlichen Transformationsprozess positiv und vorbildlich ab und war auch auf dem Weg, den medialen Transformationsprozess erfolgreich zu beenden. Doch war es immer das umstrittene Rundfunkgesetz, das den Prozess ins Stocken brachte.

In Ungarn wurde seit dem Zerfall der Sowjetunion keine neue Verfassung verabschiedet. Erst der Premierminister Viktor Orbán nahm sich der Verfassungsänderung und einem neuen Mediengesetz an. Aus diesem Grund wurden auch die ungarische Regierung und der Aufstieg der Rechtspopulisten analysiert. Sowohl die Sozialisten als auch die von der Landkarte verschwundenen Freidemokraten stärkten mit ihrer Wirtschaftspolitik und ihrer

Korruption die Frustration der Bürger. Doch schuf auch die Fidesz-Partei mit ihrem Kampf gegen die Sozialisten und Freidemokraten eine Akzeptanz der Rechtsradikalen.

Die Wirtschaftskrise und die dadurch verstärkte Frustration der Bürger sind gleichfalls Gründe für die starke Präsenz der Rechtspopulisten. Denn durch die ungarische Bevölkerung erhielt die Fidesz-Partei zum zweiten Mal die Zweidrittelmehrheit. Um die Zuwendung der Bevölkerung zum rechten Lager analysieren zu können, wurden die Daten des Eurobarometers von der Europäischen Kommission herangezogen. Betrachtet man die Werte in Verbindung mit der politischen Besetzung, ist ein Anstieg an Zufriedenheit erkennbar. Die Bürger Ungarns sind mit den demokratischen Abläufen auf internationaler und nationaler Ebene zunehmend zufriedener.

Ein Prozess der Entdemokratisierung kann innerhalb der Europäischen Union durch die Bevölkerung, den Wahlberechtigten und von der Regierung angestrebt werden. Doch sind es zumeist wirtschaftliche (hohe Arbeitslosigkeit) und historische Faktoren (Vertrag von Trianon), die ein solches Streben veranlassen. Die mittel- und osteuropäischen Länder und auch Ungarn fühlen sich nicht nur zu sehr unter Druck gesetzt, sondern fühlen sich auch angesichts der wirtschaftlichen Lage ausgenutzt. Jedoch fordert die Europäische Union hinsichtlich der Mitgliedschaft sich an ihre Standards zu halten. Das Hauptziel der Populisten ist es dabei, das bestehende System zu durchbrechen. Auch wenn der Aufschwung des Rechtspopulismus und die politischen Vorgehensweisen der ungarischen Regierung in der europäischen Kritik stehen, unterstützt die ungarische Bevölkerung diesen Aufschwung und diese Vorgehensweisen und sehen mit dieser Art der Unterstützung positiver in die Zukunft.

Als EU-Mitgliedstaat und als demokratischer Rechtsstaat ist Ungarn verpflichtet, die Freiheit der Medien und deren Pluralität zu gewährleisten. Der Premierminister stoppte mit seinem Systemwechsel nicht nur den Transformationsprozess, sondern verstößt zugleich gegen die im Lissabon-Vertrag festgelegten Grundrechte. Indem Ungarn die verpflichtende Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte umgeht, sind der Systemwechsel und das damit verbundene Mediengesetz auch eine Angelegenheit der

Europäischen Union.

Die Schlüsselakteure bei der Umstrukturierung der ungarischen Medienlandschaft sind neben der Regierung und den vertretenen Parteien in Ungarn auch die Funktionsträger der Europäischen Medienpolitik wie das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europarat, die bei jedem nationalen Verfahren direkt oder indirekt beteiligt sind. Im Fall der ungarischen Verfassungsänderung wurden der Europarat, die Venedig-Kommission, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission aktiv. Ihr Fokus bezieht sich einzig auf die in der Menschenrechtskonvention beinhalteten Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit. Der tatkräftigste Akteur ist die Europäische Kommission, denn nur sie kann unabhängig von anderen Akteuren ein Gesetzesverfahren einleiten.

Unter dem Premierminister Viktor Orbán haben sich die Machtverhältnisse im Bereich der Medienpolitik verändert. Das Bild der ungarischen Medienlandschaft ist stark vom Rechtspopulismus geprägt. Die einst unkoordinierten Handlungen der Sozialisten wirkten zugunsten der rechten Parteien. Die Bevölkerung verlor durch die Wirtschaftskrisen und die dadurch entstehende Frustration das Interesse am Mitspracherecht und sehnte sich infolgedessen nach einem starken Regierenden, der sie aus der Misere befreit. Der charismatische Premierminister nutzte seine Chance und setzte „den Willen des Volkes“ durch, wodurch er der Europäischen Union den Rücken kehrte, sich dieser aber aufgrund ihrer Kritik erneut zuwendete, entlang einer fünften Novellierung der Verfassung. Die ungarische Regierung erwies sich aufgrund der fünften Verfassungsänderung als guter Kooperationspartner, weshalb ein Verfahren bis zum heutigen Zeitpunkt ausblieb.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Aust, Stefan / Kogelfranz, Siegfried: Das geht die Russen nichts an. In: Der Spiegel. 2. Ausgabe. 06. Jänner 1997. In.: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-8649834.html> (28.08.14).

Bajomi-Lázár, Péter: Medien und Medienpolitik in Ungarn. In: Thomaß, Barbara / Tzankoff, Michaela (Hrsg.) (2001): Medien und Transformation in Osteuropa. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 187-202.

Bauer, Tamás: Wahlerdrutsch in Ungarn. In.: Europäische Rundschau, 38. Jg, Heft 2, 2010. S.17-24.

Bayer, Judith / Rieke, Thorsten: Die Medienaufsicht in Ungarn. Entwicklung, Struktur und Reformbedarf. In: Medien und Recht – Internationale Edition, Heft 1, 2009. S.30-37. In: http://www.uni-muenster.de/Jura.tkr/oer/wp-content/uploads/2009/09/bayer_ricke.pdf (12.10.13).

Bleckmann, Mortiz (2011): Nationale Grundrechte im Anwendungsbereich des Rechts der Europäischen Union. Tübingen: Mohr Siebeck.

Blum, Roger: Bausteine zu einer Theorie der Mediensysteme. In: Medienwissenschaft Schweiz – Science des mass média suisse, Heft 2, 2005. S. 5-11.

Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. 2. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Blum, Sonja / Schubert, Klaus (2009): Politikfeldanalyse. 1. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bozóki, András: Autoritäre Versuchung. Die Krise der ungarischen Demokratie. In: Osteuropa, 61. Jg, Heft 12, 2011. S.65-88.

Brummer, Klaus (2008): Der Europarat. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union. In: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (20.04. 2013).

Croissant, Aurel / Thiery, Peter (2000/2001): Von defekten und anderen Demokratien. In: Welttrends, 29. 2000-2001. S.9-32. In: http://www.uni-potsdam.de/db/wtcms/contentido-4.4.5/cms/upload/pdf/lehre_kraemer2_croissant_thiery.pdf (17.04.14).

Der Standard: Orbán verteidigt Zweidrittelmehrheit im Parlament. In.: Der Standard. 14. April 2014 In: <http://derstandard.at/1397301903663/Zweidrittelmehrheit-fuer-Orban-so-gut-wie-sicher> (16.07.14).

Die medienanstalten – ALM GbR (Hrsg.) (2013): Europäische Medienpolitik. Themen-Akteure – Prozesse. In: http://www.lmk-online.de/fileadmin/webdateien/LMK-Veranstaltungen/Startseite_Kurzinfos/2014/Europaeische_Medienpolitik2013.pdf (20.03.14).

Dieringer, Jürgen: Ungarn in der Nachbeitrittskrise. In: Politik und Zeitgeschichte, 29-30/2009. S. 6-11.

Dieringer, Jürgen / Tóth, Ákos: Die Europapolitik Ungarns. Historischer Hintergrund und aktuelle Befindlichkeiten. In: Osteuropa, 61. Jg., Heft 12, 2011. 185-198.

Esser, Frank (2010): Komparative Kommunikationswissenschaft. In: http://www.nccr-democracy.unizh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP_41.pdf (28.05.14).

Esser, Frank: Gut, dass wir verglichen haben. Bilanz und Bedeutung der komparativen politischen Kommunikationsforschung. In: Esser, Frank / Pfetsch, Barbara (Hrsg.) (2003): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 438-494.

Europäische Kommission (2004): Eurobarometer 62. Brüssel. In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_de.pdf (30.07.14).

Europäische Kommission (2011): Eurobarometer 76. Brüssel. In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb76/eb76_agreport_de.pdf (31.07.14).

Europäische Kommission (2013): Eurobarometer 80. Brüssel. In: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_publ_de.pdf (31.07.14).

Europäische Menschenrechtskonvention . In: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/0/Convention_DEU.pdf (20.04.2013).

Freedom House (2012): Freedom in the world. The Arab uprisings and their global repercussions. Political rights and civil liberties Checklist Questions. In: <http://freedomhouse.org/sites/default/files/Checklist%20Questions%2C%20FIW%202012.pdf> (25.04.14).

Freedom House (2013): Freedom in the world. Democratic breakthroughs in the balance. Selected data from Freedom House's annual survey of political rights and civil liberties. In: <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Booklet.pdf> (28.08.14).

Gellner, Winand / Hammer, Eva-Maria (2010): Policyforschung. München: Oldenbourg Verlag.

Grossmann-Vendrey, Susanna / Szekfü, András: Gesetz für Rundfunk und Fernsehen in Ungarn. In: Rundfunk und Geschichte, 22. Jg., Heft 1, 1996. S.67-69.

Grundgesetz Ungarns. 24. April 2011 In:
<http://www.kormany.hu/download/7/81/40000/Grundgesetz%20Ungarns%202011.pdf>
(19.08.13).

Gurevitch, Michael / Blumler, Jay G.: Der Stand der vergleichenden politischen Kommunikationsforschung. Ein eigenständiges Feld formiert sich. In: Esser, Frank / Pfetsch, Barbara (Hrsg.) (2003): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 371-391.

Hallin, Daniel C. / Mancini, Paolo (2004): Comparing Media Systems. Three Models of Media und Politics. New York: Cambridge University Press.

Hallin, Daniel C. / Mancini, Paolo: „Comparing Media Systems“ between Eastern und Western Europe. In: Gross, Peter / Jakubowicz, Karol (Hrsg.) (2013): Media transformations in the post-communist world. Lanham: Lexington Books. S. 15-32.

Halmai, Gábor: Hochproblematisch. Ungarns neues Grundgesetz. In: Osteuropa, 61. Jg., Heft 12, 2011. 145-156.

Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Human rights Europe. In: <http://www.humanrightseurope.org/tag/nils-muiznieks/>
(15.05.14).

Jagers, Keith / Gurr, Robert: Tracking democracy's third wave with the Polity III Data. In: Journal of Peace Research. 32. Jg., Heft 4, 1995. S. 469-482.

Jahn, Detlef (2006): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Jakab, András / Sonnevend, Pál (2012): Kontinuität mit Mängeln. Das neue ungarische Grundgesetz. In: http://www.zaoerv.de/72_2012/72_2012_1_a_79_102.pdf (01.09.13).

Jakubowicz, Karol: Post-communist media development in perspective. In: Friedrich Ebert Stiftung: Internationale Politikanalyse. Europäische Politik. Politikinformation Osteuropa. März 2005. In: <http://library.fes.de/pdf-files/id/02841.pdf> (23.07.14).

Jann, Werner / Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2. Auflage. München: Oldenbourg Verlag. S. 75-114.

Jawad, Pamela: OSZE. In: Freistein, Katja / Leininger, Julia (Hrsg.) (2012): Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure. München: Oldenbourg Verlag. S.199-208.

Kauff, Oliver/ Lauth, Hans-Joachim (2012): Demokratiemessung: Der KID als aggregiertes Maß für die komparative Forschung. Empirische Befunde der Regimeentwicklung von 1996 bis 2010. In: http://opus.bibliothek.uni-wuerzburg.de/volltexte/2012/7303/pdf/WAPS2_Demokratiemessung.pdf (17.04.14).

Kaufmann, Daniel / Kraay, Aart / Mastruzzi, Massimo: Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008. In: Policy Research Working Paper 4978. The World Bank. Washington 2009. In: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf?sequence=1> (24.04.14).

Kende, Peter (2012): Liegt Ungarn von nun an in den Händen der Populisten? In: http://www.migration-online.de/data/heinrich_bll_stiftung_rechtspopulismus.pdf (10.04.14).

Kleppmann, Ulrich: Premierminister Viktor Orbán hat noch viel vor. 28. Juli 2011. In: http://www.hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/111108_Ungarn_SB.pdf (21.08.13).

Knill, Christoph / Schäfer, Ansgar: Policy-Netzwerke. In: Weyer, Johannes (Hrsg.) (2011): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. 2. Auflage. München: Oldenbourg Verlag. S. 189-218.

Kopp-Malek, Tanja / Koch, Martin / Lindenthal, Alexandra (2009): Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Kurtán, Sándor / Liebhart, Karin / Pribersky, Andreas (1999): Ungarn. München: C.H. Beck Verlag.

Lauer, Kathrin: Wahlgesetz mit Tücken. In: Wiener Zeitung. 03. Jänner 2014. In: http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/europa/europastaaten/598062_Wahlgesetz-mit-Tuecken.html (05.01.14).

Lauth, Hans-Joachim (2013): Datensatz „Kombinierter Index der Demokratie (KID) 1996-2012“. Würzburg: Institut für Politikwissenschaft und Soziologie. In: http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleichende/forschung/kombinierter_index_der_demokratie_kid/ (20.04.14).

Lauth, Hans-Joachim / Pickel, Gert / Pickel, Susanne (2014): Vergleich politischer Systeme. Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag.

Lauth, Hans-Joachim / Winkler, Jürgen: Methoden der vergleichenden Regierungslehre. In: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.) (2010). Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung. 3. Auflage. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 39-72.

Legal Observations of the European Audiovisual Observatory (IRIS) (1996). In: <http://merlin.obs.coe.int/iris/1996/1/article33.en.html> (20.09.13).

Mayer, Gregor: Mónika Karas. Eine Hausjuristin als Wächterin von Ungarns Medien. In: Der Standard. 17. August 2013. In: <http://derstandard.at/1376533797855/Monika-Karas-Eine-Hausjuristin-als-Waechterin-von-Ungarns-Medien> (15.07.14).

Marshall, Monty G. / Gurr, Ted Robert / Jagers, Keith: Polity IV Project. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800 – 2009. 30. April 2010. In: <http://www.systemicpeace.org/inscr/p4manualv2009.pdf> (24.04.14).

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

Muno, Wolfgang: Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne / Pickel, Gert / Lauth, Hans-Joachim / Jahn, Detlef (Hrsg.) (2009): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S.113-132.

Naßmacher, Hiltrud (2010): Politikwissenschaft. 6. Auflage. München: Oldebourg Verlag.

Pfetsch, Barbara / Esser, Frank: Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Neuorientierung in einer veränderten Welt. In: Esser, Frank / Pfetsch, Barbara (Hrsg.) (2003): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 9-31.

Pickel, Gert / Pickel, Susanne (2006): Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Pieper, Karin (2006): Regionalpolitik in Ungarn und Polen. Zwei Staaten im EU-Beitrittsprozess. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Report (2013): Democracy an Human Rights at stake in Hungary. The Victor Orbán Government's drive for centralisation of power. In: http://nhc.no/filestore/Publikasjoner/Rapporter/2013/Rapport_1_13_web.pdf (03.09.13).

Richter, Klaus / Naujoks, Benjamin: Zensur ungenügend – Zur Medienlandschaft in Osteuropa. In: Neues Osteuropa, Band 1. Köln 2011. S. 11-18. In: http://neues-osteuropa.de/wp-content/uploads/2011/01/NOE3_komplett.pdf (24.08.13).

Richter, Sándor: Im Würgegriff des Populismus. Ungarns Volkswirtschaft. In: Osteuropa, 61. Jg., Heft 12, 2011. S. 213-230.

Roudakova, Natalia: Comparing Processes. Media, „Transitions“ and Historical Change. In: Hallin, Daniel C. / Mancini, Paolo (Hrsg.) (2012): Comparing media systems beyond the western world. New York: Cambridge University Press. S. 246-277.

Ryan, Joseph E.: The comparative survey of freedom. 1993-1994 Survey methodology. In: Freedom House (Hrsg.) (1994): Freedom in the world. The annual survey of political rights and civil liberties 1993-1994. New York: Freedom House. S. 671-676.

Sapru, R. K. (2011): Public Policy. Art and Craft of Policy Analysis. Second Edition. New Delhi: PHI Learning Private Limited.

Satz, Albert / Weiner, Klaus-Peter: Grundprobleme der westeuropäischen Integration. In: Knapp, Manfred / Krell, Gert (Hrsg.) (1996): Einführung in die Internationale Politik. 3. Auflage. München: Oldenbourg Verlag. S. 336-378.

Schmidt-Schweizer, Andreas (2007): Politische Geschichte Ungarns von 1985-2002. München: Oldenbourg Verlag.

Schneider, Volker: Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2. Auflage. München: Oldenbourg Verlag. S. 191-220.

Schneider, Volker / Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schneider, Volker / Janning, Frank (2010): Politikfeldanalyse. In.: <http://www.polito.uzh.ch/studium/zusammenfassungen/2010%20Policy%20Analyse%20Schneider%20Janning%20Politikfeldanalyse.pdf> (29.10.13).

Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C.: Politikfeldanalyse. Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. 2. Auflage. München: Oldenbourg Verlag. S. 1-24.

Spengler, Frank / Bauer, Bence: Vierte Verfassungsänderung des Ungarischen Grundgesetzes. 12. März 2013. In: http://www.kas.de/wf/doc/kas_33760-1522-1-30.pdf (02.09.13).

Spengler, Frank / Friedrich, Mark Alexander: Fünfte Verfassungsänderung in Ungarn verabschiedet. 24. September 2013. In: http://www.kas.de/wf/doc/kas_35492-1522-1-30.pdf?130924121940 (07.07.14).

Stockmann, Reinhard: Evaluation in Deutschland. In: Stockmann, Reinhard (Hrsg.) (2006): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. Münster: Waxmann Verlag. S. 15-46.

Szacki, Jerzy: Populismus und Demokratie. Versuch einer Begriffserklärung. In: von Thadden, Rudolf / Hofmann, Anna (Hrsg.) (2005): Populismus in Europa. Krise der Demokratie? Göttingen: Wallstein Verlag. S. 19-24.

Szabó, Máté: Kompromiss als Erbe des Kádárismus: Ungarn 1989 – 1990. In: Maćków, Jerzy (Hrsg.) (2009): Autoritarismus in Mittel- und Osteuropa. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften. S. 199-214.

Szekfü, András: Der EU-Beitritt Ungarns. Eine Kommunikationsanalyse. In: Hess, Agnieszka / Vyslonzil, Elisabeth (Hrsg.) (2004): Der EU-Beitritt der Länder Ostmitteleuropas. Kontroversen in der Gesellschaft und die Rolle der Medien. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag. S. 159-166.

Tamás, Pál: The radical right in Hungary: A threat to democracy? In: Langenbacher, Nora / Schellenberg Britta (Hrsg.) (2011): Is Europe on the „right“ path. Right wing extremism and right wing populism in Europe. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung. S. 221-242. In: <http://library.fes.de/pdf-files/do/08338.pdf> (05.11.14).

Tamás, Pál (2011): Die Orbán-Regierung - Ein neues „Modell“?. In: http://www.fesbp.hu/common/pdf/Nachrichten_aus_Ungarn_02_2011.pdf (02.09.13).

Tamchina, Katja (2000): Die Europäische Union und Ungarn. Fortschritte und Hindernisse auf dem Weg zur Osterweiterung. Hamburg: LIT Verlag.

Tetzlaff, Rainer: Weltbank. In: Freistein, Katja / Leininger, Julia (Hrsg.) (2012): Handbuch Internationale Organisationen. Theoretische Grundlagen und Akteure. München: Oldenbourg Verlag. S. 261-273.

Thomaß, Barbara: Kommunikationswissenschaftliche Überlegungen zur Rolle der Medien in Transformationsgesellschaften. In: Thomaß, Barbara / Tzankoff, Michaela (Hrsg.) (2001): Medien und Transformation in Osteuropa. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 39-64.

Vásárhelyi, Mária: Angriff auf die Pressefreiheit. Die Medienpolitik der Fidesz-Regierung. In: Osteuropa, 61. Jg, Heft 12, 2011. S. 157-166.

Verfassung der Ungarischen Republik. 1989 (mit Berücksichtigung der Verfassung von 1990). In: <http://www.verfassungen.eu/hu/verf49-89-i.htm> (01.09.13).

Verseck, Keno: Zurück zu Blut und Heimat. In: Die Zeit. 19. März 2013. In: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/ungarn-verfassungsänderung-orban> (30.06.13).

Vertrag über die Europäische Union. 30. März 2010. In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:020:de:PDF> (19.08.13).

Vetter, Reinhold (2012): Ungarn. Ein Länderporträt. 1. Auflage. Berlin: Christoph Links Verlag.

Watzlaw, Dorothea (2010): Der Weg der mittel- und osteuropäischen Länder in die Europäische Währungsunion. Aspekte der monetären Integration. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Weigelt, Klaus: Parlamentswahlen in Ungarn. Bürgerliche Parteien verlieren Regierungsmehrheit. 6. Mai 2002. In: http://www.kas.de/wf/doc/kas_385-544-1-30.pdf (16.09.13).

Wießner, Reinhard: Regionale Disparitäten in Ungarn im Prozess der Transformation. In: Neuss, Beate / Jurczek, Peter / Hilz, Wolfram (Hrsg.) (1999): Transformationsprozesse im südlichen Mitteleuropa - Ungarn und Rumänien. Beiträge zu einem politik- und regionalwissenschaftlichen Symposium an der TU Chemnitz. Tübingen: Europäisches Zentrum für Förderalismus-Forschung. S. 158-171.

Wirsching, Andreas (2012): Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit. München: C. H. Beck Verlag.

Curriculum Vitae

Katharina Thalhammer

Universitäre Ausbildung:

seit 03/2012	Magisterstudium Publizistik und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien
seit 03/2012	Masterstudium Wirtschafts- und Sozialgeschichte an der Universität Wien
10/2008 – 03/2012	Bakkalaureatsstudium Publizistik und Kommunikationswissenschaft an der Universität Wien
10/2008 – 03/2012	Bachelorstudium Geschichte an der Universität Wien

Schulbildung:

06/2008	Matura: Georg von Peuerbach Gymnasium
---------	---------------------------------------

Praktische Erfahrungen:

Hospitanzen bei Magazin der Süddeutschen Zeitung, Oberösterreichische Nachrichten, Wiener Zeitung, Dorotheum, Meth Media Verlag und Intersport Eybl.

Kurzfassung

Die vorliegende Arbeit mit dem Titel „Die Europäische Medienpolitik am Beispiel Ungarns – eine Politikfeldanalyse“ befasst sich mit den Anforderungen an Mediensysteme in der Europäischen Union. In Ungarn trat ein Mediengesetz in Kraft, das nicht nur für internationale Kritik sorgte, sondern auch einen Prozess der Entdemokratisierung einleitete. Basierend auf der komparativen Methode werden in dieser Arbeit die Hintergründe dieses Prozesses dargelegt. Aus den daraus resultierenden Ergebnissen wird ersichtlich, dass das Demokratieverständnis variiert und wir von einem identitätsschaffenden Europa noch weit entfernt sind.

Abstract

The present work entitled "The European media Policy on the case of Hungary - a Policy analysis" deals with the requirements for media systems in the European Union. In Hungary a media law came in force, which provided not only international criticism but also initiated a process of de-democratization. Based on the comparative method, this thesis presents the backgrounds of this process. With the results of these investigations there can be found, that the concept of democracy varies and we are still far away from an identity-creating Europe.