

Ungarn geriet nach den Ausschreitungen im Herbst 2006 an den Rand des finanziellen Zusammenbruchs. Dies war umso schockierender, als dass das Land schon vor der Wende 1989/90 zu den reformfreudigen Staaten im Ostblock zählte. Aufgrund dieser günstigen Ausgangslage und ferner, weil wegen der hohen Staatsverschuldung die Umstrukturierungsmaßnahmen im Sinne einer freien Marktwirtschaft rasch vorangetrieben wurden, rechnete man Ungarn zu den führenden Beitrittskandidaten der EU-Integration. Damals schien sicher, dass das Land gut vorbereitet von seinem Beitritt zur EU profitieren werde.

Wachsende Staatsverschuldung

Doch existierten bereits in den 1990er-Jahren zwei schwerwiegende Probleme, die heute zu bestimmenden Ursachen der Krise unserer Tage wurden. Einerseits wurde seit Mitte der 1970er-Jahre – unter anderem zur Finanzierung des „Gulaschkommunismus“ des ehemaligen Ministerpräsidenten János Kádár – eine immense Staatsverschuldung eingegangen. Diese erreichte Anfang 1990 bei der ersten freien Wahl bereits ein Ausmaß von 22 Milliarden Dollar, 75 Prozent des damaligen BIP. Infolge des Umbaus des ungarischen Wirtschaftssystems wuchs die Verschuldung bis 1994 auf mehr als neunzig Prozent an. Die daraus erwachsenen Tilgungsverpflichtungen engten den Spielraum der ungarischen Regierung wesentlich ein, gleichzeitig beschleunigten sie harte marktwirtschaftliche Refor-

men und zwangen zu einschneidenden Sparmaßnahmen und Privatisierung. Der bekannteste Schritt in diese Richtung war das 1995 von der ersten sozial-liberalen Regierung verabschiedete und nach dem damaligen Finanzminister Lajos Bokros benannte Bokros-Paket, das auf radikale Konsumsenkung, Drosselung der Staatsausgaben, Beschleunigung der Privatisierung und eine beträchtliche Abwertung des ungarischen Forints abzielte und zu schwerwiegenden sozialen Problemen führte. In der Folge dieses Schrittes wurde die Staatsverschuldung von 1995 bis 1997 zwar auf 63 Prozent des BIP gesenkt. Gleichzeitig zeigte sich aber, dass die hohen Erwartungen nur zum Teil erfüllt wurden. Zwar sanken die Sozialausgaben des Staates und der Sozialversicherung kurzfristig, doch schlugen diese Einsparungen bei den Unterstützungsleistungen für die einzelnen Gemeinden praktisch vollständig wieder durch.

Auflösung der Absatzmärkte

Parallel hierzu lösten sich die traditionellen COMECON-Absatzmärkte auf, und zwischen 1990 und 1996 sank die Zahl der 5,1 Millionen ungarischen Arbeitsplätzen auf nahezu 1,5 Millionen. In den folgenden zehn Jahren wurden lediglich 300 000 Arbeitsplätze wieder neu eingerichtet. So müssen auch heute noch 3,9 Millionen Arbeitnehmer ein Land mit zehn Millionen Einwohnern unterhalten. In der ungarischen Wirtschaft ist der Anteil an ausländischem Kapital herausragend hoch. Das ist zwar im Bereich der

Großbetriebe äußerst effizient, denn dieser Sektor zeichnet für den Großteil der industriellen Produktion Ungarns und des ungarischen Exports verantwortlich. Infolge der hohen Effizienz ist das Interesse an einer Steigerung der Beschäftigung aber gering, sodass die Großbetriebe mit über tausend Beschäftigten kaum ein Viertel der ungarischen Arbeitnehmer beschäftigen. Andererseits ist in Ungarn der Anteil der Klein- und Mikrounternehmen höher als in den übrigen Staaten der Region. Sie haben täglich um das Überleben zu kämpfen.

Von der Arbeitslosigkeit besonders schwerwiegend betroffen sind die ungarischen Roma. Man schätzt sie auf etwa eine halbe Million. In sozialer Hinsicht gelten sie als die großen Verlierer der Wende mit einer Arbeitslosigkeit um neunzig Prozent. Wenn sich die ungarische Regierung dem nicht ernsthafter zuwendet und mehr finanzielle Mittel für die gesellschaftliche Integration dieser Bevölkerungsgruppe zur Verfügung gestellt werden – so die Prognose der Soziologin Zsuzsa Ferge –, wird ein Teil des Staatsgebietes in zwanzig Jahren infolge der schon heute spürbaren ethnischen Konflikte unbewohnbar werden.

Rapide Verarmung

Infolge der Sparmaßnahmen beschleunigte sich die Verarmung der Bevölkerung, mittlerweile lebt ein Drittel der Bevölkerung unter der Armutsgrenze, und weitere drei Millionen sind akut bedroht. Der Frost in diesem Winter bedroht nicht mehr nur die Obdachlosen, sondern selbst Menschen, die über eine Wohnstätte und ein geringes Einkommen verfügen – vor allem älteren Menschen. In den ersten zwei Wochen dieses Jahres sind in Ungarn bereits mehr als vierzig Menschen erfroren. Um den Druck auf dem Arbeitsmarkt zu senken, erleichterte die Regierung die Möglichkeiten, vor dem gesetzlichen Mindestalter in Rente

zu gehen. Laut Experten ging von den 3,2 Millionen ungarischen Rentnern etwa ein Viertel aus gesundheitlichen oder arbeitsmarkttechnischen Gründen in Pension, wobei viele unter ihnen ihre Einkünfte mit Verdiensten aus der grauen und schwarzen Wirtschaft ergänzen. Die Festsetzung des gesetzlichen Rentenalters auf 62 Jahre, was beachtlich unter dem europäischen Durchschnitt von 65 Jahren liegt, wurde seitens internationaler Organisationen mehrfach kritisiert. Nach statistischen Angaben wird in der Praxis selbst dieses niedrige Alter unterboten: So lag das Durchschnittsrentenalter 2004 kaum über 58 Jahre.

Hohe Umverteilung

Die Pensionäre sind die treueste Wählergruppe. Es ist also kein Zufall, dass die Politiker vorsichtig mit den Interessen dieser Gruppe verfahren. Es ist auch kein Zufall, dass die letzte wesentliche Pensionsreform 1997 von der damaligen sozial-liberalen Koalitionsregierung durchgeführt wurde. Damals wurden Pensionsversicherungen zugelassen. Einerseits wurden die Jungen verpflichtet einzutreten, für die Älteren wurden andererseits mit Steuervorteilen Anreize geschaffen, um freiwillig einer privaten Pensionsversicherung beizutreten. Zudem wurde der sogenannte Schweizer Index eingeführt – die Hälfte der Pensionserhöhung entspricht demnach der Inflation, die andere Hälfte dem Anstieg der Realeinkommen.

Es schien damals, als wäre in der Pensionsfrage die Beständigkeit eingekehrt. Aber schon anlässlich der Parlamentswahlen von 1998 versprach dieselbe Regierung eine außerordentliche Erhöhung der Altersversorgung von fünfzig Milliarden, allerdings ohne Bereitstellung der entsprechenden Mittel. Im Wahlkampf 2002 kursierte das Versprechen der 13. Monatsrente, und nach der Realisierung dieses Versprechens warb man 2006 vor

den Wahlen mit der 14. Monatsrente. Dennoch erfüllten die privaten Rentenversicherungen nicht, was man sich von ihnen erwartete. Ihr Ertrag war 2006 bis 2007 um zehn bis zwanzig Prozent geringer als die staatlichen Prämien.

Als Konsequenz all dieser Faktoren ist in Ungarn der Anteil der staatlichen Umverteilung recht hoch. 2007 lag sie über fünfzig Prozent des Budgets, und damit um zehn Prozent über dem Niveau der anderen Staaten dieser Region. Dies bestätigen auch die Angaben des Statistischen Hauptamtes, wonach jeder zweite Forint der Einnahmen eines ungarischen Haushaltes aus der staatlichen Umverteilung stammt. Die vom Staat zurückgeleiteten Gelder sind mittlerweile fest in die Ressourcen der Familien integriert, und ihr Anteil wuchs seit der Wende beständig.

Neben dem international oft beanstandeten staatlichen Neuverteilungssystem verwendet Budapest einen beträchtlichen Teil des Budgets für die Erneuerung der vernachlässigten Infrastruktur. Die erwartete Auswirkung auf das Wirtschaftswachstum erfüllte sich nur partiell, denn die Investitionen wurden sämtlich von österreichischen, französischen, deutschen und amerikanischen Firmen ausgeführt. Diese vertraten nach der Wende eine starke Lobby gegenüber der ungarischen Regierung, die auch heute noch aktiv ist, wofür der Bau der Budapester U-Bahn-Linie Nummer 4 einen Beweis liefert. Während die internationalen Organisationen der westlichen Staaten die ungarische Regierung zu fiskaler Strenge mahnen, wirken die Lobbys der westlichen Firmen gerade in die entgegengesetzte Richtung.

Einschneidende Sparmaßnahmen

Bei den Parlamentswahlen im April 2006 verteidigte die sozial-liberale Koalition unter Ministerpräsident Ferenc Gyurcsány ihre Mehrheit. Die wesentliche Mo-

difizierung des Budgets für 2006 wurde unumgänglich, als das Defizit bereits nach dem ersten Quartal siebzehn Prozent überschritt. Die Koalitionsregierung veröffentlichte ihr neues Programm mit bedeutenden Sparmaßnahmen. Das Verhältnis von Staatsschulden zum BIP kletterte von 2002 bis 2006 von 55,7 Prozent auf 65,6 Prozent.

Einsogenanntes Konvergenzprogramm, das am 1. September 2006 auch in Brüssel vorgestellt worden war, sah einschneidende Sparmaßnahmen vor, um das dramatische Anwachsen des Defizits zu bremsen. Der Plan wurde von der EU nach einigem Hin und Her und manchen Änderungen akzeptiert. Seit Herbst 2006 beschreitet Budapest diesen schmalen Grat. Trotz der allgemeinen Akzeptanz des Konvergenzprogrammes wurde es von respektablen Organisationen wie Weltbank und Ecofin von Anfang an kritisiert, da es auf ungesunde, die Konkurrenzfähigkeit beeinträchtigende Weise das Defizit senkt und die Regierung sich fast ausschließlich auf die Steuer- und Abgabenerhöhung stützt. Angesichts der Verarmung hätte die von den genannten Organisationen geforderte rasche Senkung der Sozialausgaben allerdings zur weiteren Verschärfung der ethnischen und sozialen Spannungen geführt. Allerdings hatte auch die EU das Problem der Verarmungstendenzen in den Beitrittsstaaten im Rahmen der Beitrittsverhandlungen nicht ihrem Gewicht entsprechend behandelt.

Politische Polarisierung

Die Wirren infolge der Ansprache des Regierungschefs vor der Parlamentsfraktion in Öszöd im Mai 2006 und das harte Auftreten der Polizei am 23. Oktober desselben Jahres führten zur endgültigen Polarisierung des ungarischen politischen Lebens. Nach der Lesart der Regierung liebäugelte die Opposition mit den Radikalen, die einen Versuch zum Sturz der

rechtmäßigen Regierung unternahmen. Demgegenüber moniert die größte Oppositionspartei, FIDESZ, dass der krampfhaft sich an seinen Sessel klammernde Regierungschef vor nichts zurückschreckt, wenn es darum geht, seinen Posten zu behalten. Das Bedrohungsszenario der Demonstrationen ließ die Koalition näher zusammenrücken. So konnte der Ministerpräsident seine innerparteiliche Macht eine Zeit lang ohne wesentlichen Widerstand stärken und den Gesundheits- und Unterrichtssektor unter marktwirtschaftlichen Aspekten umstrukturieren. Die Reformmaßnahmen wurden von Anfang an skeptisch beurteilt, da sie unter Entzug wesentlicher Ressourcen in schwindelerregendem Tempo angegangen wurden – so auch ohne Abwägung einzelner Interessen, ohne Einbindung der Betroffenen und ohne eine breitere öffentliche Diskussion. Die Interesse vieler mächtige Gruppen – etwa der Ärzte – wurde vehement verletzt.

Mangel an Konsens

Dank der Einsparungen gelang es letztendlich, das Defizit 2006 auf einem Niveau von 9,2 Prozent zu halten. Dieses senkte das Kabinett 2007 weiter, bis es kaum über fünf Prozent lag. Gleichzeitig gingen 2007 die Reallöhne als Konsequenz der Maßnahmen um 4,8 Prozent zurück, und das nahezu gänzlich auf Mehreinnahmen basierende Paket führte zu schwerwiegenden Wettbewerbsnachteilen – was eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums schon damals prognostizierbar machte. So lag im ersten Quartal 2006 das Wachstum noch bei 4,5 Prozent, sank bis zum letzten Viertel 2007 auf unter ein Prozent (0,8 Prozent). Dies wiederholte sich im dritten Quartal des Jahres 2008. Aufgrund der Abgaben, die die Unternehmen hart traf, nahm die Zahl der Beschäftigten – neben einer leichten Zunahme der Arbeitslosenrate – ab Mitte 2007 merklich

ab. Für 2009 rechnet die Ungarische Nationalbank mit einem Zuwachs von 80 000 bis 100 000 Arbeitslosen.

Der Mangel an gesellschaftlichem Konsens bei den Sparmaßnahmen kam im Referendum am 9. März 2008 zum Ausdruck, in dessen Folge die Koalitionsregierung auseinanderbrach, die MSZP gezwungen war, ein Minderheitskabinett zu bilden, und der Reformelan der Regierung rapide abnahm. In dieser politisch und wirtschaftlich instabilen Situation erreichte die finanzielle Krise Europa – gerade, als das Konvergenzprogramm die ersten merkbaren Früchte trug. Budapest erzielte ein Budgetdefizit, das selbst unter den veranschlagten 3,4 Prozent blieb, die Neuverschuldung wurde bedeutend gebremst. Diese Verschuldung betrug Ende 2007 noch 66 Prozent, 2008 stieg sie weiter und blieb knapp unter der 70-Prozent-Marke (ohne den IWF-Kredit). So fanden die ungarischen Staatsanleihen selbst zum hohen Zinssatz von zwölf bis dreizehn Prozent keine Abnehmer mehr.

In dieser Situation sah sich die Regierung Gyurcsány gezwungen, zwanzig Milliarden Euro an IWF-EU-Weltbank-Krediten aufzunehmen, die bis März 2010 die Liquidität Ungarns – inklusive des gesamten Bankwesens – garantiert. Die Währungskrise ist hiermit abgewendet. Gleichzeitig können die harten Bedingungen der IWF zur Überwindung des gelähmten ungarischen Reformprozesses beitragen. Denn gerade diejenigen Maßnahmen wurden als Bedingung festgehalten, die in Budapest mittlerweile nicht nur die Wirtschaftsexperten als unumgänglich erachten, sondern auch die Repräsentanten der Politik. Die gilt für die Drosselung der Staatsausgaben, die Rationalisierungsmaßnahmen bei den Ungarischen Staatsbahnen, Gesundheitsreform, Unterstützung der Klein- und Kleinstunternehmen mittels Steuersenkung und so weiter.

Das sozialistische Kabinett verabschiedete mit überzeugender Majorität die Steuergesetzes- und die Budgetvorlage 2009, die weiterhin eine strikte monetäre Politik vorsieht. Gleichzeitig wurde im Januar 2009 deutlich – unter anderem wegen der in Deutschland als Ungarns wichtigsten Exportmarkt herrschenden Rezession –, dass das diesjährige Budget nur unter noch härteren fiskalen Verschärfungen zu halten ist. Denn ursprünglich ging man von einer 0,9-prozentigen Rezession aus, während heute von mindestens 2,5 Prozent gesprochen wird. Um eine größere Protestwelle zu verhindern, strich die Regierung das 13. Monatsgehalt der öffentlich Bediensteten und die 13. Monatsrente der Pensionisten entgegen ursprünglicher Pläne nicht. Ähnlich können die Staatseinnahmen dadurch schrumpfen, dass statt der geplanten 4,5-prozentigen Inflation eine Wertminderung um 2,5 Prozent wahrscheinlich ist. Die Ausgaben werden jedoch aufgrund der 8,5- bis 9,0-prozentigen Arbeitslosenrate weiter steigen.

Minimum an Zusammenhalt

Ist das am Rande der Krise stehende Land zu einem Minimum an Zusammenhalt imstande, wie es die zivilen Organisationen und die wirtschaftlichen Führungskräfte immer lauter fordern? Dafür spricht, dass man im Interesse einer Intervention in Teilbereichen, etwa in der von der Rezession am härtesten betroffenen Baubranche, durchaus eine Einigung über die nötigen Maßnahmen erzielen konnte. Deshalb versucht die Regierung in der letzten Zeit einen Konsens. Es bleibt

dennoch fraglich, ob die sich gegenüberstehenden politischen Lager zur Zusammenarbeit fähig sind, ohne dass man sie des Verrates bezichtigen wird. Laut dem Präsidenten der Ungarischen Nationalbank, András Simor, wäre neben den kleineren Umstrukturierungen, eine darüber hinausgehende „wirtschaftspolitische Wende“ vonnöten. Er versteht darunter eine Fülle von Maßnahmen, die das Wachstumspotenzial der Wirtschaft stärken. Allerdings benötigen diese Schritte entsprechende finanzielle Mittel – Steuersenkung, Vereinfachung der Bürokratie, Verstärkung des Arbeitsanreizes im Sozialsystem –, was nur bei gleichzeitigen drastischen Ausgabekürzungen möglich wäre. Die zweite Frage ist, ob die Regierung fähig ist, der Versuchung einer Politik der großzügigen Verteilung und der überzogenen Versprechungen vor den Parlamentswahlen 2010 zu widerstehen – wissend, dass mit einem ehrlichen, die Fakten nüchtern präsentierenden Wahlkampf eine Niederlage riskiert wird.

Ob es Ungarn gelingt, aus dieser Situation herauszukommen, das hängt nicht nur von der Ausbeute der internen Ressourcen und den nötigen Reformen ab, sondern auch von der Frage, ob die bestimmenden Staaten der Europäischen Union zu einer tätigen Solidarität bereit sind. Es ist kaum zu bestreiten, dass es im Interesse der gesamten Union liegt, dass der direkt vom finanziellen und wirtschaftlichen Ruin betroffene Staat nicht zusammenbricht. Denn die politische und gesellschaftliche Stabilität wäre in einem solchen Fall in ganz Ostmitteleuropa aufs Äußerste gefährdet.