

Aleksandra Dzięgielewska

Sozialpopulismus?
Eine vergleichende Analyse
der Sozialpolitik in Ungarn und Polen
unter populistischen Regimes

● ● ● ● ● ● ● ● ● ●

FÖV 89
Discussion Papers

Aleksandra Dzięgielewska

**Sozialpopulismus?
Eine vergleichende Analyse
der Sozialpolitik in Ungarn und Polen
unter populistischen Regimes**

FÖV **89**
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung

2021

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

ISSN 1868-971X (Print)

ISSN 1868-9728 (Internet)

Aleksandra Dzięgielewska

Forschungsreferentin am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung im Bereich
Europäischer Verwaltungsraum.

Dieses Discussion Paper ist eine Einführung in die Forschung der Autorin zum Problem der Krise
der Rechtsstaatlichkeit in Polen und Ungarn, analysiert im Kontext der Sozialpolitik.

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	1
II. Polen zu Zeiten der PiS Partei	4
III. Orbáns welfare bedeutet workfare	11
IV. Vergleich der populistischen Wohlfahrtsverhältnisse	15
V. Ein Kampf gegen das Unbekannte – Identitätspolitik in Ungarn und Polen	18
VI. Ein europäischer Zankapfel – die Migrantenkrise	22
VII. Schlussfolgerung	26
Literaturhinweise	29

I. Einleitung

Die Verwirrung über den aktuellen Sachstand in Ungarn und Polen scheint sich nicht zu verringern. Der Abstieg beider Länder in die Autokratie ist vor den Augen der gesamten Europäischen Union zur Realität geworden. Institutionelle gegenseitige Kontrolle ist illusorisch, und die Macht ist jetzt in den Händen der Köpfe der beiden Regierungsparteien zentralisiert. Obwohl die Situation in der internationalen Debatte als schlechtes Beispiel dafür dient, wie schnell populistische Politik eine konsequent (wieder)aufgebaute Demokratie zerstören kann, erhalten die an der Macht befindlichen Regierungen eine relativ stabile Unterstützung.

Ungarn und Polen haben sich in der Tat am Rande eines vereinten Europas wiedergefunden, ohne eine bedeutende Stimme in den für die Europäische Union wichtigsten Angelegenheiten, aber mit einer angemessenen Anzahl von Verfahren vor dem EuGH, die mit der Vermutung einer Verletzung des EU-Rechts eingeleitet wurden. Laut Studien, die sich mit der in Europa stattfindenden Machtverschiebung befassen, schied Polen aus der Gruppe der Länder aus, die als konsolidierte Demokratien betrachtet wurden, und wurde zu einer halbkonsolidierten Demokratie, während Ungarn aus der Gruppe der Demokratien austrat und zu einem (hybriden) Übergangsregime wurde (Freedom House, 2020: 3). Eine solche Position ist besonders bemerkenswert, wenn man bedenkt, wie erfolgreich die vergangenen zwei Jahrzehnte für diese Länder sowohl wirtschaftlich als auch politisch waren (Dixon/Landau, 2019).

Im Laufe der internationalen Debatte über die Sackgasse der europäischen Rechtsstaatlichkeit, wurden die Fälle Polen und Ungarn häufig zum Vergleich gegenübergestellt (Scheppele/Pech, 2018; Halmai, 2019). Tatsächlich war das Handlungsmuster der Populisten sehr ähnlich, zielte darauf ab, dieselben ‚Feinde‘ machtlos zu machen und war mit den gleichen Mitteln umgesetzt (Drinóczi/Bień-Kacala, 2019: 1142). Das augenfälligste Beispiel, das hier zu präsentieren wäre, wäre sicherlich die Art und Weise, in der beide Regierungen die Gerichte und die richterliche Unabhängigkeit angriffen, ihre Autorität untergruben und vor allem die Verfassungsgerichte auflösten (Sadurski, 2019:

58 ff.; *Sólyom*, 2015: 22).¹ Leider ist keines dieser Manöver auf massiven öffentlichen Widerstand gestoßen. Die ungarische und die polnische Sabotage in verschiedenen Bereichen sind sich sehr ähnlich. Die Verweigerung der Aufnahme von Migranten gemäß dem europäischen Umsiedlungsplan, die Herabsetzung des Rentenalters für Richter, die auf die Ersetzung des gesamten Justizpersonals abzielte, die Vereinnahmung der öffentlichen Medien und die Behinderung der Glaubwürdigkeit der privaten Medien² – um nur einige solcher Aktionen zu nennen.

Populistische Rahmenbedingungen wurden in den verschiedenen Ländern auf unterschiedliche Weise angepasst. Ungarische und polnische Populisten untergraben liberale Prinzipien und Verfassungsgarantien, während sie gleichzeitig versuchen, soziale Intoleranz und Angst gegen jede Person zu schüren, die anders aussieht, denkt, spricht oder sich anders verhält, unabhängig davon, ob es sich um einen Migranten oder einen Nachbarn handelt. Populisten vertiefen soziale Klüfte und polarisieren die Gesellschaft, indem sie von dem allgegenwärtigen Gefühl des Argwohns und Misstrauens profitieren und die Menschen anfälliger für ihr Diktat machen. Die Menschen (,wir‘, ,das einfache Volk‘) empfinden einen tiefen Widerstand den nicht so genau definierten ,anderen‘ gegenüber.

Vor diesem Hintergrund bleibt die Frage rätselhaft, was den populistischen Erfolg angetrieben hat und derzeit antreibt. Es wurde festgestellt, dass der Populismus die meiste Unterstützung von denjenigen erhält, die durch die Globalisierung und den Laissez-faire-Kapitalismus benachteiligt wurden (*Cederman*, 2019). Victor Orbán und Jarosław Kaczyński machten sich die Unzufriedenheit mit den früheren Institutionen zunutze und versprachen mehr Gerechtigkeit, Effizienz und Demokratie, während sie gleichzeitig versuchten, die ex-kommunistischen Eliten aus den staatlichen Institutionen zu entfernen (*Krekó/Enyedi*, 2018: 42). Die Rhetorik der Populisten fand in Polen und Ungarn einen fruchtbaren Boden. Es sollte anerkannt werden, dass die Populisten die von

¹ Im Jahr 2019 verabschiedete Ungarn ein Gesetz zur Einrichtung einer separaten Abteilung der Verwaltungsgerichte. Die Gerichte sollten dem Justizminister direkt unterstellt werden. Eine solche Bildung der Verwaltungsgerichtsbarkeit ließ unmittelbare Zweifel an ihrer Unabhängigkeit aufkommen. Später änderte Ungarn die Reform, nachdem sie von der Venedig-Kommission kritisiert worden war, und gab die Pläne anschließend ganz auf.

² Dieser Prozess der Medieneroberung ist in Ungarn, wo sich 80 % der Medien im Besitz von Verbündeten der Regierung befinden, viel weiter fortgeschritten (Freedom House, 2019: 2).

ihren Vorgängern aufgebaute soziale Distanz zu den Bürgern überwunden haben. Sie begannen zuzuhören, gingen auf das Volk zu und entwirrten ihre am meisten beunruhigenden Probleme.³

Wissenschaftler, die die Ursachen des Populismus in Europa untersuchen, identifizieren hauptsächlich zwei Gruppen von Faktoren, die den größten Einfluss auf die Bereitschaft der Bürger gehabt haben könnten, populistische Kandidaten zu wählen. Die erste Gruppe umfasst soziale und wirtschaftliche Fragen, während die zweite kulturelle Faktoren beinhaltet (*Halmai, 2019; Norris/Inglehart, 2019: 164*). Es besteht kein universeller Konsens darüber, welche Gruppe von Ursachen für die Machtverschiebung ausschlaggebend war. Befürworter der Theorie, die die Bedeutung sozialer Faktoren betont, stützen sich auf populistische Wahlprogramme, die reich an sozialen Versprechungen sind. Die Gegner hingegen weisen darauf hin, dass in Ländern wie Polen und Ungarn vor der Zeit der populistischen Regierungen die wirtschaftliche Lage stabil war (ausgenommen die Phasen wirtschaftlicher Krisen) und die wirtschaftliche Entwicklung konstant auf hohem Niveau verlief, so dass sich der Lebensstandard der Menschen im Allgemeinen verbesserte, was beweist, dass wirtschaftliche Argumente nicht der entscheidende Faktor sind (*Sadurski, 2019: 169*).

Was die kulturellen Argumente anbelangt, so ist ihr Potenzial eindeutig unterschätzt worden. Viele Forscher haben solche Thesen in ihre Arbeit eingeschmuggelt und den populistischen Willen zur Stärkung der Gegensätze innerhalb der Gesellschaft und ihre Abneigung gegen Einwanderer erwähnt, wie dies auch in den einleitenden Absätzen dieses Artikels geschehen ist. Kulturelle Faktoren haben jedoch eine unermessliche Macht, die Gesellschaft gegen einen unbestimmten Feind zu mobilisieren. Viele Forscher, hauptsächlich Soziologen, behaupten, dass kulturelle Argumente die Mehrheit der populistischen Anhänger gewinnen (*Gdula, 2017; Norris/Inglehart, 2019*).

Beide Haltungen enthalten Elemente von unbestreitbarer Wahrheit, aber die Feststellung der Überlegenheit des einen gegenüber dem anderen scheint an diesem Punkt nicht die wichtigste Frage zu sein. Größere Bedeutung sollte der Analyse der aktuellen, konstanten und unantastbaren Unterstützung für Populisten beigemessen werden. In diesem

³ Im Verlauf der polnischen Präsidentschaftswahlen 2020 gab der Hauptgegner von *Andrzej Duda* – *Rafał Trzaskowski* – selbst zu, dass der Sieg des PiS-Kandidaten bei der letzten Wahl vor allem darauf zurückzuführen war, dass er begonnen hatte, mit den Menschen zu sprechen (*Cylka, 2020*).

Zusammenhang ist die Sozialpolitik zweifellos ein äußerst wichtiges Kriterium. Denn die ungarischen und polnischen Regierungsparteien haben nicht nur Wahlversprechen abgegeben, sondern es auch geschafft, bestimmte Konzepte umzusetzen. Eine Bewertung der Rolle dieser Lösungen sollte der Ausgangspunkt sein, sowohl für die Erforschung des Erfolgs der Populisten als auch für die Wiederherstellung des Vertrauens in andere Parteien. Diese müssen dann beginnen, ein Gegengewicht (wieder)herzustellen.

Es überrascht nicht, dass das Hauptaugenmerk der Rechtsgemeinschaft auf den institutionellen Veränderungen lag, die in beiden Ländern eingeführt wurden. Nicht so viel Mühe wurde aber darauf verwandt, die Gründe für die gegenwärtige Unterstützung populistischer Regimes zu analysieren. Eine Gegenüberstellung von sozioökonomischen Argumenten mit denen kultureller Herkunft kann eine Quelle vieler fruchtbarer Überlegungen sein, von denen einige zu einer angemessenen Antwort auf populistische Politik beitragen sollten. Vergleichende Untersuchungen dieser Art fehlen vor allem im Zusammenhang mit solchen mitteleuropäischen Ländern wie Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei, deren Wirtschaft sich in den letzten zwanzig Jahren ständig weiterentwickelt hat. Genau aus diesem Grund ist der antidemokratische Wandel in diesen Ländern nach wie vor eine Quelle großen Unverständnisses und großer Enttäuschung. Vor diesem Hintergrund betrachtet, wurde der Zweck dieses Artikels offensichtlich. Der Hauptgedanke besteht darin, zu untersuchen, wie ökonomische und kulturelle Entwicklungen zusammenwirken, um Unterstützung für den Populismus in Ungarn und Polen zu erzeugen. Die zu verifizierende Annahme wäre, dass gerade diese Synergie zwischen beiden Gruppen von Faktoren entscheidend für populistische Erfolge war und ist und sie gleichzeitig so schwer zu bekämpfen macht.

II. Polen zu Zeiten der PiS Partei

Da populistische Ansichten weder mit linker noch mit rechter Politik vollständig identifiziert werden können (*Mudde/Kaltwasser, 2017: 8*), kann man keine Vermutungen darüber anstellen, welche Themen in den Vordergrund ihres Engagements gestellt werden. Um festzustellen, inwieweit verschiedene soziale und kulturelle Anreize die Unterstützung populistischer Regimes prägen, ist es notwendig, ihre Präsenz in den jeweiligen nationalen Ordnungen zu untersuchen. Von den beiden Themen werden zunächst die sozioökonomischen Argumente behandelt,

um zu beurteilen, welche Art von sozialem Engagement die Regierungen verfolgen. Obwohl es keinen Zweifel daran gibt, dass die institutionellen Veränderungen, die die beiden Verwaltungen eingeführt haben, analog sind, wurde dem Vergleich ihrer Entwicklungen im Bereich der Sozialpolitik nicht viel Aufmerksamkeit geschenkt. Ziel wäre es, in den Verwaltungen beider Länder genau festzustellen, welche Bedeutung der Sozialpolitik beigemessen wurde, welche der Wahlversprechen erfüllt wurden und ob sie zum Wohle der Gesellschaft waren. Ein Einblick in bestimmte sozialpolitische Maßnahmen, die von Populisten ergriffen wurden, wird notwendig sein, um diese Fragen richtig anzugehen. Es fällt sofort auf, dass Ungarn und Polen bei der Umsetzung der verschiedenen Sozialpolitiken unterschiedliche Prioritäten haben. So mögen die politischen Ziele zwar die gleichen sein, aber es scheint, dass die ungarische und die polnische Agenda unterschiedliche soziale Ziele anstreben.

Das Regime der PiS Partei⁴ wurde vor allem mit robusten sozialen Versprechungen und Überverteilung in Verbindung gebracht. Die Rhetorik der Wahlkampagnen in den Jahren 2015 und 2019 basierte auf der Debatte über soziale Fragen. Anders als die vorherige Regierung der Koalition Bürgerplattform und Polnischer Volkspartei (PO-PSL), verpflichtete sich die PiS, auf das so genannte ‚Sparprogramm‘ zu verzichten. Die Partei von Kaczyński hat einen Vertrauensvorsprung vor allem dadurch aufgebaut, dass sie sich mit Themen befasste, die für die Lebensqualität der Polen von grundlegender Bedeutung sind, und versprochen, in dieser Hinsicht wesentliche Verbesserungen einzuführen. Sozioökonomische Ungleichheiten, insbesondere zwischen den geographischen Zentren des Staates und seiner Peripherie, wurden ebenso hervorgehoben wie die versprochene soziale Hilfe zur Überbrückung dieser wirtschaftlichen Kluft. Da weit gefasste Versprechungen, die in der Vorwahlperiode gemacht wurden, ohnehin schon eine bekannte Strategie sind, wären solche Versprechungen nichts Ungewöhnliches, wenn die PiS nicht konsequent ihren sozialen Verpflichtungen nachgekommen wäre. In diesem kurzen Kommentar lohnt es sich, auf die wichtigsten

⁴ Die derzeit regierende polnische Mehrheit besteht aus Prawo i Sprawiedliwość (Recht und Gerechtigkeit, im Folgenden als PiS oder PiS Partei bezeichnet), Solidarna Polska und Porozumienie, die zusammen die so genannte Zjednoczona Prawica (Vereinte Rechte) bilden. Da die Mehrheit hauptsächlich aus PiS-Mitgliedern besteht, ist es nach wie vor üblich, eher über die PiS-Regierung als über die Koalition zu sprechen, und dies wird auch für diesen Artikel gelten.

der von den Populisten in Polen eingeführten Veränderungen einzugehen. Diese betreffen den Bereich der Sozialhilfe, den Wohnungsbau und die Steuerpolitik im Hinblick auf den Schutz des Existenzminimums⁵.

Eines der Hauptversprechen, das im PiS-Wahlkampf 2015 häufig gemacht wurde, war die Einführung einer Sozialhilfe in Form eines direkten Zuschusses von 500 PLN (ca. 120 EUR) für Familien mit Kindern. Die Familienzulage, das so genannte Programm 500+, erwies sich als großer Erfolg, und obwohl sie zu erheblichen Ausgaben aus dem Staatshaushalt⁶ führte, ermutigte die positive soziale Reaktion die Regierung, den Umfang der Zulage sogar noch auszuweiten. Während 500+ ursprünglich für Familien mit mindestens zwei Kindern⁷ gewährt wurde, wird sie nach der Einführung der Änderungen im Jahr 2019 nun ohne weitere Vorbehalte für das erste Kind gewährt. Es gibt viele Einwände gegen die derzeitige Form des Programms. Einer davon ist das Fehlen einer Einkommensgrenze, bei deren Überschreitung das Geld nicht gewährt würde (*Magda/Brzeziński/Chłoń-Domińczak et al., 2019: 3*). Gegenwärtig können auch sehr wohlhabende Familien die 500+ beantragen.⁸ Ein weiterer Grund ist die Tatsache, dass es keine Kontrolle über die Art und Weise gibt, wie die Gelder ausgegeben werden; daher finanzieren sie oft die Gewohnheiten der Eltern. In solchen Fällen trägt 500+ in keiner Weise zur Verbesserung der Lebensqualität der Kinder bei, sondern erleichtert vielmehr die Sucht der Eltern und unterstützt stattdessen pathologisches Verhalten. Darüber hinaus war eine der Hauptziele bei der Einführung des Programms die Erhöhung

⁵ Mindesteinkommensunterstützungssysteme gehören üblicherweise zu der Gruppe von Leistungen, die als Sozialhilfe bezeichnet werden. Da die Änderungen bezüglich des Existenzminimums in Ungarn und Polen jedoch in erster Linie im Hinblick auf die Steuerpolitik beschlossen wurden, wollte der Autor diese Unterscheidung vornehmen.

⁶ Seit der Programmeinführung bis 2019 erreichte der Gesamtbetrag, der für die Umsetzung von 500+ ausgegeben wurde, 67 Milliarden PLN (Najwyższa Izba Kontroli, 2019: 6)

⁷ Die Leistung hätte Familien mit einem Kind gewährt werden können, wenn das monatliche Familieneinkommen pro Person nicht mehr als 800 PLN (ca. 190 EUR) betrug.

⁸ Eine Studie ergab, dass etwa 1,5 Milliarden PLN aus dem Programm an die reichsten Familien gehen (*Magda/Brzeziński/Chłoń-Domińczak et al., 2019: 9*).

der Geburtenrate.⁹ Es ist schwer anzunehmen, dass erwachsene Menschen, die rational die Gründung einer Familie planen, von einem zusätzlichen Zuschuss von 500 PLN überzeugt werden können. Die oben zitierte Studie¹⁰ zeigt, dass das Programm auch negative Auswirkungen hatte, z. B. auf die berufliche Tätigkeit von Frauen. Der Untersuchung zufolge hat das Elterngeld 100.000 Frauen aus dem Arbeitsmarkt verdrängt (vor allem Frauen aus Kleinstädten sowie Frauen mit niedrigem Einkommen und schlechtem Bildungshintergrund). Wenn eine Familie zwei oder mehr Kinder hat, übersteigt das Elterngeld oft das Einkommen der Mutter, was ein Argument dafür ist, die schlecht bezahlte Arbeit aufzugeben. Abgesehen davon schränken die hohen Kosten des Programms den Handlungsspielraum der öffentlichen Finanzen ein und zwingen zu Steuererhöhungen und anderen Ausgabenbeschränkungen (z.B. im Bildungs- und Gesundheitsbereich).¹¹

Es ist wahr, dass sich die Lebensqualität vieler polnischer Familien verbessert hat, was die zweite Erklärung in Bezug auf das Programm darstellte. Es ist jedoch nicht klar, dass 500+ die Lorbeeren dafür für sich beanspruchen kann. Es wird angenommen, dass das Programm einer der Hauptfaktoren war, die zu einer Verringerung der extremen Armut in Familien mit Kindern beigetragen haben. Nach Angaben des Polnischen Statistischen Zentralamts war der Rückgang der ‚Ausgabenarmut‘¹² jedoch viel geringer als vorhergesehen. Nach den Untersuchungen des polnischen Obersten Rechnungshofes kann nicht eindeutig festgestellt werden, dass die Verringerung der Armut (die sich bemerkbar macht durch den Rückgang der Zahl der Familien, die Sozialhilfeleistungen beantragen) auf die Einführung von 500+ zurückzuführen ist (Najwyższa Izba Kontroli, 2019: 12). Unabhängig von den wissenschaftlich belegten Ergebnissen, ist 500+ zu einer Vorzeigeleistung der PiS-Politik geworden. Wie populär 500+ in der polnischen Gesellschaft

⁹ Dieses Ziel wurde nicht erreicht; 500+ trug nicht zu einer Erhöhung der Geburtenrate bei (Magda/Brzeziński/Chłóń-Domińczak et al., 2019: 5). Diese Schlussfolgerung wurde von der polnischen Regierung selbst bestätigt (Business Insider, 2019).

¹⁰ Die einzige professionelle Forschung über die Ergebnisse des 500+ Programms, die mit Abstand durchgeführt wurde.

¹¹ Inzwischen sind sechs neue Steuern und Abgaben eingeführt worden, was zu einer Einsparung im Staatshaushalt von etwa 14 Milliarden PLN geführt hat (Cieślak-Wróblewska, 2020).

¹² Die Situation, in der der von der Familie auszugebende Betrag das Existenzminimum nicht übersteigt.

ist, kann daran abgelesen werden, dass die Oppositionsparteien angekündigt haben, 500+ beizubehalten, wenn sie an die Macht kämen (Gazeta Wyborcza, 2017, 2020).

Eine weitere gesellschaftliche Gruppe, die PiS für sich gewinnen wollte, waren die älteren Menschen. Auch hier bestand der große Erfolg der Partei, wie schon bei 500+, darin, die zwei problematischsten Bereiche aus der Sicht der polnischen Rentner zu identifizieren. Die erste Mühe der älteren Menschen sind die Renten, die oft zu niedrig sind, um existenzielle Grundbedürfnisse zu befriedigen. Weitere, mit dem ersten Thema verwandte Probleme sind die Gesundheitsversorgung¹³ und die Notwendigkeit, Medikamente zu kaufen, die oft sehr teuer sind. Die Regierung schlug seniorengerechte Programme vor, um diese beiden Probleme zu lösen. Die Antwort auf die niedrigen Renten war die Zahlung einer so genannten 13. Monatsrente, d.h. einer zusätzlichen Rente pro Jahr, deren Höhe im Voraus festgelegt und für alle gleich ist¹⁴. Die Zahlungen sind bereits zweimal erfolgt (2019 und 2020). Zu den Zusagen für die Folgejahre gehört die regelmäßige Zahlung sowohl einer 13. als auch einer 14. Monatsrente. Ein weiteres Sozialprogramm für Senioren war die Einführung kostenloser Medikamente. Die Änderung des Gesetzes über öffentlich finanzierte Gesundheitsdienstleistungen¹⁵ sah die Erstattung der Kosten für in der Verordnung des Gesundheitsministers angegebene Medikamente für Personen über 75 Jahre vor. Obwohl die Liste nicht alle Arten von Medikamenten enthält und viele davon noch bezahlt werden müssen, fand das Programm die Zustimmung der älteren Menschen und erfüllte die Verpflichtung gegenüber dieser sozialen Gruppe.

¹³ Die Gesundheitsfürsorge im polnischen Kontext ist ein sehr weit gefasstes Thema, aber es ist nicht ratsam, in diesem kurzen Artikel das Thema der Unterinvestition in das polnische Gesundheitssystem zu entwickeln. Im Zusammenhang mit der von der PiS verfolgten Sozialpolitik sind für ältere Menschen die monate- und manchmal jahrelangen Warteschlangen in Erwartung eines Termins bei einem Arzt einer bestimmten Fachrichtung oder eines medizinischen Verfahrens, die wichtigsten Probleme. Hinzu kommen die sehr hohen Preise für verschreibungspflichtige Medikamente, die oft gar nicht oder nicht ausreichend erstattet werden, um sie aus dem Budget eines Rentners zu kaufen.

¹⁴ Im Jahr 2019 betrug die Höhe der 13. Rente 888 PLN (ca. 200 EUR).

¹⁵ Das Gesetz vom 12. Mai 2016 über öffentlich finanzierte Gesundheitsdienste. Gesetzblatt der Republik Polen 2016, Rs. 652.

Als Folge des Urteils des polnischen Verfassungsgerichtshofes von 2015 wurden weitere Änderungen in der Steuerpolitik umgesetzt. Damals entschied das Gericht, dass das Fehlen eines Mechanismus zur Korrektur der Höhe der Einkommenssteuerminderung – und damit zur langfristigen Beibehaltung des Steuerfreibetrages auf einem festen Niveau und seiner Unabhängigkeit von der sozialen und wirtschaftlichen Situation des Staates – ein Fehler im Steuerrecht ist, der in einem demokratischen Staat, der die Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit umsetzt, nicht akzeptabel ist.¹⁶ Das Tribunal erklärte die Situation für unzulässig, in der der im polnischen System vorgesehene steuerfreie Betrag unter dem von den Sozialhilfebehörden festgelegten Existenzminimum lag.¹⁷ Nach dem Urteil wurde eine Gesetzesänderung notwendig, obwohl die Erhöhung des Freibetrages bereits auf der Tagesordnung der Regierung stand. Der jährliche Freibetrag wurde zum ersten Mal im November 2016 angehoben, und zwar auf 6600 PLN (1500 EUR). Der steuerfreie Betrag wurde dann 2017 erneut auf 8000 PLN (1800 EUR) angehoben, wobei es bis heute geblieben ist. Auch wenn die Erhöhung des Freibetrages der PiS ermöglichte, ein weiteres erfülltes Versprechen auf einer umfangreichen Liste, die sie vor den Wahlen unterzeichnet hatte, ‚abzuhaken‘, ist die Situation Polens in dieser Hinsicht objektiv gesehen bei weitem nicht zufriedenstellend. Es hat einen der niedrigsten Freibeträge in Europa¹⁸, und obwohl die eingeführten Änderungen auf Personen angewandt wurden, deren Einkommen das Existenzminimum nicht (oder nur geringfügig) übersteigt, bleibt die Gruppe der mittellosen Bürger (deren Situation nur geringfügig besser ist) die am stärksten belastete im polnischen Steuersystem.¹⁹ Die PiS Partei beschränkte sich jedoch nicht auf die oben genannten Lösungen. Neben den Gruppen der Älteren und der wirtschaftlich am stärksten Benachteiligten, wollte Kaczyński auch die Unterstützung der Jugendlichen ge-

¹⁶ Urteil des Verfassungsgerichts der Republik Polen Nr. K 21/14, 20. Oktober 2015, Abs. 224.

¹⁷ Ebd., Abs. 233.

¹⁸ Nur in Ungarn und Bulgarien gibt es keinen steuerfreien Betrag im Steuersystem (EJ, 2018).

¹⁹ Oberhalb von 8000 PLN (ca. 1800 EUR) sinkt die Schwelle des steuerfreien Betrags proportional, und zwischen 13.000 PLN und 85.528 PLN pro Jahr (2900 – 19.000 EUR) liegt sie bei 3091 PLN, was bedeutet, dass sich bei dieser Schwelle der steuerfreie Betrag nicht geändert hat und derselbe bleibt wie vor dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes.

winnen. Obwohl sich die wirtschaftliche Situation in Polen in den letzten Jahren stetig verbessert hat und folglich auch die Gehälter gestiegen²⁰ sind, ist der Einstieg in den Arbeitsmarkt, wo Erfahrung nach wie vor das wertvollste Kapital ist, für die Jüngsten direkt nach dem Studium nicht einfach. Daher beschloss die Regierung im Jahr 2019 die Einführung eines Steuerfreibetrages für diese Personen, der eine Befreiung von der persönlichen Einkommenssteuer für Personen bis 26 Jahre vorsieht. Die Steuererleichterung gilt für Einkünfte aus Arbeitsverträgen und Verträgen zivilrechtlicher Natur bis zu 85.528 PLN (19.100 EUR) im Steuerjahr.

Wie bereits erwähnt, wurde die Aufmerksamkeit nur auf die wichtigsten und symbolträchtigsten Sozialreformen der polnischen Regierung gelenkt. Darüber hinaus hat die PiS seit Beginn ihrer Regierung im Jahr 2015 unter anderem den Mindestlohn angehoben, das Rentenalter gesenkt²¹ und den Bau von Sozialwohnungen eingeleitet. Die in allen diesen Bereichen umgesetzten Wohlfahrtsprogramme schaffen die Vision einer Regierung, die den Menschen zuhört und sich auf ihre Bedürfnisse konzentriert. Das Programm 500+ und die Steuererleichterungen für junge Menschen haben ein breites Spektrum von Bürgern erreicht, und die Begünstigten wurden, wenn auch nur in geringem Maße, positiv von ihnen beeinflusst. Trotz der von Ökonomen und Soziologen formulierten Skepsis gegenüber den Programmen, die ihrer Einschätzung nach nicht gut durchdacht sind, oder ihrer übermäßigen Belastung des Staatshaushalts, verweist die Partei stets darauf, dass die Lösungen eingeführt wurden und ständig verbessert werden. Diese Rhetorik lässt sich mit dem Satz „Wir haben etwas für euch getan, während sie“ – d.h. die anderen – „nichts getan haben“ zusammenfassen. Es ist schwer, sich einer solchen Behauptung zu widersetzen, denn obwohl frühere Regierungen Infrastruktur in Form von Autobahnen, Stadien und Schulen gebaut haben, haben sie nicht in dem Maße direkt in die Menschen investiert, wie es die PiS heute tut. Schließlich ist es nicht schwer, zu der Schlussfolgerung zu kommen, dass kein Betrag, der für

²⁰ Auf der Grundlage der Ankündigung des Polnischen Statistischen Zentralamts vom 20. Juni 2020 betrug die durchschnittliche Bruttovergütung im Unternehmenssektor im Mai 2020 5119.94 PLN (1146 EUR).

²¹ EuGH, Rs. C-192/18, Urt. v. 5.11.2019, ECLI:EU:C:2019:924 über die Herabsetzung des Rentenalters der Richter des polnischen Obersten Gerichtshofs. Das Urteil enthält auch einige allgemeine Anmerkungen zum polnischen Rentensystem.

das ‚Allgemeinwohl‘ ausgegeben wird, von den Menschen so gerne empfunden wird, wie die kleinste Vermehrung ihres eigenen Geldes.

III. Orbáns welfare bedeutet workfare

Vor der Machtübernahme von Fidesz im Jahr 2010, aber praktisch seit der Transformation von der sozialen zur freien Marktwirtschaft, verfügte Ungarn stets über ein recht großzügiges Sozialsystem, das das Solidaritätsprinzip weitgehend verwirklichte (Szkira/Szelewa, 2010: 95). Nach dem Regimewechsel war die Arbeitslosigkeit in Ungarn ein wichtiges soziales Problem (Trulli, 2019: 2), und der Staat musste die verlorenen Arbeitsplätze von Hunderttausenden von Menschen kompensieren (Zolnay, 2012: 2). In der Öffentlichkeit entstand die Überzeugung, dass die Armen übermäßig subventioniert worden waren, was einen Mythos der weit verbreiteten Abhängigkeit von Sozialleistungen schuf, die es abzuschaffen galt. Arme und Arbeitslose wurden im Zuge der Weltwirtschaftskrise zunehmend für ihr Schicksal verantwortlich gemacht (Szikra, 2018: 5). Die aufeinander folgenden Regierungen haben aus dieser Rhetorik Kapital geschlagen, indem sie das Gefühl des Wohlfahrtschauvinismus förderten und die Gesellschaft mit armen- und romafeindlichen Argumenten polarisierten (Vidra, 2018: 78)²².

Als der ungarische Premierminister Viktor Orbán 2014 seine Absicht verkündete, eine Workfare-Gesellschaft zu schaffen, anstatt die westliche Idee der Wohlfahrt zu verfolgen, fand der Vorschlag breite Zustimmung. Während seiner Rede auf der XXV. Freien Sommeruniversität und dem Jugendcamp von Bálványos in Băile Tușnad sagte er: „Bisher kennen wir drei Formen der staatlichen Organisation: den Nationalstaat, den liberalen Staat und den Wohlfahrtsstaat. Und die Frage ist, welcher kommt weiter? Die ungarische Antwort auf diese Frage lautet, dass die Ära des Arbeitsstaates näher rückt“. Diesen Sätzen folgte die umstrittenste Erklärung der ganzen Rede. „Wir wollen eine Arbeitsgesellschaft organisieren, die, wie ich soeben erwähnt habe, das Odium der Feststellung auf sich nimmt, dass sie offen ausspricht, dass sie ...

²² 2020 kündigte Fidesz die Aussetzung der Auszahlung von Entschädigungen an Gefangene aufgrund der schlechten Haftbedingungen an und beschuldigte die mit den Verurteilten kooperierenden Nichtregierungsorganisationen und Anwälte, aus solchen Entschädigungsverfahren Geschäfte zu machen (Hungary Today, 2020).

keine liberale Demokratie ist“ (Orbán, 2015). Orbán selbst gab zu, dass er beabsichtigt, einen illiberalen Staat aufzubauen.

Ungarn begann seinen Wandel hin zu einer anderen Art von Sozialpolitik, nämlich dem System der Workfare. Fidesz versprach, radikale Schritte zu unternehmen, um Langzeitarbeitslose zur Arbeitssuche (Albert, 2019) und zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu bewegen, anstatt weiterhin passive Sozialhilfeempfänger zu bleiben (Vidra, 2018: 74), und das tat er auch. Es wurde das ‚Pathway-to-Work-Programm‘ eingeführt, welches den Anspruch auf Sozialleistungen an die öffentliche Pflichtarbeit knüpfte. Die Teilnahme daran, ist nicht von der Ausbildung oder dem Beruf der Person abhängig. Der Lohn eines öffentlichen Bediensteten beläuft sich auf ca. 70 % des Mindestlohns. Eine solche Lösung schuf eine einfache Möglichkeit für Arbeitgeber, ihre Beschäftigten als Quelle billiger Arbeit auszunutzen. Sie hat oft zu einer Situation geführt, in der Menschen auf der Grundlage solcher Vereinbarungen eingestellt wurden und nur offiziell ‚Arbeit suchten‘, während es in Wirklichkeit nur zum Vorteil des Arbeitgebers war, der ihnen weniger bezahlen konnte, als er unter normalen Umständen hätte zahlen müssen. Das öffentliche Arbeitsprogramm wurde von den Arbeitgebern (einschließlich des Staates selbst) häufig genutzt, um ehemals entlassene Arbeitnehmer zu niedrigeren Löhnen und mit schwächerem Sozialschutz wieder einzustellen (Szikra, 2018: 5). Studien zeigen auch, dass sich das ‚Pathway-to-Work-Programm‘ bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht als wirksam erwiesen hat. Es versäumte es, Menschen wieder in den primären Arbeitsmarkt zu integrieren, während es gleichzeitig Mittel aus anderen, möglicherweise effizienteren Instrumenten²³ absorbierte, und es führte zur Stigmatisierung der Arbeitslosen, indem es ihnen grundlegende Arbeitnehmerrechte vorenthielt. Im März 2017 wurden nach dem Engagement der EU Maßnahmen ergriffen, um zu verhindern, dass das Programm zu einer dauerhaften Lösung für die Arbeitslosen wurde. Ab Juni 2018 dürfen Arbeitssuchende über einen Zeitraum von drei Jahren nur noch maximal ein Jahr lang im öffentlichen Arbeitsprogramm beschäftigt werden, es sei denn, sie finden unverschuldet keine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt (Trulli, 2019).

²³ Das öffentliche Arbeitsprogramm soll mehr als zwei Drittel des Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik ausmachen (Vidra, 2018: 76; Europäische Kommission, 2017a).

Was die Steuerpolitik betrifft, so wurde 2011 eine pauschale Einkommenssteuer für natürliche Personen eingeführt, und der Mindestlohn, der bisher nicht besteuert worden war, wurde mit einem Satz von 16 % belegt. (Seit 2016 beträgt der pauschale Steuersatz 15 %) ²⁴. Die Steuererstattung für Geringverdiener wurde schrittweise reduziert und schließlich ganz aus dem System gestrichen. Es muss berücksichtigt werden, dass die Löhne in Ungarn im Vergleich zum EU-Durchschnitt immer noch niedrig sind (Grant Thornton, 2018). Es kommt häufig vor, dass der Lohn, den man anständig verdienen kann, nur geringfügig über dem Satz der Arbeitslosenunterstützung liegt. Die soziale Gruppe der ‚erwerbstätigen Armen‘ (‘in-work poor’) befindet sich in einer besonders schwierigen Situation, erhält aber vom Staat keine substanzielle Hilfe (Albert, 2019: 17), etwa in Form von Steuervergünstigungen. Die Statistiken zeigen, dass die Zahl der Menschen mit Arbeitsstellen, die in Armut leben, in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist und 2018 450.000 erreicht hat, was 10 % der Stelleninhaber entspricht (Halász-Szabó, 2018). Orbáns Verpflichtung, den Prozentsatz der Menschen zu senken, die Sozialhilfe beantragen, steht in klarem Widerspruch zu der mangelnden Unterstützung für diejenigen, die zwar über die Runden kommen, sich aber immer noch weigern, ihre schlecht bezahlte Arbeit aufzugeben und sich für das öffentliche Wohl einzusetzen.

Anstatt die sozialen Ungleichheiten zu beseitigen, verteilte die Wohlfahrtspolitik der Orbán-Regierung die Quellen von den Armen auf den wohlhabenderen Teil der Gesellschaft um (Szikra, 2018: 3). Der 38-prozentige Steuersatz für das höchste Einkommen wurde durch einen neuen Pauschalsatz ersetzt, wodurch die Wohlhabendsten zu den größten Nutznießern der neuen Gesetze wurden (Magyar, 2016: 159). Während das Gesetz für die Ärmsten eine neue wirtschaftliche Belastung einführt, verbesserte es die Situation der Bessergestellten. Das einzige Merkmal, das einen Abzug von der persönlichen Einkommenssteuer ermöglicht, ist der 2011 eingeführte Familien-Steuerfreibetrag, der sich an Familien mit Kindern richtet und insbesondere auf die Unterstützung von Familien mit mindestens drei Kindern abzielt ²⁵. Es

²⁴ Es ist erwähnenswert, dass im Gegenteil, der Mehrwertsteuersatz in Ungarn mit 27 % der höchste in Europa ist. Er stellt eine echte wirtschaftliche Belastung für alle Verbraucher (auch für die Armen) dar, da die Mehrwertsteuer-Neutralität nur für Unternehmer gilt.

²⁵ Ab 2019 sind die Beträge des Familien-Steuerfreibetrags wie folgt erhöht: 66.670 HUF (ca. 190 EUR) bei einem unterhaltsberechtigten Kind, 133.330 HUF (ca. 385 EUR) bei zwei unterhaltsberechtigten Kindern bzw. 220.000

wurde argumentiert, dass die Pauschalsteuer durch eine progressive Besteuerung, ‚einen fairen und nachhaltigen Steuersatz für Menschen mit Durchschnittseinkommen‘ und einen steuerfreien Mindestlohn ersetzt werden sollte (Béni, 2018).

Dieselbe Strategie, Orbáns Vision einer echten ungarischen Familie zu fördern, gilt auch für die Familienhilfepolitik des Staates. Im Jahr 2019 wurde der ‚Aktionsplan zum Schutz der Familie‘ eingeführt, der verschiedene Leistungen für die Familien der Mittel- und insbesondere der oberen Mittelschicht vorsieht (Gyóri, 2020: 17). Das Wohnbauprogramm mit dem Namen CSOK bietet Familien mit drei Kindern ein mehrjähriges Durchschnittseinkommen in Ungarn, um den Bau neuer Häuser zu unterstützen. Das Programm wurde kürzlich mit der Möglichkeit von Investitionen in den sekundären Wohnungsmarkt geändert. Eine andere Sozialpolitik namens ‚Warten auf das Baby‘ bietet ein zinsloses Darlehen von bis zu 10 Millionen HUF (ca. 30.000 EUR), das von jedem Ehepaar in Anspruch genommen werden kann, solange die werdende Mutter über 18 und unter 40 Jahre alt ist. Dementsprechend gibt es wie im Falle der polnischen 500+ keine Kontrolle darüber, wie die Mittel ausgegeben werden. Wenn ein drittes Kind eintrifft (innerhalb von drei Jahren nach dem zweiten), wird die Gesamtschuld vollständig erlassen, wodurch das Darlehen in einen weiteren Zuschuss umgewandelt wird. Angesichts der extrem langen Rückzahlungsfrist und der steigenden Inflationsrate ist das Darlehen zunächst sehr günstig. Ähnlich wie der CSOK ist auch dieses Darlehen an Bedingungen geknüpft, die den Anspruch ärmerer Familien vorwegnehmen sollen, wie z.B. eine dreijährige Beschäftigung oder die Einschreibung an einer Hochschule (Gyóri, 2020: 17).

Dieser Beitrag darf die neuste und vielleicht bedauerlichste aller Änderungen, die die Regierung Orbáns im Bereich der Sozialpolitik vorgenommen hat, nicht übersehen. Denn die Einführung der Kriminalisierung der Obdachlosigkeit ist das prominenteste Beispiel dafür, wie Ungarn von einem Land, das vom Prinzip der sozialen Solidarität regiert wird, zu einem Regime wurde, das seine Hände von der Verantwortung für das Schicksal seiner am meisten benachteiligten Bürger reinwäscht und diese zu einer Behandlung verurteilt, die dem europäischen Standard der Menschenwürde nicht entspricht. Im Jahr 2012 wurde das Strafgesetzbuch geändert, um Menschen, die dauerhaft in öffentlichen

HUF (ca. 640 EUR) bei drei oder mehr unterhaltsberechtigten Kindern pro Monat für jedes Kind.

Bereichen leben, zu kriminalisieren. Das (noch nicht vollständig erfasste) Verfassungsgericht stellte fest, dass die Bestrafung des unvermeidlichen Lebens in einem öffentlichen Raum nicht dem Erfordernis des Schutzes der Menschenwürde entspricht.²⁶ Die Reaktion der Regierung auf das Urteil erfolgte 2013 in Form der Vierten Novellierung des Grundgesetzes, die sowohl die nationale Legislative als auch lokale Regierungen ermächtigt, Obdachlosigkeit für ungesetzlich zu erklären, um ‚die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, die öffentliche Gesundheit und kulturelle Werte‘ zu schützen. Der nachfolgende Siebte Zusatzartikel von 2018 sah dies ausdrücklich vor: „Die Nutzung eines öffentlichen Raumes als gewöhnliche Wohnung ist verboten“. Infolgedessen wurde mit dem ungarischen Gesetz über Ordnungswidrigkeiten der Straftatbestand des gewohnheitsmäßigen Wohnens im öffentlichen Raum eingeführt, wodurch Polizeibeamte befugt wurden, Obdachlose nach dreimaliger Anordnung innerhalb von 90 Tagen in Unterkünfte zu beordern und sie zu verhaften, wenn sie nicht gehorchen und weiterhin auf der Straße schlafen (*Chronowski/Halmai*, 2019). Dieser Sachverhalt wurde durch das Gericht besiegelt, das im Juni 2019 entschied, dass die Bestrafung von Obdachlosen mit der Verfassung vereinbar ist.²⁷ Richter stellten fest, dass die fragliche Bestimmung nicht die Obdachlosigkeit als Status kriminalisiert, sondern vielmehr die aktive Weigerung des Einzelnen, mit dem Staat zusammenzuarbeiten, um die verfügbare Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu können.

IV. Vergleich der populistischen Wohlfahrtsverhältnisse

Zwischen dem polnischen und dem ungarischen Ansatz in der Sozialpolitik lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Beide Länder haben zweifellos einen bemerkenswerten Wandel in ihrer Sozialpolitik erfahren. Seit Orbáns berühmter Rede, in der er die Errichtung einer ‚Workfare‘ Gesellschaft ankündigte, sind die Aktivitäten der ungarischen Regierung in diesem Bereich in der Tat sehr konsequent gewesen. Großen Familien (mit mindestens drei Kindern) wird eine umfangreiche Sozialhilfe angeboten. Kürzungen der Hilfe für Ausgestoßene (erwerbstä-

²⁶ Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts Nr. 38/2012 (XI. 14.), 12. November 2012.

²⁷ Urteil des ungarischen Verfassungsgerichts Nr. 19/2019 (VI. 18.), 4. Juni 2019.

tige Arme und Arbeitslose) – oder deren vollständige Streichung – fördern deren weitere Marginalisierung, und der Staat unternimmt keinerlei Anstrengungen, um ihre Eingliederung in die Gesellschaft zu unterstützen. Die Möglichkeit dieser beiden gesellschaftlichen Gruppen, sich dem ‚informellen Sektor‘ zuzuwenden, beweist, dass die neue Steuerpolitik (Pauschalsatz für die persönliche Einkommenssteuer) kontraproduktiv ist. Orbán hat eine klare Vision der ungarischen Gesellschaft, die auf dem traditionellen Modell der Familie basiert. In seiner Arbeitsgesellschaft erhalten die ohnehin schon Privilegierten auch die meiste Unterstützung vom Staat, während die Armen an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, weil ihr fehlender Beitrag zu einer gesund funktionierenden Gesellschaft ihnen das Recht auf die Nutzung ihres Reichtums (in Form von Leistungen) nimmt. Auf der Grundlage des oben Gesagten lässt sich feststellen, dass Orbán in seiner gesellschaftlichen Vision dem Individualismus einen hohen Stellenwert einräumt und glaubt, dass Erfolg in erster Linie das Ergebnis persönlichen Fleißes und persönlicher Anstrengung ist (Vidra, 2018: 74). Umgekehrt wird Armut als das Ergebnis solcher Persönlichkeitsmerkmale wie Faulheit gesehen. In diesem Sinne ist Orbán in seiner wirtschaftlichen Vision viel liberaler als Kaczyński, da er es vorzieht, die soziale Verantwortung auf die Menschen selbst zu verlagern. Diese Denkweise festigt das Vertrauen in die ‚Workfare‘ Sozialpolitik und bestärkt die Überzeugung, dass ihre Leitlinien richtig sind. Diese soziale Kurzsichtigkeit und die Tendenz, soziale Probleme wie Obdachlosigkeit und Arbeitslosigkeit zu übersehen, werden sie jedoch nicht verschwinden lassen.

Anders als das gegenwärtige polnische Modell hat die ungarische Sozialpolitik eindeutig ihre ausschließende Seite und befindet sich in einer eher limitierenden Phase.²⁸ Eine Erklärung für diese Art von Diskrepanz zwischen den beiden Ländern, die ansonsten analoge politische Ziele verfolgen, kann in den unterschiedlichen Wegen gefunden werden, die sie in der Übergangszeit von Sozialismus zu Demokratie eingeschlagen haben. Die sozialpolitischen Maßnahmen, die nach dem Regimewechsel in Ungarn ergriffen wurden, waren keine strenge neoliberale Politik. Wie bereits erwähnt, behielt der Staat ein großzügiges Sozialleistungssystem bei, um die aus dem Regimewechsel resultierende Arbeitslosigkeit auszugleichen. Die Regierung bot vorzeitiges Ausscheiden

²⁸ Die Familienhilfe ist robust, geht aber eindeutig zu Lasten anderer Bereiche (Besteuerung, Arbeitslosenunterstützung, Existenzminimum, Wohnraum für Obdachlose).

aus dem Arbeitsmarkt in Form von Vorruhestands- und Erwerbsunfähigkeitsrenten an und führte ein System von Unterstützungsleistungen ein. Die anschließende Politik konzentrierte sich eher auf den Abbau dieser Privilegien und ging in Richtung eines straforientierten Workfare. Man darf nicht vergessen, dass die Übergangssituation in Polen mit der Umsetzung der strengsten Wirtschaftspolitik, des so genannten ‚Balcerowicz-Plans‘, benannt nach dem damaligen Finanzminister²⁹, genau umgekehrt war. Während die Sparmaßnahmen zur Umwandlung Polens in eine Demokratie beitrugen, wurden viele Menschen durch das System zurückgelassen, bis die PiS Lösungen für ihre Probleme anbot. In diesem Sinne liegt es auf der Hand, dass die Sozialpolitiken Ungarns und Polens verschiedene Arten von Veränderungen in Bezug auf ihre Wohlfahrtssysteme anstrebten.

Es stimmt auch, dass die Politik der Umverteilung den politischen Diskurs in Ungarn nicht in der gleichen Weise dominiert wie in Polen. Die polnische Art des Populismus ist ein inklusiver Populismus mit gezielten Leistungen, der sich an gesellschaftliche Gruppen wendet, die bisher kaum vom politischen Dialog angesprochen wurden (ältere Menschen, Arme, Menschen am sozialen Rand). In diesem Sinne unterscheidet sich seine Politik extrem von der Orbán-Politik. Kaczyński möchte eine Vision der Partei schaffen, die sich an alle Menschen wendet. Dies wird durch bereits erwähnte Politiken wie 500+, die 13. Monatsrente und kostenlose Medizin demonstriert. Im Falle Ungarns scheint es jedoch nicht so sehr darum zu gehen, die alten Wähler zu konsolidieren und neue zu gewinnen, sondern vielmehr darum, eine spezifische Vision der Gesellschaft zu prägen. Die ungarische Regierung will ein Land aufbauen, das auf dem Arbeitsethos basiert, ein Land erfolgreicher Menschen, das auf traditionellen Werten wie denen der Familie basiert, aber dennoch modern und vor allem wohlhabend ist. In Polen existiert ein anderes Bild, und es wird anders umgesetzt. Die Rhetorik der PiS ist die Rhetorik der Inklusivität. Das bedeutet jedoch nicht, dass es sich dabei um zwei verschiedene Populismen handelt, einen sozialen und einen unsozialen. Es handelt sich um zwei Populismen, die unterschiedliche soziale Visionen vom Staat fördern und realisieren.

²⁹ Manchmal auch als 'Schocktherapie' bezeichnet, war eine Methode des raschen Übergangs von einer staatsbasierten, zentralistisch geplanten Wirtschaft zur kapitalistischen Marktwirtschaft, die 1989 eingeführt wurde. Benannt nach ihrem Autor, dem polnischen Minister und Wirtschaftswissenschaftler *Leszek Balcerowicz*.

V. Ein Kampf gegen das Unbekannte – Identitätspolitik in Ungarn und Polen

Nachdem wir die verschiedenen sozioökonomischen Dimensionen der ungarischen und polnischen Politik umrissen haben, können wir uns nun einer Analyse der Rolle kultureller Faktoren als Argumente zuwenden, die die Unterstützung für populistische Parteien stärken. Die Unterscheidung zwischen der Wichtigkeit kultureller und ökonomischer Fragen ist für das Verständnis der Haltung der PiS-Wähler von grundlegendem Wert. Es ist auch von entscheidender Bedeutung, das Zusammenspiel dieser beiden Gruppen von Aussagen zu erfassen, wodurch solche Argumente mit doppelter Wucht ins Bewusstsein der Wähler gelangen.

Sowohl Ungarn als auch Polen entwickelten ein Parteiensystem mit einer starken ideologischen Polarisierung, wobei die Wählerschaft ‚für die Regierung‘ oder ‚in der Opposition‘ war (was die rein populistische Spaltung zwischen ‚uns‘ und ‚ihnen‘ widerspiegelt) und einen hohen Konsolidierungsgrad hatte (*Fábián/Gábos/Kopasz et al.*, 2014: 337). Diese neue politische Spaltung konzentriert sich vor allem auf kulturelle Fragen (*Mudde/Kaltwasser*, 2013: 167). Wenn man den Populismus Polens und den Populismus Ungarns in Bezug auf ihre Sozialpolitik vergleicht, scheint Kaczyńskis Vision viel inklusiver zu sein und auf die Partizipation bisher ausgeschlossener sozialer Gruppen zu zielen, während Orbáns Regime eher mit exkludierenden Formen des Populismus in Verbindung gebracht werden sollte, mit offensichtlichen Ähnlichkeiten zu der von Trump oder Le Pen propagierten Politik (*Mudde/Kaltwasser*, 2013). Berücksichtigt man jedoch die soziokulturellen Elemente, die in Ungarn und Polen auftauchen – Ressentiments gegenüber liberalen Werten, Einwanderung, Multikulturalismus – steht außer Zweifel, dass beide eine extrem ausschließende Politik beinhalten.

Im Gegensatz zu den Befürwortern der These, dass die wirtschaftlichen Faktoren für den populistischen Erfolg in den mittel- und osteuropäischen Ländern ausschlaggebend sind, betonen einige Wissenschaftler, dass dieser Machtwechsel keine Folge der Wirtschaftskrise war, sondern im Gegenteil, trotz anhaltender wirtschaftlicher Prosperität stattfand. Die logische Überzeugung, dass antidemokratische Umkehrungen tendenziell in Zeiten wirtschaftlicher Rezession erfolgen, während ein hoher wirtschaftlicher Entwicklungsstand das Risiko autoritärer Umkehrungen verringert (*Sadurski*, 2019: 169), trifft weder auf den polnischen Fall zu, noch ist sie im ungarischen Kontext richtig. Es gibt

viele Argumente für diese These, aber Francis Fukuyamas Verständnis von Identitätspolitik³⁰ scheint die Quelle der zutreffendsten Behauptungen zu sein. Er bemerkte, dass viele Gelehrte zwar davon ausgehen, dass Menschen durch das motiviert sind, was wir als ‚Vorlieben‘ oder ‚Nützlichkeit‘, d.h. materielle Güter, bezeichnen, aber dabei vergessen sie den *Thymos*, den Teil der menschlichen Seele, der sich nach Anerkennung durch andere sehnt, oder die *Megalothymie*, die Anerkennung als überlegen. Er findet, dass ein großer Teil dessen, was wir konventionell für eine ökonomische Motivation halten, die von materiellen Bedürfnissen oder Wünschen angetrieben wird, in Wirklichkeit ein thymotischer Wunsch nach Anerkennung der eigenen Würde oder des eigenen Status ist. Nach Fukuyama kann dieses Streben nach Identität nicht mit wirtschaftlichen Bestrebungen in Verbindung gebracht werden, denn das Recht auf soziale Anerkennung aufgrund von Rasse, Ethnie oder Geschlecht als solches kann nicht gegen andere Güter eingetauscht oder in irgendeiner Weise abgekürzt werden (Fukuyama, 2019: 122). Anstatt sich auf die Identität zu beziehen, sehen einige Wissenschaftler den sozialen Status als ein Merkmal an, das sowohl durch materielle Umstände als auch durch vorherrschende kulturelle Überzeugungen bedingt ist (Fukuyama, 2019:62). Ihrer Meinung nach wäre es genau dieser Status und die Angst vor seiner Degradierung, der die Menschen dazu treibt, rechtspopulistische Parteien zu unterstützen.

Eine soziologische Studie, die die Gründe für die Entstehung des Populismus in Polen untersucht (Gdula, 2017), bestätigt die Richtigkeit dieser Thesen im europäischen Kontext. Anlass für Gdulas Studie war die Vermutung, dass die vorhandenen Erklärungen, die vor allem den wirtschaftlichen Hintergrund der Rechtswende in der Politik hervorheben, unzureichend erscheinen und nicht zu einem umfassenden Verständnis der polnischen Verhältnisse beitragen. Eingehende Interviews, die als primäre Methodik in dieser Untersuchung verwendet wurden, haben gezeigt, dass die Unterstützung für die PiS stark mit dem Glauben an die korrupte Natur früherer politischer Eliten sowie mit der Vision von Gemeinschaft (die zu einem großen Teil auf dem Engagement für institutionelle Veränderungen aufbaut) verbunden ist, die Kaczynskis Partei ihren Wählern bietet (Gdula, 2017: 3). Von entscheidender Bedeutung sind die soziokulturellen Fragen der Religion im öffentlichen Leben, Abtreibung und Elemente der EU-Integration, die für die Fragen

³⁰ Das Konzept wird vom Autor in seinem zuletzt erschienenen Buch (Fukuyama, 2019) in erweiterter Form entwickelt.

der kulturellen Autonomie, der staatlichen Souveränität und der Verteidigung traditioneller und familienbezogener Werte von Bedeutung sind. Die Gesamtbeurteilung lautete, dass bei den Wählern der PiS soziale Argumente gegenüber wirtschaftlichen überwogen (*Markowski, 2019*). Dasselbe gilt für Ungarn, wo das Hauptelement von Orbáns Politik die Erzählung über die nationale Identität ist. Sie ist der Faktor, der auch unter den Armen die größte Unterstützung für die Regierung gewinnt. Dies gilt trotz einer ungünstigen Sozialpolitik, die auf diese gesellschaftlichen Gruppen ausgerichtet ist (oder vielleicht sollte man besser sagen: gegen sie). Ich erinnere hier noch einmal an die Kriminalisierung der Obdachlosigkeit, den Entzug der Steuerprivilegien für die Ärmsten und die Verkürzung der Dauer der Arbeitslosenunterstützung auf 3 Monate. (Unter allen EU-Ländern ist dies zu diesem Zeitpunkt der kürzeste Zeitraum für den Bezug solcher Hilfen³¹).

Das von Gdula als Neo-Autoritarismus bezeichnete Phänomen entspricht der Beschreibung der Identitätspolitik, die Francis Fukuyama gründlich definiert hat. Die gemeinsamen Nenner dieser Phänomene, die beide Autoren erwähnen, bestehen darin, dass sie Vertreter verschiedener Klassen zusammenbringen, die versprechen, mit dem Establishment abzurechnen, eine stolze nationale Gemeinschaft auf der Grundlage eines klar definierten Identitätsgefühls zu schaffen und das Gefühl der Macht sowohl gegenüber Eliten als auch gegenüber verwundbaren Gruppen wie Flüchtlingen zu verstärken. Im Einklang mit Fukuyamas Vorstellung von der Irrelevanz (oder, wie sich später zeigen wird, der Nebensächlichkeit) der wirtschaftlichen Anreize, hat die Forschung bewiesen, dass die Anhänger der Regierung nicht immer mit dieser Erzählung der ‚Zurücklassung‘ einverstanden sind. Einige Personen aus der Mittelschicht, die für die PiS Partei stimmen, befinden sich aufgrund des Wirtschaftswachstums in einer guten materiellen Lage. Ihre Desillusionierung gegenüber früheren Regierungen wird durch eine Zunahme von Bestrebungen verursacht, die über materielle Fragen hinausgehen. Die Besonderheit der PiS-Politik lässt diese Bestrebungen in dem Sinne Wirklichkeit werden, dass sie den Eindruck einer Überlegenheit gegenüber den degenerierten Eliten und schwachen Minderheitengruppen erwecken (*Gdula, 2017: 36*).

³¹ Informationen aus der Datenbank des Mutual Information System on Social Protection, in der vergleichende Tabellen zur Arbeitslosenpolitik zu finden sind. Verfügbar unter: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>.

Allerdings darf man das Ausmaß der sozioökonomischen Probleme im mittel- und osteuropäischen Kontext nicht unterschätzen. Dies schließt die Wahrhaftigkeit der Thesen Fukuyamas nicht aus, wonach materielle Fragen identitätspolitisch irrelevant sind (*Fukuyama, 2019: 122*). In Polen hat die Anerkennung der Marginalisierten auch ihre wirtschaftliche Dimension. Den Menschen wurde nicht nur Aufmerksamkeit geschenkt, indem man über ihre Probleme sprach und sie in den Vordergrund der täglichen politischen Debatte rückte, sondern es wurden auch konkrete rechtliche Maßnahmen ergriffen, um diese Probleme anzugehen. Solche Initiativen stärkten die Glaubwürdigkeit der Partei in den Augen ihrer Wähler und belebten das Gefühl der Zugehörigkeit unter den am stärksten benachteiligten Gesellschaftsschichten. Die Identitätspolitik hat einen Beitrag zu der von der gegenwärtigen Regierungsmehrheit angestoßenen Debatte geleistet, während die Sozialpolitik ihre natürliche Folge ist. Diese beiden Politiken beweisen, dass diese spezielle Regierungspartei im Gegensatz zu früheren Regierungen den Worten Taten folgen lassen kann. Die Auseinandersetzung mit kulturell motivierten Themen, von denen viele auch wirtschaftliche Fragen berühren, wäre ohne die spätere Einführung entsprechender Wohlfahrtsprogramme nicht glaubwürdig.

Von all den oben genannten Themen ist das Migrationsproblem das vielfältigste, da es ein Fall ist, bei dem sowohl die kulturellen als auch die sozioökonomischen Kämpfe aufeinander treffen. Denn man muss bedenken, dass der Kern der sozioökonomischen Argumente zwar in erster Linie in Bezug auf Familienpolitik, Wohnen oder soziale Sicherheit sichtbar wird, bleibt aber auch im Kontext der Migration relevant (*Sadurski, 2019: 169*). Erstens wird argumentiert, dass der Zustrom von im Ausland geborenen Menschen³² sowohl nach Polen als auch nach Ungarn weitreichende Auswirkungen auf die interne Situation der Staaten in Bezug auf Arbeitsplätze, Löhne und Sozialleistungen haben wird (*Norris/Inglehart, 2019: 167*). Genauso viel Aufmerksamkeit wird jedoch den kulturellen Auswirkungen geschenkt, die eine solche Migration auf die Gesellschaft und ihre tief verwurzelten Werte haben könnte. Die populistische Behauptung ist, dass mit dem Zustrom von Ausländern auch die Identität, der Lebensstil und der europäische christliche Stammbaum bedroht werden. Ressentiments entstehen in der Gesellschaft als Reaktion auf die Sorge, Privilegien an untergeordnete Gruppen zu verlieren (*Norris/Inglehart, 2019: 189*). Obwohl Einwanderung

³² Gemeint sind sowohl Einwanderer als auch Flüchtlinge.

für eine Volkswirtschaft hilfreich sein kann – oder auch nicht –, wird sie fast immer als Bedrohung der kulturellen Identität angesehen (*Fukuyama*, 2019: 89).

VI. Ein europäischer Zankapfel – die Migrantenkrise

Da eines der zentralen Mittel von Befürwortern der Identitätspolitik darin besteht, ständig Feindseligkeit und Ressentiments gegenüber Einwanderern und Flüchtlingen zu verbreiten (*Mudde/Kaltwasser*, 2013), erscheint es angebracht, die Einwanderungspolitik beider Länder in den letzten Jahren genauer zu betrachten. Ein kurzer Blick auf die europäischen Zuwanderungsgesetze lässt den Schluss zu, dass sowohl Ungarn als auch Polen in dieser Frage sehr aktiv waren, und dass ihre Standpunkte als Gegner gemeinsamer europäischer Regelungen sehr ähnlich waren.

Bevor auf weitere Einzelheiten eingegangen wird, ist eine kurze Randnotiz wertvoll, die als Hintergrund für die nachfolgenden Bemerkungen dienen soll. Die polnischen und ungarischen Behörden argumentieren mit dem voraussichtlichen Verlust der christlichen Identität beider Länder, die infolge der verstärkten Einwanderung, durch die ‚Ideologie‘ des Multikulturalismus ersetzt würde. Ein solcher Prophetismus erscheint noch unzuverlässiger, wenn man ihm die entsprechenden Daten gegenüberstellt. Einem OECD-Bericht über Einwanderung zufolge sind nur etwa 2 % der polnischen Bevölkerung im Ausland geboren (davon 34 % Ukrainer, 12 % Deutsche und 12 % Weißrussen). Was die Zahl der Asylbewerber betrifft, so ging sie 2018 um 20 % zurück und erreichte etwa 2400. Von allen im Jahr 2018 getroffenen Entscheidungen waren lediglich 13,7 % positiv (OECD, 2019: 266). In Ungarn ist der Anteil der im Ausland Geborenen etwas höher als in Polen, beträgt aber immer noch nur 5 %. (Davon sind 40 % Ausländer rumänischer, 11 % ukrainischer und 8 % serbischer Herkunft). Im Jahr 2018 ging die Zahl der Asylbewerber zurück und erreichte nur noch rund 600. Von den 1000 Entscheidungen, die im Jahr 2018 getroffen wurden, waren 38 % positiv (OECD, 2019: 238). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sind Ungarn und Polen nach wie vor sehr homogen. Während die Entscheidung über die Aufnahme von Flüchtlingen in erster Linie eine innenpolitische ist, die von der souveränen Entscheidungsfindung der Länder abhängt, würde die Öffnung der Grenzen für nicht

mehr als ein paar tausend Menschen³³ nur wenig an der Vielfalt der betreffenden Länder ändern, ganz zu schweigen von einer Änderung ihres Wertesystems.

Während die einwandererfeindliche Stimmung in der populistischen Rhetorik an erster Stelle steht, sind beide Regierungen bereits von Worten zu Taten übergegangen. Im Jahr 2015 musste sich Europa mit der so genannten größten Flüchtlingskrise in Europa seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auseinandersetzen (Reuters, 2015). Tausende von Menschen stürmten die Außengrenzen der Europäischen Union und brachten Griechenland und Italien in die schwierigste Lage. Die Mitgliedsstaaten mussten einen Ausweg aus dieser Situation finden und entschieden sich für die Solidarität mit den Flüchtlingen. Für Personen, die eindeutig internationalen Schutz benötigten, wurde ein temporäres Verteilungsschema erfunden, um eine faire und ausgewogene Beteiligung aller Mitgliedsstaaten an dieser gemeinsamen Anstrengung zu gewährleisten (Europäische Kommission, 2015: 4). Zunächst wurde beschlossen, 40.000 Flüchtlinge umzusiedeln, eine Zahl, die später um weitere 120.000 erhöht wurde. Polen und Ungarn gehörten von Anfang an zu den Ländern, die sich auf keine verbindlichen Lösungen einigten (Norris/Inglehart, 2019: 185). Trotz des Widerstands mehrerer Länder wurde der Plan angenommen, doch obwohl er verbindlichen Charakter hatte, musste die Entscheidung auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Die Zahl der in ein Land geleiteten Flüchtlinge hing von mehreren Faktoren ab, wie der Bevölkerungszahl, dem BIP, der Zahl der Asylanträge und der Zahl der neu angesiedelten Flüchtlinge im Zeitraum 2010-2014 sowie der Arbeitslosenquote (Europäische Kommission, 2015: 19). Wie bereits erwähnt, waren die Kontingente nicht erheblich, so lag beispielsweise die Zahl der Flüchtlinge, die nach Polen kommen sollten, viereinhalb Mal niedriger als die für Deutschland vorgesehene Zahl. Der EU-Verlagerungsplan scheiterte aus mehreren Gründen, aber im Falle Polens und Ungarns war dies zweifellos eine Frage der Verzögerung, da ein Vorhandensein sozialer oder wirtschaftlicher Hindernisse nicht mit Recht angenommen werden konnte. Polen und Ungarn sind nach wie vor die einzigen Länder, die überhaupt keine Menschen umgesiedelt haben (Europäische Kommission, 2017b).

³³ Nach den Umsiedlungsquoten der EU sollte Ungarn 1294 Flüchtlinge aufnehmen und Polen 6182 (Šelo Šabić, 2017: 6).

Als Folge der damaligen Gegenmaßnahmen Polens und Ungarns, die darauf abzielten, die von der EU auferlegten Verpflichtungen zu umgehen, wurde die Einleitung eines Verfahrens wegen eines möglichen Verstoßes gegen EU-Recht zur Notwendigkeit. Am 2. April 2020 erließ der EuGH ein Urteil³⁴, in dem er feststellte, dass Polen, Ungarn und die Tschechische Republik (gegen die das Verfahren ebenfalls stattfand) gegen ihre Verpflichtungen aus dem EU-Recht verstoßen haben, indem sie sich weigerten, den befristeten Mechanismus für die Neuansiedlung von internationalen Schutz beantragenden Personen einzuhalten. Der Gerichtshof der Europäischen Union stellte fest, dass nach den Umsiedlungsentscheidungen die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung während des gesamten Umsiedlungsverfahrens bis zur tatsächlichen Überstellung des Antragstellers auf internationalen Schutz zu berücksichtigen seien³⁵. Um sich auf die oben genannten Gründe zu berufen, mussten sich diese Behörden daher nach einer Einzelfalluntersuchung auf schlüssige, objektive und spezifische Beweise stützen, die den Verdacht begründeten, dass der fragliche Antragsteller eine tatsächliche oder potenzielle Gefahr darstellt³⁶. Da sie eine solche Argumentation nicht vorbrachten, wies das Gericht ihre Argumente zurück. Wie zu erwarten war, hat das Urteil in der Öffentlichkeit in Ungarn und Polen nicht viel Aufmerksamkeit erregt und auch nicht zum Nachdenken angeregt. Die populistische Rhetorik widerspricht nach wie vor grundlegend der EU-Vision und ist in den jeweiligen nationalen politischen Debatten³⁷ nach wie vor weit verbreitet.

³⁴ EuGH, Rs. C-715/17, C-718/17 und C-719/17 Urt. vom 19.04.2020, ECLI:EU:C:2020:257.

³⁵ Ebd. Rn. 149.

³⁶ Ebd. Rn. 160.

³⁷ Das Problem der polnischen migrantenfeindlichen Haltung ist breit gefächert und umfasst nicht nur die Verweigerung der Aufnahme von Flüchtlingen aus Afrika und dem Nahen Osten. Nach dem jüngsten Urteil des EGMR (M.K. u.a. gegen Polen, 40503/17, 42902/17 und 43643/17, Urt. vom 23.07.2020) über die Ausweisung weißrussischer Staatsangehöriger aus Polen ist dies eine Frage einer umfassenderen Staatspolitik. Sie besteht darin, Anträge auf internationalen Schutz nicht zur Prüfung anzunehmen und Personen, die um internationalen Schutz ersuchen, in ihre Herkunftsländer zurückzuschicken. In diesem besonderen Fall wurde festgestellt, dass Polen gegen Artikel 4 des Protokolls Nr. 4 zur Konvention verstoßen hat.

Im Jahr 2018 verabschiedete Ungarn die so genannte ‚Stop-Soros-Gesetzgebung‘, die Aktivitäten zur Unterstützung von Asylanträgen kriminalisiert und das Recht, Asyl zu beantragen, weiter einschränkt. Eines der Elemente des Pakets war die Kriminalisierung der ‚Beihilfe zur illegalen Einwanderung‘, mit der die bereits bestehenden Verbote des Strafgesetzbuches auf alle Arten von organisatorischen Aktivitäten ausgedehnt wurden, die nicht direkt mit der illegalen Einwanderung zusammenhängen (Kazaj, 2019). Infolge des unbefriedigenden Dialoges, der auf die Aufhebung der Gesetze abzielte, hat die Europäische Kommission den Fall an den EuGH verwiesen. In einem Urteil vom 18. Juni 2020 wurde das ungarische Gesetz für unvereinbar mit dem EU-Recht³⁸ befunden. Das Gericht stellte fest, dass es mit dem EU-Recht unvereinbar ist, bestimmten zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Unterstützung aus dem Ausland erhalten, Registrierungs- und Veröffentlichungspflichten aufzuerlegen. Das Gleiche galt für die Möglichkeit, Sanktionen gegen Organisationen zu verhängen, die diese Pflichten nicht erfüllen. Auf diese Weise habe Ungarn diskriminierende und ungerechtfertigte Beschränkungen eingeführt, sowohl in Bezug auf die fraglichen Organisationen als auch auf die Personen, denen sie eine solche Unterstützung gewähren.³⁹

Die oben erwähnte Haltung der Staaten ist Teil einer konsequenten und robusten Anti-Einwanderungs-Rhetorik. Beide Urteile verdeutlichen auch die Bedeutung kultureller Argumente für eine populistisch geführte Politik. Sowohl Orbán als auch Kaczyński sind sich der Tatsache bewusst, dass die starke Haltung ihrer Regierungen gegen die europäische Migrationspolitik für ihre Befürworter am wichtigsten ist. So schaffen sie verlässlich ihr Image als Verteidiger der christlichen Identität, die das Land vor einem Zustrom unerwünschter Fremder schützt. Der ge-

³⁸ Rs. C-78/18 Urt. vom 18/06/2020 ECLI:EU:C:2020:476.

³⁹ Ebd. Rn. 143. Abgesehen von diesem Fall ist vor dem EuGH ein weiterer Fall (Rs. C-808/18) anhängig, der das ungarische Migrationsgesetz betrifft. Das Gericht wird die Vereinbarkeit eines wesentlichen Teils der ungarischen Rechtsvorschriften über die Verfahren zur Prüfung von Asylanträgen und zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Staatsgebiet aufhalten, mit dem EU-Recht prüfen. Zum jetzigen Zeitpunkt sind nur die Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe veröffentlicht worden, in denen festgestellt wird, dass die Gesetzgebung weiterhin gegen EU-Recht verstößt (Rs. C-808/18, Schlussanträge des Generalanwalts Pikamäe vom 25.06.2020, ECLI:EU:C:2020:493).

genwärtige Wortlaut der ungarischen Verfassung bezieht sich ausdrücklich auf den Schutz der nationalen Identität (Kazai, 2019). Sie wirft die Frage auf, was genau diese christlichen Werte sind, wenn sie nicht eine Geste der Solidarität gegenüber den Bedürftigen vorsehen. Für Populisten geht es dabei nicht um die Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft, denn die europäische Gemeinschaft ist ‚nur imaginär‘ (Shotter/Huber, 2018).

VII. Schlussfolgerung

Zwei weitere Fragen sollten in Betracht gezogen werden, um alle oben genannten Punkte abzuschließen. Die populistischen Wohlfahrtsprogramme und ihre Akzeptanz in den Gesellschaften Ungarns und Polens wurden ausführlich behandelt. Die Rolle der kulturbezogenen Rhetorik bei der Gewinnung von Unterstützung für diese Regierungen ist unwiderlegbar und wird unterschätzt. Es bleibt jedoch die Frage unbeantwortet, ob die Menschen mit der von Populisten geführten Politik zufrieden sind und welche Art der politischen Formation eine anständige Alternative für die gegenwärtigen Regimes darstellen könnte. Denn die Antwort ist vielleicht nicht so selbsterklärend, wie man erwarten würde.

Wie eine Studie über die Bedeutung sozialdemokratischer Werte für die ungarische Gesellschaft zeigt (Bíró-Nagy/Laki, 2018), ist die Unterstützung für Fidesz nach wie vor auf hohem Niveau und scheint, wie im Falle Polens, allen äußeren Faktoren gegenüber gleichgültig zu sein. Die Regierungspartei genießt von allen ungarischen Parteien den höchsten Prozentsatz des öffentlichen Vertrauens. Im Rahmen der Untersuchung wurde die Einstellung der Öffentlichkeit zu sozialen Problemen wie den folgenden analysiert: Ungleichheiten, Steuersystem, Arbeits- und Beschäftigungsfragen, Wohnen, Lebensbedingungen, grundlegende öffentliche Dienstleistungen, Gleichstellung der Geschlechter, Umweltschutz und soziale Mobilität. Aus der Untersuchung geht hervor, dass die sozialdemokratischen Werte für die Fidesz-Wähler weiterhin relevant sind. Leider haben sie noch nicht bemerkt, dass die politische Kraft ihrer Wahl nichts anderes getan hat, als gegen solche Werte und gesellschaftliche Prozesse zu kämpfen. Obwohl mehrere Politiken von Fidesz eindeutig gegen Werte sozialdemokratischen Ursprungs gerichtet sind, halten die Wähler die Koalition nach wie vor für die glaubwürdigste politische Formation in Bezug auf soziales Engagement. Es gab keine einzige Frage, bei der Glaubwürdigkeit von Fidesz unter 40 % fallen würde (Bíró-Nagy/Laki, 2018: 6). Genau dieselbe Regelmäßigkeit gilt

für die PiS, die nach mehr als fünf Jahren Regierungszeit immer noch Unterstützungserklärungen von 44 % der polnischen Wähler erhält (CBOS, 2020). Die mit der Fidesz-Politik unzufriedenen ungarischen Bürger hingegen betrachten den Zustand des Gesundheitssystems, niedrige Löhne und die Ungleichheiten zwischen arm und reich als die größten Herausforderungen für das Land (*Bíró-Nagy*, 2019: 2). Als sie gebeten wurden, Fidesz mit bestimmten Adjektiven zu beschreiben, wählten die meisten Befragten die Begriffe ‚korrupt‘ und ‚die Reichen begünstigend‘ (*Bíró-Nagy*, 2019: 4).

Wenn wir versuchen, die Frage nach einer möglichen Alternative zu populistischen Regierungen anzugehen, kommen wir zum Kern des Problems, nämlich zu einer weithin anerkannten Vertrauenskrise gegenüber Politikern und politischen Parteien im Allgemeinen, einschließlich linker Parteien im Besonderen. Denn eine Antwort auf die sozioökonomischen Bedürfnisse und Bürger allein kann die Menschen nicht dazu bewegen, den Populisten den Rücken zu kehren und der Opposition eine Chance zu geben. Wissenschaftler betonen, dass in Gesellschaften, in denen Fremdenfeindlichkeit, Nationalismus und Verschwörungstheorien auftauchen (*Norris/Inglehart*, 2019: 187), die Wiedergewinnung von Glaubwürdigkeit durch das Festhalten an wirtschaftlichen und sozialen Themen nicht unbedingt einen Sieg bei den Wahlen garantiert (*Bíró-Nagy/Laki*, 2018: 3). Die Kombination von wirtschaftlichen und kulturellen Argumenten, die die Populisten ihren Befürwortern anbieten, hat mehr Begeisterung hervorgerufen als der rein wirtschaftliche Diskurs (mit sozialen Elementen), der traditionell von der linken Seite der politischen Szene geführt wird. Populisten machen sich die Auseinandersetzung mit wirtschaftlichen Fragen zunutze, während sie sich gleichzeitig mit den nationalen Werten beschäftigen. Sie haben die Rhetorik, die traditionell dem linken Flügel zugerechnet wird, übernommen und ihr die Komponente ‚Identität‘ hinzugefügt. Abgesehen davon liegt das Problem der heutigen Linken in den besonderen Formen der Identität, die sie zunehmend feiert, während sich die populistische Rhetorik an die Gesellschaft als Ganzes richtet. Anstatt Solidarität um große Kollektive wie die Arbeiterklasse oder die wirtschaftlich Ausgebeuteten herum aufzubauen, hat sich die Linke auf die Marginalisierung immer kleinerer Gruppen (Frauen, die LGBTQ-Gemeinschaft, Menschen mit Behinderungen) auf spezifische Weise konzentriert (*Fukuyama*, 2019: 90). Auch wenn es den Anschein haben mag, dass sich in Polen alle gegnerischen Parteien in ihrem Kampf gegen die PiS zusammengeschlossen

haben, waren sie nicht in der Lage, ein Programm vorzulegen, das nicht nur aus einer reinen Anti-PiS-Rhetorik bestand.

Der populistische Erfolg in Polen und Ungarn beruht nicht nur auf einer Rhetorik, die eine große Zahl von Menschen erreicht und diese vor allem als Wähler gewinnt (aufgrund der Vereinnahmung durch die öffentlichen Medien; *Bajomi-Lázár*, 2015). Die Populisten sowohl in Polen als auch in Ungarn sind bei der Umsetzung ihrer Sozialpläne, die sich zwar im Detail unterscheiden, aber in grundlegenden Fragen sehr nahe beieinander liegen, äußerst konsequent gewesen. Kaczyński und Orbán haben unterschiedliche soziale Visionen vom Staat, die darauf abzielen, bestimmte soziale Gruppen für sich zu gewinnen. Im Falle von Kaczyński scheint es sich um eine viel offenere und inklusivere Vision zu handeln, d.h. offensichtlich um eine interne Inklusivität, und zwar eine Inklusivität, die sich an die Bürger des Landes wendet, da die populistische Haltung gegenüber Migranten entschieden gegenteilig ist. Der Aufbau eines politischen Diskurses auf der Grundlage von Argumenten, die sowohl auf wirtschaftlichen als auch auf kulturellen Fragen beruhen und für die Regierungen beider Länder charakteristisch sind, ist zweifellos eine äußerst wirksame Maßnahme und gleichzeitig eine, auf die andere Parteien nicht kompetent reagieren können. Mitteleuropa braucht eine solide Alternative, um populistischen Regimes entgegenzutreten. Bislang ist weder in Polen noch in Ungarn eine solche Initiative entstanden. Die Linke muss ihre Vision der Oppositionspolitik überdenken, da sich ihre derzeitige Version als unbefriedigend erwiesen hat. Die größte Herausforderung wird darin bestehen, auf die Menschen zuzugehen und ihre Glaubwürdigkeit wiederherzustellen. Was als eines der schwerwiegendsten Versäumnisse von Politikern im Allgemeinen, auch der Linken, bezeichnet werden kann, ist ihre Überzeugung, dass Wirtschaftsfragen die einzigen Argumente sind, die die Menschen, die für PiS und Fidesz stimmen, überzeugen. Ein solches Denken ignoriert die Bedeutung kultureller Argumente, deren Einbeziehung die Einzigartigkeit populistischer Rhetorik beweist. Solange die Opposition dieses Verhältnis nicht wahrnimmt, lässt sich die populistische Sackgasse nicht vermeiden.

Literaturhinweise

- Albert, F.* (2019), ESPN Thematic Report on In-work Poverty, Hungary, in: European Social Policy Network.
- Bajomi-Lázár, P.* (2015), Political Actors and the Colonization of the Media, in: Zielonka, J. (Hrsg.), *Media and Politics in New Democracies: Europe in a Comparative Perspective*, Oxford, UK: Oxford University Press, S. 74-81.
- Béni, A.* (2018), Number of working poor rises drastically in Hungary, in: Daily News Hungary, 21. November.
- Bíró-Nagy, A./Laki, G.* (2018), "It's about credibility, not values", Social democratic values in Hungary, Friedrich Ebert Stiftung.
- Bíró-Nagy, A.* (2019), Dissatisfied voters in Hungary, Friedrich Ebert Stiftung.
- Business Insider (2019), Rząd pierwszy raz przyznaje: dzięki 500 plus urodzenia nie wzrosły i nie wzrosną. Verfügbar unter: <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/500-plus-a-dzietnosc-nowe-urodzenia-a-rzadowy-program/Ovd3p2d>.
- Cederman, L. E.* (2019), Blood for soil. The fatal temptations of ethnic politics, in: *Foreign Affairs* 98(2): 61-68.
- Centrum Badania Opinii Publicznej (2020), Poparcie dla bloków i partii politycznych. Verfügbar unter: https://twitter.com/CBOS_Info/status/1277974658516582401/photo/1.
- Chronowski, N./Halmai, G.* (2019), Human Dignity for Good Hungarians Only, in: *Verfassungsblog*. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/human-dignity-for-good-hungarians-only/>.
- Cieślak-Wróblewska, A.* (2020), 14 mld złotych z nowych podatków i danin PiS, in: *Rzeczpospolita*, 14. Februar.
- Cylka, T.* (2020), Trzaskowski w Gnieźnie. 'Pięć lat temu PiS wygrał, bo rozmawiał z ludźmi. Ale dzisiaj już nie rozmawia', in: *Gazeta Wyborcza*, 7. Juli 2020.
- Dixon, R./Landau, D.* (2019), 1989-2019: From democratic to abusive constitutional borrowing, in: *International Journal of Constitutional Law* 17 (2): 489-496.
- Drinóczi, T./Bień-Kacała, A.* (2019), Illiberal Constitutionalism: The Case of Hungary and Poland, in: *German Law Journal* 20: 1140-1166
- Europäische Kommission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration, COM(2015) 240 final.
- Europäische Kommission (2017a), Reforms to the Hungarian public works scheme, Bericht Nr. 2017/42.

- Europäische Kommission (2017b), Relocation: EU Solidarity between Member States. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agendamigration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf.
- EY (2018), Worldwide Personal Tax and Immigration Guide.
- Fábián, Z./Gábor, A./Kopasz, M.* et al. (2014), Hungary. A country caught in its own trap, in: Nolan, B./Salverda, W./Checchi, D. et al. (Hrsg.), Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries. Thirty Countries' Experiences, Oxford, UK: Oxford University Press, S. 322-344.
- Freedom House (2019), Freedom and the media 2019. A downward spiral.
- Freedom House (2020), Nations in Transit 2020. Dropping the democratic façade.
- Fukuyama, F.* (2019), Identity. Contemporary Identity Politics and the Struggle for Recognition, London: Profile Books.
- Gazeta Wyborcza (2020), Obietnice wyborcze Rafała Trzaskowskiego: utrzymanie 500 plus, wyższe zarobki, neutralność klimatyczna, 12. Juli.
- Gdula, M.* (2017), Dobra Zmiana w Miastku. Neoautorytaryzm w Polskiej Polityce z Perspektywy Małego Miasta, Krytyka Polityczna.
- Györi, G.* (2020), Hungarian Politics in 2019, Friedrich Ebert Stiftung.
- Grant Thornton (2018), Salary Catch Up Index. When will Polish wages catch up with the EU average? Verfügbar unter: <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2019/01/When-will-Polish-wages-catch-up-with-the-EU-average-grant-thornton.pdf>.
- Halász-Szabó, M. (2018), LMP: Number of Working Poor Rises Drastically in Hungary, in: Hungary Today, 21. November.
- Halmai, G.* (2019), Possible Explanations for Democratic Backsliding in Hungary and Poland. Verfügbar unter: https://www.sagepub.com/sites/default/files/sage_harvard_reference_style_0.pdf.
- Hungary Today (2020), Gov't to End 'Prison Business' by Suspending Payment of Compensations for Poor Living Conditions. Verfügbar unter: <https://hungarytoday.hu/govt-prison-business-suspend-compensation-poor-conditions/>.
- Kazai, V.* (2019), Stop Soros Law Left on the Books. The Return of the 'Red Tail'? In: Verfassungsblog. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/stop-soros-law-left-on-the-books-the-return-of-the-red-tail/>.
- Krekó, P./Enyedi, Z.* (2018), Explaining Eastern Europe: Orbán's laboratory of illiberalism, in: Journal of Democracy 29(3): 39-51.
- Kublik, A./Kondzińska, A.* (2017), Jak program 500 plus wpływa na poparcie dla rządu Beaty Szydło?, in: Gazeta Wyborcza, 23. April.
- Magda, I./Brzeziński, M./Chłoń-Domińczak, A.* et al. (2019), „Rodzina 500+”. Ocena programu i propozycje zmian. Report, Forum Obywatelskiego Rozwoju.

- Magyar, B.* (2016), *Post-communist Mafia State. The Case of Hungary*, CEU Press.
- Markowski, R.* (2019), *Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015*, in: *Hague Journal on the Rule of Law* 11(1): 111-132.
- Mudde, C./Kaltwasser, C. R.* (2013), *Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America*, in: *Government and Opposition* 48(2), S. 147-174.
- Mudde, C./Kaltwasser, C. R.* (2017), *Populism. A very short introduction*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Najwyższa Izba Kontroli (2019), *Informacja o wynikach kontroli. Realizacja Programu „Rodzina 500 plus”*, Bericht Nr. 90/2019/P/18/065/LGD.
- Norris, P./Inglehart, R.* (2019), *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2019), *International Migration Outlook 2019*.
- Orbán, V.* (2014), *Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp*. Verfügbar unter: <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-Orbán-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>.
- Reuters (2015), *Europe is facing the worst refugee crisis since World War II. And there’s no end in sight*. Verfügbar unter: <https://www.businessinsider.com/r-migrant-tragedies-on-land-and-sea-claim-hundreds-of-lives-2015-8?r=DE&IR=T>.
- Sadurski, W.* (2019), *Poland’s Constitutional Breakdown*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Scheppele, K. L./Pech, L.* (2018), *Is there a better way forward?*, in: *Verfassungsblog*. Verfügbar unter: <https://verfassungsblog.de/is-there-a-better-way-forward/>.
- Šelo Šabić, S.* (2017), *The Relocation of Refugees in the European Union. Implementation of Solidarity and Fear*, Friedrich Ebert Stiftung.
- Shotter, J./Huber, E.* (2018), *Polish President Attacks EU as an ‘imaginary community’*, in: *Financial Times*, 12. September.
- Sólyom, L.* (2015), *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary*, in: *von Bogdandy, A./Sonnevend, P.* (Hrsg.), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area: Theory, Law and Politics in Hungary and Romania*, London: Hart/Beck, S.5-32.
- Szikra, D./Szelewa, D.* (2010), *Do Central and Eastern European countries fit the “Western” picture? The example of family policies in Hungary and Poland*, in: *Klenner, C./Leiber, S.* (Hrsg.), *Welfare States and Gender Inequality in Central and Eastern Europe*, Brüssel: etui., S. 81-116.
- Szikra, D.* (2018), *Welfare for the Wealthy. The social policy of the Orbán regime 2010-2017*. Friedrich Ebert Stiftung.

Trulli, V. (2019), The Orbán welfare reform and its impact on the Hungarian living standards, in: Eastern European Social Policy Network. Verfügbar unter: <https://eespn.euro.centre.org/wp-content/uploads/2018/12/Trulli-The-Orban-welfare-reform-and-its-impact-on-the-Hungarian-living-standards.pdf>.

Vidra, Z. (2018), Hungary's punitive turn: The shift from the welfare to workfare, in: *Communist and Post-Communist Studies* 51: 73-80.

Zolnay, J. (2012), Long-term Exclusion from the Labour Market, Poverty, and Social Policy Response. The context of the research. Pro Cserehat Association.

FÖV DISCUSSION PAPERS

(institutseigene Reihe, über das Institut zu beziehen)

- Nr. 1 *Gisela Färber*, Efficiency Problems of Administrative Federalism, März 2002.
- Nr. 2 *Eberhard Bohne/Sabine Frenzel*, Formale und informale Ordnung des Zugangs zum Strommarkt, März 2003.
- Nr. 3 *Dorothea Jansen*, Supporting Newly Founded Firms - Personal and Professional Networks, Juli 2003.
- Nr. 4 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, The Statute for Members of the European Parliament, September 2003; 2., unveränderte Auflage Oktober 2003.
- Nr. 5 *Stefan Koch/Dieter Beck*, Verwaltungspsychologie: Begriffsbestimmung und Forschungsgebiete, September 2003.
- Nr. 6 *Hans Herbert von Arnim*, Political finance: Checks and Abuses Current problems and new developments, Dezember 2003.
- Nr. 7 *Hans Herbert von Arnim*, A salary of 9,053 Euros for Members of the European Parliament?, Januar 2004.
- Nr. 8 *Dorothea Jansen*, Networks, social capital and knowledge production, Februar 2004.
- Nr. 9 *Kira Baranova*, Föderative Steuersysteme und Wirtschaftsintegration zwischen Russland und Europa, Mai 2004.
- Nr. 10 *Nils Otter*, Föderalismus und Staatsaufgaben – Ein Analyserahmen zum Vergleich alternativer Möglichkeiten der Aufgabenerteilung im föderativen Staat, September 2004.
- Nr. 11 *Dorothea Jansen*, Governance of research networks, Oktober 2004.
- Nr. 12 *Rainer Pitschas*, Looking Behind New Public Management. “New” Values of Public Administration and the Dimensions of Personnel Management in the Beginning of the 21st Century, Oktober 2004.
- Nr. 13 *Helmut Klages*, Wie marode sind die Deutschen? Ein empirischer Beitrag zur Mentalitätsdebatte, Oktober 2004.
- Nr. 14 *Arne Franz*, Der Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Bürgern. Typisierungen, Charakteristika, Auswirkungen auf die Modellierung von Kommunikationsangeboten, November 2004.

- Nr. 15 *Helmut Klages/Carmen Daramus/Kai Masser*, Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem?, November 2004; 2., unveränderte Auflage März 2005.
- Nr. 16 *Carl Böhret*, „Die Zukunft sieht alt aus“ – Signale für die (Kommunal-)Politik aus der Übergangsgesellschaft, Dezember 2004.
- Nr. 17 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, Die Besoldung und Versorgung von Angehörigen des Öffentlichen Dienstes und die Ausgestaltung der Politikfinanzierung in der Europäischen Union. Ein Bericht über Verlauf und Ertrag eines Forschungsprojekts, Februar 2005.
- Nr. 18 *Hans Herbert von Arnim/Martin Schurig*, Remuneration and Financial Provision for Members of the Civil Service and the Forms of Political Finance in the European Union. An Account of the Origin and Impact of a Research Project, März 2005.
- Nr. 19 *Wilfried Rudloff*, Does science matter? Zur Bedeutung wissenschaftlichen Wissens im politischen Prozess. Am Beispiel der bundesdeutschen Bildungspolitik in den Jahren des „Bildungsbooms“, April 2005.
- Nr. 20 *Andreas Wald*, Zur Messung von Input und Output wissenschaftlicher Produktion. Daten und Ergebnisse einer Untersuchung auf der Ebene von Forschungsgruppen, Mai 2005.
- Nr. 21 *Hans-Willy Hohn*, Forschungspolitische Reformen im kooperativen Staat. Der Fall der Informationstechnik, Speyer, Juli 2005.
- Nr. 22 *Eberhard Bohne*, Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, Oktober 2005.
- Nr. 23 *Eberhard Bohne*, EU and US Security Strategies from the Perspective of National and European Identities, Januar 2006.
- Nr. 24 *Gisela Färber*, Haushaltsnotlagen in der deutschen Finanzverfassung – Ursachen, Abhilfe, Vermeidung –, Januar 2006.
- Nr. 25 *Thomas König/Dirk Junge*, Die räumliche Modellierung von EU-Entscheidungssituationen. Akteure, Dimensionen, Interessen, Stimmengewichte und die Natur des Politikraums, Januar 2006.
- Nr. 26 *Harald Dalezios*, Die regionale Inzidenz des deutschen Steuersystems. Theoretische Überlegungen zu Identifikation regionaler Unterschiede im Steueraufkommen und ihrer ökonomischen Determinanten, Februar 2006.
- Nr. 27 *Jason Dedrick/Kenneth L. Kraemer*, Is Production Pulling Knowledge Work to China? A Study of the Global Computer Industry – Mit einer Einführung von Heinrich Reinermann, Februar 2006.

- Nr. 28 *Sonja Bugdahn*, Reforming the World Trade Organization – a Choice between Effectiveness and Equity?, März 2006.
- Nr. 29 *Andreas Knorr*, The Rail Liberalisation Index 2004 – A Critical Appraisal, März 2006.
- Nr. 30 *Hermann Hill*, Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung, Mai 2006.
- Nr. 31 *Sebastian Wolf*, Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick, Mai 2006.
- Nr. 32 *Andreas Knorr*, Will ‘Blacklists’ Enhance Airline Safety?, Juni 2006.
- Nr. 33 *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Korruption. Begriff, Bekämpfungs- und Forschungslücken, Mai 2006; 2., durchgesehene Aufl. November 2006; 3., unveränderte Aufl. März 2007.
- Nr. 34 *Bernd Wirtz/Sebastian Lütje/Gerhardt Schierz*, Elektronische Beschaffung in der Öffentlichen Verwaltung – Eine Analyse der Implementierungsbarrieren von e-Procurement in Kommunen –, Juli 2006.
- Nr. 35 *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit. Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, Oktober 2006; 2., durchgesehene Aufl. Dezember 2006; 3., unveränderte Aufl. März 2007.
- Nr. 36 *Sven Barnekow/Dorothea Jansen*, Local utilities coping with the transformation of the energy market and their role for the diffusion of climate friendly technologies, November 2006.
- Nr. 37 *Rudolf Fisch/Dieter Beck*, Organisationsgestaltung und Veränderungsmanagement. Die Organisationskultur als kritischer Erfolgsfaktor, November 2006.
- Nr. 38 *Karoline Jahn*, Instrumente, Probleme und Erfolgsaussichten der Regulierung von Entgelten für den Netzzugang nach dem Energiewirtschaftsgesetz, Dezember 2006.
- Nr. 39 *Dorothea Jansen*, Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung, August 2007.
- Nr. 40 *Gisela Färber/Harald Dalezios*, Aufkommenswirkungen und finanzielle Risiken des Optionsmodells – Eine kritische Analyse des Vorschlags des Saarlandes –, September 2007.
- Nr. 41 *Dorothea Jansen/Sven Barnekow/Urike Stoll*, Innovationsstrategien von Stadtwerken – lokale Stromversorger zwischen Liberalisierungsdruck und Nachhaltigkeitszielen, September 2007.

- Nr. 42 *Eberhard Bohne*, The politics of the ex ante evaluation of legislation, März 2008.
- Nr. 43 *Olaf Bartz*, Regulierung des Privatschulwesens aus historischer Sicht und "Public Ecclesiastical Partnership", Mai 2008.
- Nr. 44 *Bernd Wirtz/Sebastian Ullrich/Linda Mory*, e-Health – Akzeptanz der elektronischen Gesundheitskarte, Juni 2008.
- Nr. 45 *Andreas Knorr/Alexander Eisenkopf*, Road Infrastructure PPPs in Germany: Why Did the *F-Modell* Fail? Two Case Studies, September 2008.
- Nr. 46 *Alexander Eisenkopf/Andreas Knorr*, Transportation Infrastructure Planning in Europe – Pitfalls and Opportunities, Oktober 2008.
- Nr. 47 *Jörg Bellmann/Andreas Eichinger/Alexander Eisenkopf/Andreas Knorr*, Urban Congestion Charging with an Environmental Component – The Central London Congestion Charge, Februar 2009.
- Nr. 48 *Georg Krücken/Albrecht Blümel/Katharina Kloke*, Towards Organizational Actorhood of Universities: Occupational and Organizational Change within German University Administrations, Februar 2009.
- Nr. 49 *Richard Heidler*, Erhebung, Visualisierung und mathematische Analyse sozialer Netzwerke – eine methodenorientierte Einführung in die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse, Februar 2009.
- Nr. 50 *Stefan Preller*, Die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Systemwechsel, Finanzierung und Ausgabenentwicklung, März 2009.
- Nr. 51 *Andreas Glöckner*, "Modernising" commercial accounting law in Germany – effects on public sector accrual accounting?, Juli 2009.
- Nr. 52 *Andreas Knorr/André Heinemann*, Regional airport subsidies in the EU – the case for a more economic approach in the application of the EU's state aid rules, August 2009.
- Nr. 53 *Andreas Knorr/André Heinemann/Alexander Eisenkopf*, Germany's Autobahn Toll for Heavy Goods Vehicles after four Years: Experiences and Perspectives, Dezember 2009.
- Nr. 54 *Rahel Schomaker*, Bereitstellung netzgebundener Infrastruktur – Regulierung vs. Public Private Partnerships, Dezember 2009.
- Nr. 55 *Holger Mühlenkamp*, Ökonomische Analyse von Public Private Partnerships (PPP) – PPP als Instrument zur Steigerung der Effizienz der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder als Weg zur Umgehung von Budgetbeschränkungen? –, Januar 2010.

- Nr. 56 *Christian Bauer*, „Collaborative Governance“ – ein neues Konzept für die Regulierung der europäischen Strom- und Gasmärkte?, Januar 2010.
- Nr. 57 *Andrei Király*, Whistleblower in der öffentlichen Verwaltung – Ihre Rechtsstellung bei der Korruptionsbekämpfung, März 2010.
- Nr. 58 *Kathrin Przybilla*, The „WTOisation“ of the customs administration: Uniformity of the administration of law according to Article X:3 (a) GATT 1994 and its implications for EU customs law, März 2010.
- Nr. 59 *Eberhard Bohne*, Clash of Regulatory Cultures in the EU: The Liberalization of Energy Markets, Juni 2010.
- Nr. 60 *Andreas Knorr/Jörg Bellmann/Rahel Schomaker*, International Trade Rules and Aircraft Manufacturing: Will the World Trade Organization Resolve the Airbus-Boeing Dispute?, August 2010.
- Nr. 61 *Albrecht Blümel/Katharina Kloke/Georg Krücken*, Hochschulkanzler in Deutschland: Ergebnisse einer hochschulübergreifenden Befragung, September 2010.
- Nr. 62 *Jonas Buche*, Die Europäisierung von Parteien und Parteiensystemen – Eine Analyse am Beispiel Schwedens vom Beitritt zur EU 1995 bis zur Reichstagswahl 2006, September 2010.
- Nr. 63 *Andreas Knorr/Andreas Lueg-Arndt/Barbara Lueg*, Airport Noise Abatement as an International Coordination Problem – The Case of Zurich Airport –, Januar 2011.
- Nr. 64 *Gisela Färber*, Steuerhoheit von Gebietskörperschaften, März 2011.
- Nr. 65 *Bernd W. Wirtz/Linda Mory/Robert Piehler*, Kommunales E-Government: Erfolgsfaktoren der Interaktion zwischen Stadtportalen und Anspruchsgruppen, März 2011.
- Nr. 66 *Aron Buzogány/Andrej Stuchlik*, Paved with good intentions Ambiguities of empowering parliaments after Lisbon, Mai 2011.
- Nr. 67 *Dennis Kutting*, Staatliche Verwaltungsarchitektur der 1950er Jahre in der Bundesrepublik. Forschungsstand, Problemstellung und Perspektiven, Juli 2011.
- Nr. 68 *Ulrich Stelkens*, Art. 291 AEUV, das Unionsverwaltungsrecht und die Verwaltungsautonomie der Mitgliedstaaten, August 2011.
- Nr. 69 *Gisela Färber*, Impacts of the Global Financial Crisis in a Federation: Evidence from Germany, Januar 2012.
- Nr. 70 *Ulrich Stelkens/Hanna Schröder*, EU Public Contracts – Contracts passed by EU Institutions in Administrative Matters, März 2012.

- Nr. 71 *Hans Herbert von Arnim*, Der Bundespräsident – Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status, März 2012.
- Nr. 72 *Andreas Knorr*, Emissionshandel und Luftverkehr – Eine kritische Analyse am Beispiel des Europäischen Emissionshandelssystems (EU ETS), August 2012.
- Nr. 73 *Gisela Färber/Julia Einsiedler*, Bürokratiekostenabbau im Steuerrecht: Ein Ansatz zur Vereinfachung des Steuerrechts?, August 2012.
- Nr. 74 *Tim Jäkel*, Wer vergleicht seine Leistung, wenn er hohe Schulden hat? Empirische Evidenz aus den deutschen kreisfreien Städten, Mai 2013.
- Nr. 75 *Holger Mühlenkamp*, From State to Market Revisited: More Empirical Evidence on the Efficiency of Public (and Privately-owned) Enterprises, Juli 2013.
- Nr. 76 *Dirk Zeitz*, Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, September 2013.
- Nr. 77 *Stefan Domonkos*, Making Increased Retirement Age Acceptable: The Impact of Institutional Environment on Public Preferences for Pension Reforms, Juni 2014.
- Nr. 78 *Daniela Caterina*, Construing and managing the crisis: A cultural political economy perspective on the Italian Labour Market Reform 2012, Juni 2014.
- Nr. 79 *Marco Salm*, Property Taxes in BRICS: Comparison and a First Draft for Performance Measurement, Oktober 2014.
- Nr. 80 *Dirk Zeitz*, Der Antrag auf Wohngeld als Beispiel der Konsequenzen des Exekutivföderalismus auf den Erfüllungsaufwand, April 2015.
- Nr. 81 *Marco Salm/Christian Schwab*: HRM and Change Management: Comparative Results from Three European Cities of Excellence, September 2015.
- Nr. 82 *Marius Herr*, Das E-Government-Gesetz des Bundes – Ein verwaltungswissenschaftlicher Literaturbericht –, Oktober 2015.
- Nr. 83 *Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer*, Experiments in Public Administration – some research, but no agenda, Juli 2016.
- Nr. 84 *Dirk Zeitz*, Erprobung des Vollzugsbenchmarkings am Beispiel des Wohngeldes: Auswertung der Erhebungen, September 2016.

- Nr. 85 *Mario Martini* unter Mitarbeit von *Saskia Fritzsche* und *Michael Kolain*, Digitalisierung als Herausforderung und Chance für Staat und Verwaltung. Forschungskonzept des Programmbereichs „Transformation des Staates in Zeiten der Digitalisierung“, Dezember 2016; 2., unveränderte Aufl. Oktober 2018.
- Nr. 86 *Ulrich Stelkens/Agne Andrijauskaite*, Added Value of the Council of Europe to Administrative Law: The Development of Pan-European General Principles of Good Administration by the Council of Europe and their Impact on the Administrative Law of its Member States. August 2017.
- Nr. 87 *Rahel M. Schomaker/Michael W. Bauer*, Alternative Mechanismen zur europaweiten (Um-)Verteilung von Flüchtlingen und Migranten, Februar 2019.
- Nr. 88 *Ulrich Stelkens/Marcus Seyfarth*, Unionsrechtlicher Schutz der Berufsfreiheit vor dem nationalen Gesetzgeber: Relevanz der Dienstleistungsrichtlinie, der Berufsqualifikationsrichtlinie und der Verhältnismäßigkeitsrichtlinie für Inlandssachverhalte, Oktober 2019.
- Nr. 89 *Aleksandra Dzięgielewska*, Sozialpopulismus? Eine vergleichende Analyse der Sozialpolitik in Ungarn und Polen unter populistischen Regimes, Januar 2021.

ISSN 1868-971X (Print)
ISSN 1868-9728 (Internet)