

Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschrieben Stipendienförderung verwirklicht werden.

Die Performanz Ungarns in den Demokratieindizes

von Marvin Woltering

Wenn auch die Wende in Ungarn nun schon fast ein viertel Jahrhundert zurück liegt und das Land längst Mitglied der EU geworden ist, spielt die Frage nach dem Stand der demokratischen Konsolidierung in Ungarn bzw. der Qualität der ungarischen Demokratie dieser Tage eine so wichtige Rolle wie lange nicht mehr. Zumindest in der deutschen Medienlandschaft vergeht kaum eine Woche ohne, dass über einen neuen Tiefpunkt in der Entwicklung der Demokratie Ungarns berichtet wird.

Anlass für die besondere Aufmerksamkeit der Medien ist das Abschneiden der derzeitigen Regierung bei den letzten Wahlen 2010. Damals gewann der rechts-konservative FIDESZ an dessen Spitze der charismatische Viktor Orbán steht. Seine Partei befindet sich in der komfortablen Lage, dass die Regierungskoalition mit der KDNP über eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament verfügt und daher nicht auf Konsens mit der Opposition angewiesen ist. Diese Ausgangslage stellt ein Novum in Ungarn dar. Einen so großen Anteil der Sitze in einem Mehrparteiensystem zu erreichen ist stets etwas besonderes und stellt eher die Ausnahme dar. Dieses seltene Phänomen steht daher grundsätzlich in dem Verdacht, die Demokratie zumindest ein Stück weit zu unterminieren.

Der außergewöhnliche Umstand besteht aus zwei Hauptfaktoren. Zum einen ist in Ungarn erstmals seit der Wende praktisch eine Partei in einem eigentlichen Mehrparteiensystem so dominierend, dass sie allein die Verfassung ändern und damit die Grundlagen des Staates neuschreiben kann. Zum anderen trat bei den Wahlen von 2010 eine neue rechts-extremistische politische Kraft an, welche aus dem Stand 16 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Dieser Umstand stellt in ganz Mittel- und Osteuropa ein Novum dar und bescherte dem Land eine besondere internationale (mediale) Aufmerksamkeit. Fraglich ist, ob diese Entwicklungen so gefährlich für ein demokratisches System sind, dass Medienvertreter in ihren Publikationen den Abgesang auf die Demokratie in Ungarn üben

Es stellt sich die Frage in wie weit das ausländische Interesse gerechtfertigt ist. Aus diesem Grund soll hier analysiert werden, ob sich die Veränderung der Demokratiequalität seit 2010 in verschiedenen Demokratieindizes ablesen lässt.

Bereits im ersten Jahr ihrer Legislaturperiode hat die neue Regierung unter Viktor Orbán sehr strittige Gesetze auf den Weg gebracht, welche auf politischer Ebene international auf Kritik gestoßen sind. Weiter wurden die provokanten Demonstrationen der nationalistischen Partei Jobbik im Ausland als Bedrohung wahrgenommen.

Zunächst sollen hier die Ergebnisse von Freedom House in Bezug auf Ungarn untersucht werden. Dieses misst zwar nicht die Demokratie, allerdings teilt es die Staaten der Welt grob in „free“, „partly free“ und „not free“ ein. Es sieht Ungarn im Jahr 2013 genau wie seit der Wende als ein Land, das als „free“ bezeichnet werden kann und rechnet Ungarn zu den konsolidierten Demokratien.¹ Darüber hinaus weist der für das Land seit 2003 verfasste Report „Nations in Transition“ von der Organisation, für den Zeitraum 2010 bis 2012 gesteigerte Werte auf.² Freedom House hat die Bereiche „Electoral Process“, „Civil Society“, „Independent Media“, „National Democratic Governance“, „Local Democratic Governance“, „Judicial Framework and Independence“ und „Corruption“ untersucht und stellt im Gesamtergebnis für 2012 einen Wert von 2.86 fest. Für das Jahr 2010 konnte das Ergebnis von 2.39 konstatiert werden; 2008 war dies noch 2.14. Aus diesen Gesamtergebnissen kann abgeleitet werden, dass das Demokratieniveau in Ungarn seit Jahren sinkt. Das kontinuierliche Sinken für alle Indikatoren zur Messung demokratischer Strukturen in Ungarn entspricht der internationalen Kritik an den negativen Entwicklungen in dem Land.

Dennoch sei darauf verwiesen, dass der Trend steigender Werte für unterschiedliche Indikatoren in Ungarn von Freedom House bereits seit 2006 festgestellt wird. Der Trend eines Abbaus demokratischer Strukturen hat damit bereits vor dem überwältigenden Sieg der FIDESZ-Partei eingesetzt. Dem Report „Nations in Transition“ von Freedom House ist allerdings auch zu entnehmen, dass die Verschlechterung der Performanz der ungarischen Demokratie unter Orbán beschleunigt worden ist.³

Die Organisation stellte im Jahr 2012 fest, dass der Abbau demokratischer Strukturen in den Ländern Ukraine und Ungarn so dramatisch verliefen, wie in keinem anderen Land Mittel- und Osteuropas.

Zu einem sehr ähnlichen Ergebnis kommt der Bertelsmann Transformationsindex (BTI), der lediglich Transformationsländer untersucht. Der BTI stellt seit 2006 einen konstanten Abbau demokratischer Strukturen fest. Dieser bemerkt gravierende

¹ <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>

² Freedom House verteilt Bewertungen zwischen 1.00 und 10.00, wobei der Wert 1.00 perfekten demokratischen Bedingungen entspricht. Je höher das Ergebnis, desto „unfreier“ wird das jeweilige Land bewertet.

³ <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/hungary>

Veränderungen der Richtung der politischen Transformation erst zwischen 2010 und 2012.⁴ Der BTI attestiert Ungarn insgesamt einen Abwärtstrend der Demokratie. Das Land belegt hier nur noch Platz 17 von 128 untersuchten Staaten. Dies entspricht einem Wert von 8,35.⁵ Ungarn wird aus diesem Grund seit der letzten Erhebung 2012 nicht einmal mehr zu der Gruppe der am fortgeschrittensten Transformationsländer gerechnet, sondern findet sich neuerdings als Anführer einer zweiten Gruppe der am weitesten fortgeschrittenen Staaten wieder. Dieser zweiten von insgesamt fünf Staatengruppen gehören 20 Länder an. Ihr Demokratieniveau wird nicht als „highly advanced“, sondern nur noch als „advanced“ bezeichnet. Das Land Ungarn befindet sich hier in einer Kategorie mit Ländern wie Brasilien Botswana und der Türkei. Damit ist Ungarn nach dem BTI in die Zweite Liga der Demokratien abgerutscht.

Für Ungarn, das zwar nach wie vor von BTI als Demokratie eingestuft wird, dürfte dieses Abrutschen, als einstiger Avantgardist der Transformation in Ost- und Mitteleuropa wenig schmeichelhaft sein. Dies vor allem dann, wenn man die übrigen Länder der Gruppe betrachtet. Die einstigen „Transformationsanschieber“ im Zuge der Wende 1989/1990, Tschechien und Polen, können im Gegensatz zu Ungarn auf eine verbesserte Performanz ihrer demokratischen Strukturen und deren Bewertung im BTI-Index blicken. So findet sich Tschechien auf dem ersten Platz und Polen an vierter Stelle.

Des Weiteren erstellt BTI einen Management-Index, welcher die Performanz im Bereich Governance misst. Indikatoren sind hier beispielsweise Partizipation der Zivilgesellschaft, Konsensbildung, Vernetzung in regionalen Kooperationen und Anti-Korruptionsmaßnahmen. In diesem Index erreicht Ungarn lediglich Platz 48 und rangiert damit in der Dritten von sechs Staatengruppen, zusammen mit unterentwickelten Staaten wie Guatemala, Indien oder Albanien. In diesem Index liegt das Land sogar hinter Senegal und Sambia.⁶

Als Dritter untersuchter Demokratieindex bezeichnet The Economist Intelligence Unit Ungarn als „Flawed Democracy“, also als unvollständige Demokratie. Das Land wird damit dem zweiten Niveau von vier zugeordnet.⁷ Ungarn erreichte bei der ersten Erfassung im Jahr 2006 einen Wert von 7.53, was dem Rang 38 von 167 untersuchten Staaten entsprach. Für

⁴ BTI ermittelt nach verschiedenen Indikatoren einen Gesamtwert für den Zustand der Transformation, wobei Bewertungen zwischen 1,00 und 10,00 vergeben werden. Der Wert 10,00 als Gesamtnote stellt das beste zu erreichende Ergebnis dar und trifft auf vollständig konsolidierte Demokratien zu.

⁵ <http://www.bti-project.de/laendergutachten/ecse/hun>

⁶ <http://www.bti-project.de/index/management-index/>

⁷ The Economist unterscheidet zwischen „Full Democracy“, „Flawed Democracy“, „Hybrid Regimes“ und „Authoritarian Regimes“. Die Länder können Werte zwischen 0.00 und 10.00 erreichen, wobei 10.00 eine perfekte Demokratie beschreibt und der Wert 0.00 entsprechend ein perfektes autokratisches Regime meint.

2008 hatte die Republik Ungarn nur noch eine Gesamtpunktzahl von 7.44 (Rang 40 von 167) und 2010 lediglich 7.21.⁸ Im Index von 2011 konnte das Land nur noch knapp die Sieben-Punktmarke (7.04 Punkte; Rang 49 von 167) überschreiten. Ein Jahr später, im neusten Index war die Performanz erstmals unter 7.00 Punkten zu finden. Auch mittels dieses Index lässt sich feststellen, dass in Ungarn eine Verringerung des Demokratieniveaus schon seit Mitte der 2000er Jahre zu beobachten ist. Es zeigt sich darüber hinaus, dass mit dem Antritt der gegenwärtigen Regierung eine Beschleunigung des Abbaus demokratischer Strukturen eingesetzt hat.

Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Indizes zeigt Polity IV seit 1991 eine konstante Performanz der ungarischen Demokratie auf. Für den Untersuchungszeitraum von 1991 bis 2010 wird Ungarns politisches System zum Kreis der konsolidierten Demokratien gezählt und wird mit der Ziffer 10 für den höchsten zu erreichenden Wert bewertet.⁹ Zwischen 1988 und 1991 wurde Ungarn von Polity IV als hybrides System betrachtet. Davor zählte das Land zu den autokratischen Regimen. Der Index stellt bis Mitte 2011 (dem Zeitpunkt des letzten Reports), also mehr als einem Jahr nach Antritt der heutigen Regierung, keine Veränderung des Zustandes der Demokratie in Ungarn fest.¹⁰ Die Indikatoren für die Vermessung von politischen Systemen, wie sie Polity IV zu Grunde liegen, sind wesentlich gröber als die der vorher betrachteten Indizes. Aus diesem Grund zählte das Barometer Ungarn schon sehr früh zu den hybriden Regimen und verzeichnet seit mehr als 20 Jahren keine Veränderung des Zustandes als konsolidierte Demokratie.

Die Demokratieindizes können niemals die gesamte Entwicklung der Demokratie in einem Land erfassen, sie können allerdings die Tendenz des politischen Systems aufzeigen. Die unterschiedlichen Messinstrumente gebrauchen dabei verschiedenste Indikatoren und Methoden. Letztendlich kann aber konstatiert werden, dass sie meistens zu sehr ähnlichen Ergebnissen kommen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die untersuchten Demokratieindizes (mit Ausnahme von Polity IV) die Tendenz verzeichnen, dass sich die Entwicklung der Demokratie in Ungarn nach der EU-Mitgliedschaft in entgegengesetzte Richtung bewegt hat. Dieser Trend ist vor allem seit 2006 zu beobachten, also einer Zeit in der die heutige Regierung, welche international häufig für das Demokratiedefizit verantwortlich gemacht wird, noch nicht im Amt war. Auch wenn Orbáns FIDESZ damals noch nicht für den

⁸ http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf

⁹ Die Polity IV-Skala reicht von 10 bis -10, wobei der erste Wert vollständig konsolidierte Demokratien bezeichnet und letzterer eine vollständige Autokratie beschreibt.

¹⁰ <http://www.systemicpeace.org/polity/Hungary2010.pdf>

beginnenden Demokratieabbau verantwortlich zu machen ist, so ist aber seit 2010 ein deutlicher und beschleunigter Demokratieabbau zu beobachten.

Betrachtet man die verschlechterte Performanz Ungarns in den verschiedenen Demokratieindizes im Gegensatz zu den Jahren vor 2010, so kann ein besonderes Interesse der Medien an dem Fall Ungarn als gerechtfertigt gelten. Ungarn hat alles andere als einen Schritt in Richtung Konsolidierung in diesem Zeitraum getan. Nicht nachzuvollziehen ist allerdings, dass die Medien den Zustand der sich regelmäßig verschlechternden Demokratie-Performanz ausschließlich in Zusammenhang mit der jetzigen Regierung und dem Ausnutzen der zwei Drittel Mehrheit im Parlament bringen. Die Demokratiebarometer zeigen, dass die Wurzeln der verschlechterten Performanz Jahre vor dem Wahlsieg des FIDESZ anzusiedeln sind.

Wenn auch Ungarns Performanz in den Demokratie-Indizes als absteigend zu bewerten ist, so muss darauf hingewiesen werden, dass der Demokratieabbau auf einem hohen Niveau stattfindet und die verloren gegangenen Plätze in der Rankings noch nicht so groß ausfallen, als dass Ungarn der gegenwärtigen Entwicklung nicht entgegenzutreten könnte. Zwar hat sich die Qualität der ungarischen Demokratie verschlechtert und das Land sich weiter von der demokratischen Konsolidierung entfernt, doch muss das politische System nach wie vor als Demokratie gelten.

Insgesamt kann anhand der Demokratieindizes nicht abgelesen werden, dass in Ungarn eine neue Autokratie heranwächst oder bald etabliert wird. Die Indizes widersprechen also denjenigen westlichen Medien und bestimmten Politikern Westeuropas, die in dem FIDESZ und Viktor Orbán eine neue Diktatur als Bedrohung für Europa und seine demokratischen Errungenschaften sehen. Faktum ist lediglich, dass Ungarn in den letzten sieben Jahren eine Wende in seiner Bestrebung erfahren hat, sich zu einer konsolidierten Demokratie zu entwickeln. Der Transitionsvorreiter in Mittel- und Osteuropa wurde zu einem Bremser der demokratischen Entwicklung. Dennoch ist unbestreitbar, dass das Land nach wie vor als Demokratie zu bezeichnen ist.