

Ungarn

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 5,0 / Marktwirtschaft: 4,7)		9,7	Ergebnis Management-Index		6,7
Politisches System	Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	10 Mio.	
Wahlbeteiligung	70,5 % (2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	12.340	
Frauenanteil im Parlament	8,3 %		Arbeitslosenquote	6,5 %	
Bevölkerungswachstum^a	-0,2 %		HDI	0,837	
Größte ethnische Minderheit	4 %		UN-Education Index	0,93	
			Gini-Index	24,4 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975 und 2001. Quellen: UN Human Development Report 2003. Electionworld.org 2002. OECD 2002. Europäische Kommission 2002					

1. Einleitung

Das vorliegende Gutachten zum Stand der marktwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation Ungarns während der letzten fünf Jahre bezieht sich weitgehend auf die Regierungszeit der bürgerlich-konservativen FIDESZ unter Viktor Orbán. Es kommt zu dem Ergebnis, dass sich mit dem Sieg des „Rechtskonservatismus“ bei den Parlamentswahlen 1998 eine Stagnation der Entwicklung mit einigen demokratieabträglichen Tendenzen eingestellt hat. Dies ist als ein Misserfolg bei der Befestigung der demokratischen Konsolidierung zu bewerten.

Regierungschef Viktor Orbán spaltete während seiner Amtszeit durch seine Unfähigkeit zu Kompromiss und Kooperation sowie sein unverhohlenes Machtstreben die politischen Eliten und das Volk. Er wies dem Parlament eine Statistenrolle zu und neutralisierte im Zuge seiner Machtkonzentrationsstrategie die institutionellen Gegengewichte der Exekutive. Er bediente nationalistische Ressentiments und kehrte teilweise zu einer etatistischen Wirtschaftspolitik zurück.

Allein das Verfassungsgericht verblieb trotz vieler Streitigkeiten mit der Regierung in der Zeit von 1998 bis 2003 eine starke unabhängige Instanz und sorgte dafür, dass die ungarische Demokratie keine schwer wiegenden Schäden erlitt. Zudem machte die nach den Wahlen 2002 mit der Macht betraute sozialdemokratische Regierung unter Péter Medgyessy in den ersten Monaten ihrer Amtszeit viele der unter Orbán aufgetretenen Defekte wieder rückgängig. So können Ungarn weiterhin stabile Institutionen und die große Nähe zu den etablierten Demokratien westlichen Stils attestiert werden. Was bleibt, sind die tiefen Gräben in

Politik und Wirtschaft sowie die gespaltene Gesellschaft. Ihre Bewältigung wird mittelfristig den Transformationsprozess und damit auch die politische Arbeit der neuen Regierung Ungarns prägen. Insofern muss die Regierungsperiode Orbán als – durchaus reversibler – Rückschritt im fortgeschrittenen Transformationsprozess begriffen werden.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Die demokratische Wende fand in Ungarn nach vierzig Jahren kommunistischer Herrschaft statt. Im Unterschied zu den Nachbarländern hatte sich in Ungarn die sozialistische Ein-Parteien-Herrschaft nach einer Phase des stalinistischen Totalitarismus im Anschluss an den Aufstand von 1956 relativ früh liberalisiert. So wurde bereits in den 60er Jahren unter Führung des Kádár-Regimes damit begonnen, in Ungarn ein stärker konsumorientiertes kommunistisches Wirtschaftssystem zu etablieren. Der Verzicht auf die Politisierung aller Sphären des gesellschaftlichen Lebens, die teilweise Liberalisierung des Privat-, Wirtschafts- und Gesellschaftslebens sowie die dynamische Entwicklung der Schattenwirtschaft begründeten in den 70er Jahren die gesellschaftliche Ruhe und bescheidene Zufriedenheit im so genannten „Gulaschkommunismus“.

Der wachsende Lebensstandard, der die wichtigste Legitimation der kommunistischen Führung darstellte, war allerdings nicht nachhaltig. So musste die fehlende Produktivität der Industrie durch eine extensive Kreditaufnahme und Verschuldung des Staates im Westen wettgemacht werden. Bereits 1982 war eine Auslandsverschuldung in Höhe von 9 Mrd. US-Dollar aufgelaufen. Ende der 80er Jahre stand die „sozialistische Marktwirtschaft“ Ungarns mit Auslandsschulden von rund 20 Mrd. US-Dollar fast vor dem Konkurs. Die hohe Auslandsverschuldung war der Preis, den Ungarn für die frühe Öffnung der Wirtschaft zahlte. Diese frühe Öffnung legte nicht nur die mikrowirtschaftlichen Grundlagen der Wettbewerbsfähigkeit, sondern bereitete relevante Teile der ungarischen Bürger auf die kommenden Transformationsanforderungen vor.

Der demokratische Umbruch wurde in dieser Zeit von den reformkommunistischen Eliten selbst eingeleitet. Vor dem Hintergrund des Politikwechsels in Moskau und der desolaten wirtschaftlichen Situation des eigenen Landes waren diese Kräfte bereit, zumindest im begrenzten Maße die Liberalisierung und Pluralisierung des politischen Wettbewerbs zuzulassen. Der seit 1956 an der Spitze der kommunistischen Partei herrschende János Kádár wurde im Frühjahr 1988 ge-

stürzt und durch die kommunistischen Reformer Károly Grósz und Miklós Németh ersetzt. Die nun beschleunigten politischen und wirtschaftlichen Reformen führten zum Erstarken der Regimeopposition und schließlich zur Auflösung des Einparteiensystems. Der nach polnischem Vorbild 1989 geschaffene Runde Tisch, der für eine grundlegende Veränderung der politischen Ordnung und ihrer Verfassung sorgen sollte, hatte – unter Bedingungen einer demobilisierten, unpolitischen Gesellschaft – einen exklusiven Charakter und die Ergebnisse wiederum die Form eines von den Eliten ausgehandelten Kompromisses. Diese bestand in der Einigung auf freie Wahlen im Jahre 1990 und die notwendigen Verfassungsergänzungen. Der Systemwechsel in Ungarn verlief weitgehend als ein von den alten Regime-Eliten „von oben“ gesteuerter Prozess.

In den darauf folgenden Jahren konnte sich in Ungarn ein demokratisches politisches System etablieren und durch mehrfachen demokratischen Regierungswechsel einspielen. Die staatlichen Verwaltungsapparate wurden effektiver gestaltet und dezentralisiert. Schon 1990 wurden lokale Selbstverwaltungen eingeführt. Später folgten mittlere Ebenen der Selbstverwaltung als Träger einer regionalen Entwicklungspolitik. Die demokratische Transformation brachte die Umstrukturierung des Wirtschaftssystems mit sich.

Die demokratisch gewählten Regierungen der 90er Jahre privatisierten die ehemaligen Staatsunternehmen, liberalisierten den Außenhandel und sorgten für die Ausbreitung des privaten Anteils am Gesamt-Produktiveigentum von 35,2 (1992) auf 72 Prozent (1997). Parallel dazu wurden in Ungarn die industriellen Beziehungen reformiert, Gewerkschaften als Mitgliederverbände sowie Arbeitgeber- und Unternehmerorganisationen geschaffen. Unterschiedliche Agenden für die Beteiligung der Interessenorganisationen an politischen Willensbildungsprozessen wie die „tripartistischen“ Gremien wurden etabliert. Der demokratische Umbruch und die marktwirtschaftliche Transformation führten zu stetigem Wirtschaftswachstum, das 1996 forciert einsetzte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Ungarn hat bei der Transformation der politischen Ordnung Fortschritte gemacht. Demokratische Institutionen und rechtsstaatliche Verfahren waren schneller konsolidiert als in nahezu allen anderen Transformationsstaaten des postkommunisti-

schen Mittel- und Osteuropas. Die rasche Konsolidierung der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen verhinderte, dass trotz der Polarisierungsstrategie der Regierung Orban die Konsolidierung der Demokratie nachhaltig gefährdet werden konnte.

3.1.1 Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme, die den demokratischen Konsolidierungsprozess hätten gefährden können, existieren in Ungarn nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist ohne Einschränkungen etabliert. Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk sind keine politisch brisanten Fragen. Die ungarische Verfassung sieht die nationalen und ethnischen Minderheiten, die in Ungarn leben, als konstituierende Elemente des Staates an. Ungarn betreibt eine sensitive und aktive Minderheitenpolitik. Staat und Kirche sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Die öffentliche Verwaltung wurde weiter professionalisiert und modernisiert, auf zentraler Ebene ist ihre Reform beinahe abgeschlossen.

Die territorial-institutionelle Dezentralisierung kam nur wenig voran. Defizite bestehen insbesondere auf lokaler Ebene. Dort beeinflusst Ressourcenknappheit die Autonomie und Leistungsfähigkeit der kommunalen Selbstverwaltung. Viele Verwaltungspositionen wurden insbesondere nach 1998 in klientelistischer Manier an Sympathisanten der Kleine Landwirte Partei (FKGP) oder FIDESZ vergeben. Es ist fraglich, ob die jeweiligen Kommunalverwaltungen die vor dem Hintergrund von Dezentralisierung und EU-Beitritt neuen und zusätzlichen Aufgaben befriedigend wahrnehmen können.

(2) *Politische Partizipation*: Das universelle, aktive und passive Wahlrecht und die korrekte Durchführung von Wahlen sind in Ungarn gegeben. Die Parlamentswahlen im April 2002 waren, wie die vorangegangenen Wahlen seit 1990, frei und fair. Sie erfüllten die internationalen Standards und Anforderungen demokratischer Wahlen. Die Wahlbeteiligung hatte mit gut 71 Prozent den höchsten Stand seit dem Regimewechsel. Die gewählte Regierung besitzt die effektive Regierungsgewalt. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen von Kirchen, staatlichen Sicherheitsorganen oder Militärs existieren nicht. Die Regierung respektiert die freie politische Organisation und Meinungsäußerung.

Die Gewerkschaften vertreten mehr als 30 Prozent der Arbeiterschaft und es sind mehr als 60 000 Nicht-Regierungsorganisationen in Ungarn registriert. Das Ver-

fassungsgericht erklärte einen Gesetzentwurf für verfassungswidrig, mit dem die kritische Berichterstattung über Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens beschränkt worden wäre. Seit Mai 2002 sind Regierung und Opposition wieder gleichmäßig im Vorstand der Kuratorien der öffentlich-rechtlichen Medien vertreten. Unter der FIDESZ-Regierung (1998-2002) waren ausschließlich Gefolgsleute in diese Gremien berufen worden, was insbesondere im Wahlkampf zu einer Überrepräsentation der Regierungsparteien im öffentlichen Rundfunk und Fernsehen führte. Dieser Defekt wurde mit dem Regierungswechsel 2002 behoben. Der Regierungswechsel wirkte sich positiv auf die Qualität der ungarischen Demokratie und ihre politische Kultur aus, die vorübergehend durch die polarisierende Politik der Regierung Orban gelitten hatte.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Ungarn entwickelte ein extensives System von „Checks and Balances“. Die FIDESZ-Regierung testete allerdings von 1998 bis 2002 alle als Gegengewicht fungierenden Institutionen bis an die Grenze der Verfassung. Sie schaffte es, im Zuge einer Konzentration exekutiver Macht die Notenbank, die Kontrollgremien, das Gerichtswesen sowie die Wettbewerbsaufsicht zu neutralisieren. Zudem wurde die Opposition bisweilen aus allen wichtigen Ausschüssen verdrängt und Untersuchungsausschüsse verhindert.

Mit der Wahl der sozialdemokratischen Regierung (April 2002) sind wieder alle demokratischen Gepflogenheiten in das Parlament zurückgekehrt. Zudem hat die neue Regierung angekündigt, Rechte der Opposition stärker als bisher auch verfassungsmäßig zu verbrieften. Eine generelle Umgehung der richterlichen Kontroll- und Prüfungsrechte ist aber auch für die Zeit zwischen 1998 und 2003 nicht zu konstatieren. Die verfassungsmäßigen und gesetzlichen Garantien für die Unabhängigkeit der Gerichte funktionieren gut.

Problematisch ist allerdings die finanzielle Abhängigkeit der Justiz von der Regierung. So schränkte die FIDESZ-Regierung die finanziellen Möglichkeiten des Verfassungsgerichts ein. Damit einhergehende Versuche, die Kompetenzen des Gerichts zu beschneiden, blieben jedoch erfolglos. Das Verfassungsgericht agierte seit 1990 bei allen Streitigkeiten als starke unabhängige Instanz. Dies hat sich auch zwischen 1998 und 2003 nicht geändert. Unter der neuen sozialdemokratischen Regierung wurde im August 2002 ein Gesetzentwurf ins Parlament eingebracht, der die finanzielle Abhängigkeit der Justiz von der Regierung beseitigen soll.

Die Korruption von Politik und Verwaltung stellt in Ungarn zwar ein Problem dar, wird aber strafrechtlich verfolgt. Die Immunität von gewählten Personen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut sind, wurde im Zuge der langfristigen Strategie zur Korruptionsbekämpfung enger gefasst. Zudem wurden unter anderem strafrechtliche Regelungen verschärft, Offenlegungspflichten ausgeweitet und öffentliche Vergabeverfahren unter strengere Aufsicht gestellt. Diese und andere Maßnahmen wurden von der Öffentlichkeit allerdings als noch nicht hinreichend wahrgenommen. Manche Bereiche des öffentlichen Sektors gelten weiterhin als bestechlich. Die bürgerlichen Freiheiten werden in Ungarn generell geachtet. Die Menschen- und Grundrechte werden gewahrt.

Die Verfassung verbrieft die Gleichheit vor dem Gesetz und die Justiz wird als unparteilich erachtet. Die Religionsfreiheit ist in der ungarischen Verfassung verankert; bisher gab es bei der Umsetzung und Garantie dieser Verfassungsnorm keine Probleme. Ungarn betreibt eine sensitive Minderheitenpolitik und richtet sein Hauptaugenmerk zur Zeit auf die noch mangelnde Integration der Roma. Zu kritisieren ist das Fehlen eines einheitlichen Gesetzes gegen Diskriminierung. Zudem besteht kein umfassendes System zur Durchsetzung bestehender Diskriminierungsverbote. Die neue Regierung hat diesbezüglich einen Gesetzesentwurf verfasst, der die bestehenden Probleme in diesem Bereich angeht.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) Institutionelle Stabilität: Ungarn verfügt über stabile Institutionen, die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit garantieren. Das Parlament wurde allerdings unter der Regierung Orbán in eine Statistenrolle gedrängt. Sitzungstage wurden gekürzt und inhaltliche Debatten über die Regierungspolitik in einem Maße eingeschränkt, dass sich selbst Abgeordnete der Regierungspartei darüber beklagten. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit kam es unter der Machtkonzentrationsstrategie der FIDESZ-Regierung zu den genannten vorübergehenden Einschränkungen. Die Verwaltung ist auf der zentralstaatlichen Ebene im Allgemeinen leistungsfähig. Ausnahmen waren unter der Orban-Regierung die von der FKGP geleiteten Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt. Defizite bestehen aber vor allem auf kommunaler Ebene insbesondere vor dem Hintergrund von Dezentralisierung und EU-Beitritt.

Die ungarische Justiz ist unabhängig und die Selbstverwaltung der Gerichte funktioniert gut. Die Gerichtsverfahren verlaufen einigermaßen zügig. Die meisten Verfahren werden in der ersten Instanz innerhalb eines Jahres abgeschlossen. Zur Entlastung des Obersten Gerichtshofes werden seit Anfang 2003 Tafelgerichte eingerichtet. Diese neuen Berufungsinstanzen sollen den Obersten Gerichtshof gleich bei Antritt um ca. 6 000 Berufungsverfahren entlasten. Dies und die Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit der Judikative sind zentrale Schritte zur weiteren Steigerung der Leistungsfähigkeit der Justiz.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Während es in den meisten postkommunistischen Staaten nach den Gründungswahlen und teils bis heute zu extremer Fraktionalisierung sowie zu unüberschaubaren Spaltungen, Zusammenschlüssen und Neugründungen von Parteien kam, ist das Parteiensystem in Ungarn erstaunlich stabil. Allerdings hat sich das politische Lager rechts von der Mitte noch nicht stabilisiert; von robusten Parteibindungen und Stammwählerschaften kann noch nicht gesprochen werden. Die ideologische Polarisierung ist moderat, wenngleich sie von der Regierung Orbán bewusst etwas zugespitzt wurde. Mit der ungarischen Wahrheits- und Gerechtigkeitspartei (MIÉP) gibt es allerdings eine Partei, die in den vier Jahren der Regierung Orbán zwar weder Oppositions- noch Regierungspartei war, aber als rechtsradikal und antisemitisch einzustufen ist. Ob ihr Potenzial über die bei den Wahlen 2002 erreichten 4,3 Prozent hinausgeht, wird von Beobachtern unterschiedlich beurteilt. Weitere Anti-Systemparteien sind im ungarischen Parteienspektrum nicht vertreten.

Die Wahl 2002 führte zu einer Konzentration der politischen Lager und einem moderaten Anstieg der Polarisierung. Der Wahlkampf, in dem sich ein traditionelles, national-populistisches Lager, zu dem die Regierungspartei FIDESZ gehörte, und ein kosmopolitisch-sozialdemokratisches Lager gegenüberstanden, vergiftete teilweise die öffentliche Debatte in Ungarn wie nie zuvor seit dem Systemwechsel 1989. Die Hauptverantwortung dafür trägt die FIDESZ von Premier Viktor Orbán, wenngleich auch Sozialisten und Liberale mitunter demagogisch auftraten. Das Parteienverhalten tendierte in dieser Zeit dazu, nicht Konflikte zu erkennen und zu lösen, sondern vielmehr dazu, politisch-kulturelle Differenzen der Eliten in das Wahlvolk hineinzutragen. Aufgabe des neuen Premiers Péter Medgyessy muss es deshalb sein, die im Wahlkampf aufgerissenen Gräben in Politik und Wirtschaft wieder zu schließen.

Die von den Parteien unabhängige Öffentlichkeit, die zur Vermittlung der beiden Lager beitragen könnte, ist in Ungarn noch zu schwach. Die Gewerkschaften verloren in den letzten Jahren ihren Einfluss und die privilegierte politische Position. Schnell fallende Mitgliederzahlen und schwächer werdende Legitimität kennzeichnen ihre Lage. Die politische Partizipation liegt unter westeuropäischem Niveau. Politik und Bevölkerung zeigen Entfremdungstendenzen. Die Zufriedenheits- und Vertrauensindizes in Bezug auf das demokratische Regime nahmen in der ersten Hälfte der 90er Jahre stark ab und schwanken seither auf einem relativ niedrigen Niveau. Intermediäre politische Institutionen auf der Meso- und Mikroebene sind kaum verbreitet. Viele der 60 000 Nicht-Regierungsorganisationen sind, wie die gesamte Zivilgesellschaft, eher auf marktförmige Dienstleistungen ausgerichtet, als an der partizipatorischen Unterfütterung der Demokratie.

3.2. Transformation zur Marktwirtschaft

Ungarn hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung weitere Fortschritte gemacht und nimmt nach einer langen Übergangsphase in wirtschaftlicher Hinsicht nun unter den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten eine Führungsrolle ein. Dies gilt insbesondere für den mikrowirtschaftlichen Bereich, den Dienstleistungssektor und den Einsatz fortgeschrittener Technologien. Allerdings hat in jüngster Zeit die Attraktivität für Auslandsinvestitionen gelitten und Einbußen der makroökonomischen Wettbewerbsfähigkeit wurden in den vergangenen Jahren sichtbar. Zudem wurde die stabilitätsorientierte Fiskal- und Verschuldungspolitik in der jüngsten Vergangenheit wieder gelockert.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren der UN zeigen für Ungarn im internationalen Vergleich ein hohes Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, erlaubt immer mehr Bürgern eine hinreichende Optionsvielfalt und Wahlfreiheit. Die Einkommensungleichheit, gemessen am Gini-Index, ist außerordentlich gering und das Bildungsniveau, gemessen am UN-Education Index ist hoch. Der UN-Gender Development Index lässt nicht darauf schließen, dass geschlechtsspezifische Diskriminierung in Ungarn über dem OECD-Niveau liegt. Auch (die relative) Armut ist nicht weit verbreitet. Viele Haushalte, deren Einkommen zur Zeit der Rezession (1991-93) unter die Armutsgrenze fielen, erholten sich in den letzten Jahren. Eine Studie der Weltbank (2001) zeigt aber, dass Ar-

mut besonders in ländlichen Gebieten mit schlechtem Anschluss an die Industrie und noch stärker unter der Roma-Minderheit verbreitet ist und sich zu verfestigen droht.

3.2.2. Markt- und Wettbewerbsordnung

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die Wirtschaft ist größtenteils entstaatlicht. Während der FIDESZ-Regierung kam es allerdings zu Wiederverstaatlichungen statt weiterer Privatisierungen. So wurden etwa die Postbank und die Ungarische Entwicklungsbank wieder unter staatliche Kontrolle gestellt. Das etatistische Eingreifen Orbáns in die Wirtschaft brachte Analytiker zu dem Schluss, dass das Wahlprogramm der Sozialisten marktgerechter sei, als die Regierungspraxis der konservativen FIDESZ. Ein Versäumnis der FIDESZ-Regierung war es, dass sie in einem volkswirtschaftlich günstigen Umfeld die notwendigen Reformen in den Bereichen Verwaltung, Regional-, Gesundheits- und Bildungspolitik verschleppt oder wie im Falle der Rentenreform aktiv gebremst hat.

Größere Marktzutritts- oder Marktsaustrittsbeschränkungen gibt es in Ungarn nicht. Seit Mitte 2001 sind sämtliche bis dahin bestehenden Devisenbeschränkungen aufgehoben, was die nunmehr vollständige Konvertibilität der Währung Forint bedeutet. Der Außenhandel ist zu über 90 Prozent liberalisiert. Exportzölle werden nicht erhoben. Seit Ende des Jahres 2000 sind alle Zölle auf Importe von Industriewaren aus der EG abgeschafft. Das Kartellrecht entspricht in den entscheidenden Bereichen europäischen Standards. Die Wettbewerbsbehörde leistet gute Arbeit. Zudem besteht ein Rechtssystem mit einklagbaren Rechten (u. a. Eigentum). Das Bankensystem Ungarns ist stabil und leistungsfähig. Kapitalausstattung und Rentabilität sind zufrieden stellend. Der Anteil der notleidenden Kredite ging seit 1998 ständig zurück und beträgt 2002 nur noch 2 Prozent. Der ungarische Finanz- und Kapitalmarkt wurde in den letzten Jahren transparenter und sicherer.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraumes wurde in Ungarn eine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik betrieben. Seit 2001 ist die Direktfinanzierung des öffentlichen Sektors durch die Zentralbank abgeschafft. Ihre Unabhängigkeit ist

damit nach EU-Maßstäben gewährleistet. Die Teuerungsrate wurde auf ein Niveau von etwa 6 Prozent im Jahr 2002 gesenkt, nachdem sie in den Jahren zuvor auf hohem Niveau schwankte (Durchschnitt 1997-2001: 12,1 Prozent). Die dafür notwendige Aufgabe der flankierenden Wechselkursanpassung („crawling peg“) durch die ungarische Notenbank hatte für die Stabilität des Forint keine negativen Folgen. Die Fiskal- und Verschuldungspolitik der Regierung war bis Mitte des Jahres 2001 stabilitätsorientiert und erfolgreich. Die Nettoneuverschuldung sowie die Gesamtverschuldung des Haushaltes konnten gesenkt werden.

Auch die Auslandsschulden konnten unter Mithilfe des starken Forints zurückgeführt werden. Rezession und vorgezogene Wahlkampfversprechen sorgten allerdings seit Mitte 2001 wieder für eine Lockerung der Fiskalpolitik und 2002 für einen deutlichen Anstieg der Neuverschuldung. Um die Währungs- und Preisstabilität nicht zu gefährden und die Verschuldungspolitik nicht aus dem Ruder laufen zu lassen, ist für die neue sozialdemokratische Regierung in der kommenden Zeit ein restriktiver Kurs in der Fiskalpolitik angezeigt. Dies gilt gerade für die Perspektive eines zukünftigen Beitritts zur WWU.

3.2.4. Privateigentum

Ungarn hat einen funktionsfähigen Privatsektor, der 2002 etwa 80 Prozent des BIP erwirtschaftete. Die Eigentumsrechte sind rechtlich klar festgelegt und übertragbar. Privateigentum ist in Ungarn inzwischen die am weitesten verbreitete Form von Eigentum.

3.2.5. Welfare Regime

In Ungarn ist ein soziales Netz zur Kompensation von Armut und Absicherung gegenüber sozialen Risiken aufgebaut. Das Land verfügt über eine Invaliditäts- und Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe sowie ein staatliches Behinderten-Programm. In den letzten Jahren gibt es vor allem Bemühungen, die verfestigte Armut in ländlichen Gebieten und innerhalb der Roma-Minderheit durch Rehabilitations- und Reintegrationsprogramme zu bekämpfen. Ein Viertel der ungarischen Bevölkerung ist zur Existenzsicherung auf den gesetzlichen Mindestlohn angewiesen, der trotz einer Anhebung von 25 Prozent mit 200 Euro, bei vergleichsweise hoher Inflation, weit unter dem EU-Standard liegt. Das ungarische

Rentensystem wurde seit 1997 tief greifend reformiert und steht im Jahr 2002 auf einer langfristig tragfähigen Basis.

Dagegen ist das Gesundheitssystem marode. Die ungarische Bevölkerung ist verglichen mit Westeuropa in einer schlechten gesundheitlichen Verfassung, was auf Leistungsschwächen des Gesundheitssystems schließen lässt. Auch die Finanzierungsseite ist defizitär. Mangelnde Effizienz und schwache Anreize für Kosteneinsparungen haben in den letzten Jahren zu chronisch leeren Kassen geführt. De jure ist die Chancengleichheit in Ungarn weit entwickelt. So gibt es in Ungarn neben einer verfassungsmäßigen Verbriefung der Gleichbehandlung Fördermechanismen für ethnische Minderheiten, Behinderte und Diskriminierungsverbote von Frauen, die unter anderem gleichen Lohn für gleiche Arbeit vorschreiben. De facto gibt es in Ungarn allerdings Probleme.

Große Teile der Roma befinden sich am unteren Ende der gesellschaftlichen Schichtung wieder. Schlechte Bildung, Langzeitarbeitslosigkeit und die sich daraus verfestigende Armut kennzeichnen ihre Situation. Frauen sind auf parlamentarischer Ebene und auf dem ungarischen Arbeitsmarkt stark unterrepräsentiert. Das Prinzip gleicher Lohn für gleiche Arbeit wird in der Realität nur unzureichend umgesetzt. Dies muss allerdings auch für die meisten EU-Länder gelten. Hinsichtlich der Integrationsbemühungen des Staates erscheint nur das Behindertenprogramm wirklich erfolgreich zu sein.

3.2.6. Leistungsstärke der Volkswirtschaft

Die ungarische Wirtschaft verzeichnet stabile Wachstumsraten. Die Arbeitslosigkeit ist mit 5,3 Prozent Mitte 2002 weit niedriger als im EU-Durchschnitt. Die Schuldsituation entspannt sich langsam. Die ausländischen Direktinvestitionen fließen nach wie vor nach Ungarn, nahmen aber im Untersuchungszeitraum stetig ab. Dies ist allerdings zum Teil darauf zurückzuführen, dass immer mehr der ursprünglichen Auslandsinvestitionen aus den in Ungarn erzielten Gewinnen refinanziert werden. Im Bereich der Fiskalpolitik wurden bis Mitte 2001 die bereits genannten Stabilisierungsfortschritte erzielt. Unter den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas nimmt Ungarn in wirtschaftlicher Hinsicht mit Tschechien die Führungsrolle ein (BIP per capita im Jahr 2000 in Euro: Tschechien 13 500, Ungarn 12 400 und Polen 8 700).

3.2.7. Nachhaltigkeit

Insbesondere im Bereich des Umweltschutzes hat Ungarn in den letzten Jahren beachtliche Fortschritte erzielt. 1998 verabschiedete Ungarn ein umfassendes Umweltschutzprogramm. So wurden von 1998 bis 2000 umfangreiche Umweltinvestitionen vorgenommen und die Verwaltungskapazitäten für eine wirksame Kontrolle der Umweltauflagen ausgebaut. Im Ergebnis konnten die Qualität von Wasser und Luft verbessert, Naturschutzgebiete ausgeweitet und gute Fortschritte bei der Abfallwirtschaft erzielt werden. Im Bereich Bildung schneidet Ungarn gemessen an den gängigen Indikatoren durchweg gut ab. Bildungsausgaben, Alphabetisierungsgrad und Teilnahmequoten an den jeweiligen Bildungsstufen liegen auf einem mit den EU-Staaten vergleichbaren Niveau.

Schul- und Erwachsenenbildung sind gut entwickelt. Der Anteil der Hochschulabsolventen, Nettozugänge an den Universitäten sowie Immatrikulationsraten stiegen in den letzten Jahren stetig an und sind ein Indiz dafür, dass Ungarn auch in Zukunft seine Wettbewerbsfähigkeit erhalten kann. Dem steht zur Zeit allerdings noch die stagnierende Finanzausstattung der Universitäten im Wege. Die niedrigen Gehälter für das Forschungs- und Lehrpersonal an den Universitäten können schon mittelfristig zu einem schleichenden „brain-drain“ aus dem tertiären Bildungssystem führen. Eine schwere Zukunftshypothek, die wie in ganz Ost- und Ostmitteleuropa auch auf dem ungarischen Bildungssystem lastet.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

4.1. Politische Ordnung

Bereits vor dem Untersuchungszeitraum waren die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, Zugehörigkeit zum Staatsvolk und Säkularisierung voll gewährleistet. Sie wurden erhalten. Gleiches gilt für die Leistungsindikatoren freie und faire Wahlen und effektive Regierungsgewalt der demokratisch gewählten Autoritäten. Auch die *freedom of choice* und die bürgerlichen Freiheiten waren und sind in Ungarn gewahrt. Progressive Tendenzen gab es im Bereich der oberen Verwaltungsstrukturen, insbesondere der zentralen Regierungsverwaltung. Sie wurden in den letzten vier Jahren professionalisiert und modernisiert, ihre Reform scheint nahezu abgeschlossen.

Regressive Tendenzen und Defekte im Bereich der Meinungs- und Pressefreiheit und der gegenseitigen Gewaltenteilung und Kontrolle im Zuge der Machtkonzentrationsstrategie der FIDESZ-Regierung wurden von der neuen sozialdemokratischen Regierung (seit Mitte 2002) behoben. Stagniert hat die Korruptionsbekämpfung in Ungarn. Trotz einer langfristigen Strategie für ihre Bekämpfung gelten manche Bereiche des öffentlichen Sektors weiterhin als bestechlich. Auch die Reform der lokalen Verwaltungsstrukturen wurde in Ungarn, trotz Anfangserfolgen, nicht weiter vorangebracht. Die weiterhin bestehende schlechte Ressourcenausstattung der kommunalen Selbstverwaltungen beeinträchtigt deren Leistungsfähigkeit und Autonomie.

4.2. Konsolidierung der Demokratie

Die Stabilität der grundlegenden Verfassungsinstitutionen bestand in Ungarn schon vor der Untersuchungsperiode und wurde gewahrt. Eine positive Rolle spielte das Verfassungsgericht im Gewaltengefüge, das in allen Streitigkeiten mit der FIDESZ-Regierung als starke und unabhängige Instanz agierte und seine Geltungskraft unter Beweis stellte. Negativ zu bewerten ist die Entwicklung im Bereich der politischen und gesellschaftlichen Integration. Hier schlug vor allem der Wahlkampf 2002 negativ zu Buche.

Die Parteien trugen in dieser Zeit ihre Konflikte in das Wahlvolk hinein und nahmen ihre Funktion zur Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen nur unzulänglich wahr. Sie vergifteten die öffentliche Debatte und schufen Gräben in Politik und Wirtschaft. Sie polarisierten die bis dato eher passive Bevölkerung. Auch intermediäre, unabhängige zivilgesellschaftliche Gruppen, die zu einer Vermittlung hätten beitragen können, waren und sind in Ungarn nur sehr schwach ausgebildet. Die grundsätzliche Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren durch die Bevölkerung konnte der Wahlkampf jedoch nicht gefährden.

4.3. Sozioökonomischer Entwicklungsstand

Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine leichte Verbesserung des bereits hohen Entwicklungsstandes. Dies betrifft auch die Indikatoren der Nachhaltigkeit und den Gini-Index. Letzterer lässt auf eine leichte Verkleinerung der Einkommensdisparitäten schließen.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	Gini-Index	UN-Education Index	Politische Partizipation von Frauen ¹	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,817	0,813	0,77	25,3	0,91	8,3	10.232
2000	0,835	0,833	0,80	24,4	0,93	8,3	12.416

¹Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen. Quellen: UNDP: Human Development Report 2000, 2002

4.4. Wirtschaftsordnung

Ungarn hat zwischen 1998 und 2003 seine Markt- und Wettbewerbsordnung weiter ausgebaut. Teilweise gab es etatistische Eingriffe, die wie die Rückverstaatlichung von Unternehmen den Privatisierungsprozess singulär behinderten. Devisenbeschränkungen wurden vollständig aufgehoben und der Außenhandel wurde weiter liberalisiert. Das Kartellrecht wurde reformiert und entspricht nun westeuropäischen Standards. Das Kapital- und Bankensystem blieb trotz der schlechten weltwirtschaftlichen Lage stabil und leistungsfähig. Die notleidenden Kredite wurden seit 1998 ständig geringer und die Transparenz des Finanz- und Kapitalmarkts nahm im Untersuchungszeitraum weiter zu.

4.5. Wirtschaftliche Leistung

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung war während des Untersuchungszeitraums stabil und erfolgreich. Fortschritte konnten auch bei der Inflations- und Wechselkurspolitik erzielt werden, die seit 2001 die Teuerungsrate signifikant senkte. Dagegen war die Fiskal- und Verschuldungspolitik der ungarischen Regierung nur bis Mitte 2001 stabilitätsorientiert. Seit dieser Zeit sorgten das Wegbrechen der Steuereinnahmen und die Zunahme der Staatsausgaben für eine steigende Neuverschuldung, insbesondere im Jahr 2002. Der Anstieg der vor allem konsumtiven Staatsausgaben schlug sich auch auf die Leistungsbilanz nieder. Ihr Fehlbetrag lag 2002 bei ungefähr 4,7 Prozent des BIP. Für die kommenden Jahre ist gerade aus der Perspektive eines zukünftigen Beitritts zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion wieder ein restriktiver Kurs in der Fiskalpolitik angezeigt. Dies gebietet auch das Haushaltsdefizit.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Reales Wachstum des BIP in %	4,9	4,2	5,2	3,8	3,3 (S)
Güterexporte in Mrd. US\$	19,7	21,8	25,4	28,1	31,0 (S)
Güterimporte in Mrd. US\$	22,1	24,0	27,5	30,1	34,1 (S)
Inflation	14,2	10,0	10,0	9,1	5,3 (S)
Arbeitslosigkeit in %	8,9	6,9	6,6	5,7	5,9 (Q4)
Öffentlicher Budgetsaldo in % des BIP	-7,0	-4,3	-3,5	-3,3	-9,5(S)
Leistungsbilanzsaldo in Mrd. US\$	-2,3	-2,1	-1,5	-1,1	-3,1(S)

(S): Schätzung auf der Basis der letzten drei Quartale. Quelle: Europäische Kommission 2002. Dresdner Bank 2002. Bank Austria 2002

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Transformation Ungarns zählt zu den einfacheren Fällen im postkommunistischen Europa. Die Ausgangsbedingungen waren in politischer wie auch in wirtschaftlicher Hinsicht günstig. Bereits im kommunistischen System bildeten sich erste marktwirtschaftliche Strukturen heraus. Das Entwicklungsniveau der Wirtschaft war im Vergleich mit anderen Ostblockländern relativ hoch und die Entwicklungsstruktur war ausbalanciert. Ein tragfähiges Bildungsniveau und viele gut ausgebildete Arbeitskräfte, sichere Grenzen und das Fehlen gewaltsamer Konflikte waren weitere Startvorteile der Transformation. Zudem zeichnete sich Ungarn durch eine ethnisch homogene Gesellschaft aus; die Intensität ethnischer, religiöser oder sozialer Konflikte war niedrig. Lediglich die Situation der Roma barg ein gewisses Konfliktpotenzial. Allerdings war die parlamentarische Demokratie nach dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes nur schwach in der Zivilgesellschaft verankert.

Bei ihrem Amtsantritt 1998 fand die Regierung Orbán eine stabile Demokratie vor, in der nach 1994 zum zweiten Male eine reibungslose Ablösung der Regierung durch veränderte Parlamentsmehrheiten stattgefunden hatte. Die Grund- und Minderheitenrechte wurden gewährleistet, die drei Gewalten achteten sich und arbeiteten konstruktiv zusammen. Angezeigt waren zu dieser Zeit die Korruptionsbekämpfung und eine Reform des Justizwesens. In wirtschaftlicher Hinsicht wurde ein durch seine Einschnitte in den Sozialstaat unpopuläres, aber notwendi-

ges Stabilitätsprogramm bereits von der sozialdemokratischen Vorgängerregierung eingeführt („Bokros-Paket“) und zeigte zu Amtsantritt der FIDESZ-Regierung erste Erfolge. Der Schwierigkeitsgrad für die weitere Transformation von Demokratie und Marktwirtschaft ist aus diesen Gründen und trotz einer sich verschlechternden weltwirtschaftlichen Lage zwischen 1998 und 2003 als gering einzustufen.

5.2. Zielsicherheit

Die strategischen Prioritäten der Regierung Orbán waren die Vollendung des Systemwechsels von 1990, der von der FIDESZ durch die sozialdemokratische Regierungszeit 1994 bis 1998 als unterbrochen angesehen wurde. Gleichzeitig ging es der FIDESZ um die Schaffung einer neuen gesellschaftlichen Elite und deren Verankerung in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Reformpolitisch orientierte man sich während der Regierungszeit und des Wahlkampfes ganz am Ziel des EU-Beitritts. Wirtschaftliche wie institutionell-politische Reformen wurden bis Mitte 2001 konsequent an diesem Ziel gemessen. Regierungschef Orbán setzte die konsequente Reformpolitik der Vorgängerregierung im Wesentlichen fort, neue Akzente wurden makroökonomisch durch die Aufgabe des „crawling-peg“-Systems der gleitenden Wechselkursanpassung und gleichzeitig erfolgreicher Anti-Inflationspolitik gesetzt.

Allerdings gab es wirtschaftspolitisch die Versuchung eines nationalen Etatismus. So etwa bei der Förderung ungarischer Unternehmer und der Diskriminierung ausländischer Investoren bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dieser „populistische Wirtschaftsnationalismus“ wurde noch durch die Wiederverstaatlichung einiger Unternehmen verstärkt. Die Reform des Justizsystems wurde fortgeführt und eine langfristige Strategie zur Korruptionsbekämpfung verabschiedet. Sozialpolitisch wurde die Reform des Rentensystems weitergeführt. Die notwendige tiefgreifende Reform des Gesundheitssystems wurde mehrfach aufgeschoben und dann vermieden. Zudem wurden zahlreiche Infrastrukturmaßnahmen angekündigt, aber nur in Teilen umgesetzt.

Im Zuge des Wahlkampfes gab die FIDESZ-Regierung zudem ihre restriktive und stabilitätsorientierte Haushaltspolitik auf und setzte trotz eines Wegbrechens der Steuereinnahmen auf eine expansive und populistische Ausgabenpolitik. Außerdem sorgte trotz der durchgeführten institutionellen Reformen das Demokratieverständnis des Ministerpräsidenten Orbán für eine Kehrtwende im Verhältnis

von Regierung und Opposition. Der Wahlkampf riss Gräben in Politik und Wirtschaft und weichte die gegenseitige Vertrauensbasis und Erwartungssicherheit auf.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierungspraxis der FIDESZ neigte zu etatistischer Wirtschaftspolitik mit einer Tendenz zur populistisch inspirierten Redistribution. Ihre stabilitäts- und wirtschaftspolitischen Reformen bauten weitgehend auf dem „Bokros-Paket“ (1995) der sozialistischen Vorgängerregierung auf. In der Innen- und Sozialpolitik ließ Orbán Konsequenz und Gestaltungswillen vermissen. Statt die Reformpolitik konsequent fortzusetzen, baute er auf den Status quo. Zwar wurde der Bereich der Justiz und der zentralstaatlichen Verwaltungsstrukturen reformiert; Reformen im Gesundheitswesen, der Bildung und lokalen Verwaltungsebenen blieben aber trotz guter wirtschaftlicher Fundamentaldaten weitgehend aus. Das Gleiche gilt für den Bereich der Infrastruktur, für den zwar Gleis-, Straßen- und Brückenbaumaßnahmen angekündigt, dann aber nur in geringen Teilen realisiert wurden. Defizite im Bereich der sozialen Dienstleistungen wurden bisher kaum behoben.

Die Korruptionsbekämpfung wurde von der Regierung in einer langfristigen Strategie aufgenommen. Neue rechtliche Rahmenbedingungen wurden dafür geschaffen. Dennoch gelten manche Bereiche des öffentlichen Sektors nach wie vor als bestechlich. Obwohl die FIDESZ 1998 noch angetreten war, um das Vertrauen der Bürger in die Politik wiederherzustellen, versorgte die Regierung Orbán viele Günstlinge mit lukrativen Posten und öffentlichen Aufträgen. Zivilgesellschaftliche Traditionen sind in Ungarn vorhanden, konnten aber, wie schon in den Jahren nach 1990, nur bedingt für die parlamentarische Demokratie nutzbar gemacht werden.

Die Bevölkerung wurde vielmehr in zwei etwa gleich große Teile geteilt. Intermediäre zivilgesellschaftliche Gruppen, die in den Diskurs eingreifen, sind weiterhin nur schwach ausgeprägt. Die rechtsstaatlichen Traditionen, die u. a. durch die ersten Liberalisierungstendenzen wieder auflebten, waren nach dem Regimewechsel ein Standortvorteil. Sichere Rahmenbedingungen zogen nach 1989 hohe Zuflüsse an ausländischen Direktinvestitionen an – ein Faktor, der noch heute die ungarische Wirtschaft kennzeichnet, durch die mangelnde Glaubwürdigkeit der Regierungspolitik Orbáns aber abgeschwächt wurde.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Generell verfügte Viktor Orbán während seiner Regierungszeit über genug parlamentarische Autorität, um Reformen zu verwirklichen. Nicht immer respektierte er in seinem Regierungshandeln die konstitutionellen Kontrollen hinreichend. Die Gestaltungsleistung zwischen 1998 und 2003 ist aber nicht nur in demokratietheoretischer, sondern auch in wirtschaftlicher Hinsicht kritisch zu sehen. Von flexiblen und lernfähigen Akteuren kann in der Regierungszeit der FIDESZ kaum gesprochen werden. Nation, katholische Religion, Familie und strikter Antikommunismus waren die Fixpunkte, um die das Denken der Führung um Viktor Orbán, László Kövér, József Szájer und János Áder kreiste. Wirklich innovative Reformpolitiken gab es nicht, dafür einen universellen Anspruch auf Führung, umgesetzt durch eine „Machtkonzentrationsstrategie“, Kommandowirtschaft und eine reduzierte Rolle der Gemeinden. Ökonomische Fehlallokationen durch Wiederverstaatlichungen und Reprivatisierungsversuche sowie durch die öffentliche Vergabep Praxis waren die Folge.

Im Bereich der wirtschaftlichen Transformation wiesen die gängigen Fundamentaldaten auf eine erfolgreiche Reformpolitik hin. Wirtschaftswachstum und Stabilitätspolitische Erfolge waren eher den Maßnahmen der Vorgängerregierung als der Regierungspolitik Orbáns geschuldet. Abträglich war zudem der Kurswechsel im Bereich der Haushaltspolitik im Zuge des Wahlkampfes. Makroökonomisch war dies weder umsichtig noch klug und brachte Ungarn den Zeiten des doppelten Defizits in Haushalts- und Leistungsbilanz vor 1997 wieder etwas näher. Innenpolitisch war der Rückgriff auf Nationalismus und das „majoritäre“ Demokratieverständnis Orbáns im Umgang mit der Opposition problematisch und zeugte von wenig Lernbereitschaft in Bezug auf partizipative, minderheitensensitive und konsens-orientierte Umgangsformen innerhalb der Demokratie.

5.5. Konsensbildung

Der Aufbau einer marktwirtschaftlichen Demokratie wurde durch die wesentlichen politischen Akteure nicht in Frage gestellt. Einflussreiche anti-demokratische Veto-Akteure sind in Ungarn nicht aktiv. Allerdings gibt es Teile der Gesellschaft, die für Nationalismus und Fremdenfeindlichkeit durchaus empfänglich sind. Die Kompetenz der FIDESZ-Regierung, politische Konflikte so zu moderieren, dass sie sich nicht zu Spaltungslinien vertiefen, muss als gering ein-

geschätzt werden. Schon im Wahlkampf 1994 verglich Orbán die sozialdemokratische Regierung mit der alten sozialistischen Nomenklatura. Der Wahlkampf trug die Konfliktlinien der Eliten in die Bevölkerung hinein und führte zu Spaltungen in Wirtschaft und Gesellschaft. Das Parlament wurde bisweilen in eine Statistenrolle gedrängt, die Arbeit der Opposition behindert. Anstatt Kompromisse zu suchen, wurden institutionelle Gegengewichte exekutiver Macht bis an die Grenze der Verfassung eingeschränkt und neutralisiert. Ein direkter Konflikt wurde allerdings vermieden. Unter der neuen sozialdemokratischen Regierung sind wieder alle demokratischen Gepflogenheiten in das Parlament zurückgekehrt und der neue Regierungschef Medgyessy ist bemüht, die im Wahlkampf aufgerissenen Spaltungen durch eine integrative Politik zu schließen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Ungarn schloss schon 1989 erste Handelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft ab und baute seit dieser Zeit seinen Außenhandel konsequent in Richtung Westeuropa aus. Seit 1995 ist Ungarn Mitglied der WTO, seit 1996 Mitglied der OECD und 1999 trat Ungarn unter Orbán der NATO bei. 2004/2005 wird die konsequente Politik der Westintegration Ungarns mit dem Beitritt in die EU ihren Höhepunkt finden. Daneben leisten Weltbank und das Phare-Programm der EU einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der ungarischen Gesellschaft. Auf Regierungsebene sind es vor allem Kooperationsprogramme mit Kanada, der Schweiz, Deutschland, Österreich, den Niederlanden und Frankreich, die eine wichtige Rolle bei der Ausbildung und Umschulung von administrativen Fachkräften und wirtschaftlichen Funktionseliten spielen.

Ungarn ist im internationalen Kontext zu einem wichtigen und verlässlichen Partner aufgestiegen, der die wirtschaftlichen Reformen, aber auch die sicherheitspolitische Lage in der Region stabilisieren hilft. Direkt nach dem NATO-Beitritt 1999 nahm Ungarn am Luftangriff gegen Jugoslawien teil, als es der NATO mehrere Flughäfen und seinen Luftraum zur Verfügung stellte. Im Bereich der ungarischen Außenpolitik gegenüber den Nachbarstaaten vertrat die Regierung Orbán nationale Interessen stärker als ihre Vorgänger. Politische Initiativen der FIDESZ und Äußerungen von Regierungschef Orbán trübten die Beziehungen zu Rumänien, der Slowakei, Serbien, der Ukraine und Tschechien.

Die Orbán-Regierung beschloss ein so genanntes Statusgesetz, das den ethnisch ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern einen besonderen Status ver-

lieh, der zur Inanspruchnahme von finanziellen und Sachleistungen des ungarischen Status ermächtigte. Die slowakische und die rumänische Regierung kritisierten die Anwendung des Gesetzes als ethnische Diskriminierung auf ihrem Staatsgebiet, und die EU forderte Ungarn auf, das Gesetz in Abstimmung mit den Nachbarstaaten zu überarbeiten.

Gegenüber Tschechien bemerkte Orbán, dass es kaum Mitglied der Europäischen Union werden könne, wenn es nicht die Beneš-Dekrete annulliere, was zu einer Reihe diplomatischer Verwicklungen führte und die Beziehungen beider Länder belastete.

6. Gesamtbewertung

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen für die weitere Transformation zwischen 1998 und 2003 sind sehr positiv zu bewerten. Bereits zuvor existierten in Ungarn funktions- und leistungsfähige marktwirtschaftliche Strukturen. Staatlichkeitsprobleme, die den Konsolidierungsprozess hätten gefährden können, gab es nicht. Die demokratischen Institutionen waren stabil, die drei Gewalten respektierten sich und arbeiteten konstruktiv zusammen. Zivilgesellschaftliche und rechtsstaatliche Traditionen trugen zur Sicherung der Grund- und Minderheitenrechte bei. Stabilitätspolitisch notwendige, aber unpopuläre Reformen wurden bereits von der Vorgängerregierung durchgeführt und begannen bei Amtsantritt der FIDESZ erste Erfolge zu zeigen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Insgesamt stagnierte die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft zwischen 1998 und 2003. Die bisweilen autoritäre Demokratieauffassung von Regierungschef Viktor Orbán belastete Gewaltenbeschränkung und -kontrolle. Das Verfassungsgericht wirkte in dieser Phase der Konzentration exekutiver Macht als effektives Korrektiv. Während andere institutionelle Gegengewichte neutralisiert und in eine Statistenrolle gedrängt wurden, bewährte sich das Verfassungsgericht in Streitigkeiten mit der Regierung als starke und unabhängige Instanz.

Nach der Niederlage Orbáns bei den Parlamentswahlen im April 2002 beseitigte die neue sozialdemokratische Regierung in den ersten Monaten ihrer Amtszeit viele der aufgetretenen Defekte. Sie brachte demokratische Umgangsformen ins Parlament zurück, beachtete die verfassungsmäßige Rolle der Opposition, etablierte die finanzielle Unabhängigkeit der Justiz von der Regierung und sorgte für

eine weniger parteiliche Besetzung der Kontrollgremien von öffentlichem Rundfunk und Fernsehen. Makroökonomisch sind der FIDESZ-Regierung zwischen 1998 und 2003 keine schwer wiegenden Fehler anzulasten, wenn auch die Aufgabe der stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik und die Rückverstaatlichung einiger Unternehmen reformpolitisch negativ zu bewerten sind. Zudem wurden während der Regierungszeit trotz guter wirtschaftlicher Fundamentaldaten keine wirklich tief greifenden Reformen angestoßen.

(3) *Management*: Die Gestaltungsbilanz der Regierung von Viktor Orbán fällt negativ aus. Im politischen Bereich hatte seine Regierungspraxis demokratieabträgliche Wirkung. Im wirtschaftlichen Bereich baute Orbán im Wesentlichen auf die Reformen der Vorgängerregierung auf und ließ weiterführende Reformen vermissen. Die Kompetenz, politische Konflikte so zu handhaben, dass sie nicht zu Spaltungen führen, ließ die FIDESZ-Regierung ebenfalls vermissen. Im internationalen Kontext betrieb Orbán eine konsequente Politik der Westintegration, die 2004/2005 mit dem EU-Beitritt Ungarns den vorläufigen Höhepunkt erreichen wird. Seine nationalistischen Gebärden gegenüber den in den Nachbarstaaten lebenden „Auslandsungarn“ verschlechterten das politische Klima zu den direkten ungarischen Nachbarn.

7. Ausblick

Die FIDESZ-Regierung war für die weitere Transformation Ungarns zu einer konsolidierten Demokratie und Marktwirtschaft eine verlorene Zeit, konnte aber vermutlich keine bleibenden Schäden anrichten, sieht man von der Polarisierung der politischen Kultur ab. Die Wahlniederlage von 2002 führte zum dritten demokratischen Regierungswechsel nach 1994 und 1998. Sie zeigte, dass die ungarische Demokratie gut funktioniert. Das knappe Votum der Wähler brachte zum Ausdruck, dass die massive Einmischung der FIDESZ-Regierung in Wirtschaft, Medien und gesellschaftlichen Alltag nicht akzeptiert wurde. Péter Medgyessy und seine neue Regierung verfügen nur über knappe Mehrheiten im Parlament. Die ersten Monate nach dem Regierungswechsel zeigen aber, dass die neue sozialdemokratische Regierung über genügend Kraft verfügen kann, um weitere Reformen voranzutreiben und die aufgerissenen Gräben in der ungarischen Gesellschaft wieder zuzuschütten.

Die unter Medgyessy eingeleiteten Schritte beseitigten bereits viele der unter Orbán aufgetretenen Defekte der ungarischen Demokratie. Angezeigt ist weiterhin

die Stärkung einer unabhängigen Zivilgesellschaft, die Reform der lokalen Verwaltung und die weitere Bekämpfung der Korruption. Zudem benötigt Ungarn endlich ein neues Gesundheitssystem und die Rückkehr zu einer konsequenten stabilitätsorientierten Finanz- und Wirtschaftspolitik. Auch wenn die Jahre von 1998 bis 2003 als eine „verlorene Zeit“ gewertet werden müssen, führt Ungarn noch immer die Reformbilanz der postkommunistischen Länder Mittel- und Osteuropas an.