

Michael Ehrke

Ungarische Unruhen – ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?

Aufbruch in Ungarn, der Zusammenbruch der Regierungskoalition in Polen, eine unberechenbare Koalitionsregierung in der Slowakei, gar keine Regierung in Tschechien: Die zentraleuropäischen Mitglieder der EU durchlaufen auch zwei Jahre nach ihrem Beitritt schwere innenpolitische Turbulenzen, die darauf hindeuten, dass die ganze Region in einer *post-accession crisis* (Attila Ágh) steckt. Mit dem Beitritt zur EU wurde ein 16 Jahre währender Transformationsprozess abgeschlossen. Damit tat sich aber auch ein politisches Vakuum auf: Die politischen Eliten haben der Bevölkerung kein neues „Projekt“ mehr anzubieten. Der Beitritt hat die Lebensverhältnisse der Mehrheiten nicht schnell oder nicht wahrnehmbar genug verbessert. Eher im Gegenteil: Heute steht die Mitgliedschaft in der Eurozone auf der Tagesordnung, die nicht Option, sondern Bestandteil der Beitrittsbedingungen ist. Dies setzt die Einhaltung der Maastricht-Kriterien und damit eine Stabilisierungspolitik voraus, die – wie das ungarische Beispiel zeigt – mit harten sozialen Einschnitten verbunden sein kann. Ungarn spielt in Zentraleuropa in doppelter Hinsicht – auf der ökonomisch-strukturellen wie auf der politischen Ebene – eine Avantgarderolle:

- Das Land, Vorreiter der Annäherung an die EU, ist in der Modernisierung seiner Produktionsstruktur durch ausländische Direktinvestitionen am weitesten

fortgeschritten. Gleichzeitig hat Ungarn das höchste staatliche Haushaltsdefizit nicht nur der Region, sondern der ganzen EU. Dies ist jedoch kein Paradox, sondern ein notwendiger Zusammenhang. Das Haushaltsdefizit verdankt sich nicht dem Rückstand, sondern dem Fortschritt des Landes.

- Politisch ist Ungarn auf den ersten Blick die stabilste zentraleuropäische Demokratie. Das Parteiensystem ist konsolidiert, die ständigen Auflösungs-, Um- und Neubildungsprozesse, die prekären Koalitionen, wie sie für Polen, Tschechien und die Slowakei kennzeichnend sind, stehen in Ungarn nicht mehr auf der Tagesordnung. Gleichzeitig ist Ungarn das bislang einzige neue Mitglied der EU, in dem sich politischer Protest – gegen die Regierung, gegen deren wirtschaftliches Konsolidierungsprogramm und gegen die EU – gewaltsam entladen hat. Auch hier liegt kein Paradox vor, sondern ein Zusammenhang: Die politische Konsolidierung auf der institutionellen Ebene war begleitet von einem Prozess politisch-sozialer Desintegration, der in Ungarn weiter fortgeschritten ist als in seinen zentraleuropäischen Nachbarländern.

Die ökonomische Dimension: Wie entsteht ein Haushaltsdefizit?

Die „Lügen-Rede“ des Ministerpräsidenten Ferenc Gyurcsány, die die September-Unruhen in Budapest auslöste, gilt in den internationalen Medien mittlerweile als heroischer Akt, der der Wahrheit zum Durchbruch verhalf und, so etwa der *Economist*, Vorbildcharakter für alle zentraleuropäischen Länder haben sollte. Mit Hilfe Gyurcsánys hat sich international die Lesart durchgesetzt, der ungarische bzw. der postkommunistische Kapitalismus generell sei eine recht gemütliche Wirtschaftsform, in der die Bürger nach wie vor vom Staat Problemlösungen und Sozialleistungen erwarten, ohne selber die Leistungen zu erbringen, die in einer EU-kompatiblen modernen Wirtschaft angemessen sind. Wurde Ungarn und den anderen Neumitgliedern vor kurzem noch die Sünde des *sozialen Dumping* vorgehalten, eine Politik der niedrigen Löhne, Steuern, Sozialabgaben und Auflagen, die zur Verlagerung von Arbeitsplätzen aus Alteuropa anreize und dort die sozialen Standards unterminiere, so gilt das Land plötzlich umgekehrt als exzessiver Sozialstaat, der seine Bürger auf Kosten der finanziellen Stabilität mit ökonomisch nicht gerechtfertigten Wohltaten überhäuft.

Diese neue Sicht entspricht nicht der Realität. Das Gesundheitssystem etwa, das einem deutschen Kommentator zufolge „umfassend und billig“ sein soll, ist eines der schlechtesten Europas. Die Renten übersteigen in der Regel nicht 200 Euro. Indirekte Steuern, Einkommenssteuersätze und Sozialabgaben sind hoch. Der ungarische Sozialstaat ist intransparent und inkohärent (und bedarf der Reform), er ist aber keineswegs generös. Das staatliche Haushaltsdefizit ergibt sich *nicht* in erster Linie aus überzogenen Wohltaten an eine Bevölkerung, die sich nach dem „Gulaschkommunismus“ zurücksehnt. Es ist kein Erbe des Kommunismus, sondern eine Funktion des ungarischen Wirtschaftsmodells: Der Modernisierung der Produktionsstrukturen durch ausländische Direktinvestitionen.

Die Ausgabenseite: Staatshaushalt und wirtschaftlicher Aufholprozess

Ungarn muss den wirtschaftlichen Anschluss an die EU suchen und das heißt: Es muss schnell wachsen, nicht nur im eigenen Interesse, sondern im Interesse ganz Europas. Aus diesem Wachstumsimperativ ergibt sich ein hoher Druck auf die Staatsausgaben:

- Alle neuen Mitgliedstaaten der EU müssen ihre Infrastrukturen und ihre Administration den EU-Standards anpassen. Das bedeutet hohe öffentliche

Investitionen, unter anderem in die Verkehrsinfrastruktur, das Bildungssystem, die staatliche und lokale Verwaltung usw.

- Die neuen Mitgliedstaaten müssen nicht nur ein wirtschaftliches, sondern auch ein soziales Defizit abbauen. Aufgrund der prekären Lebensbedingungen großer Teile der Bevölkerung, Ergebnis eines harten Anpassungsprozesses in 16 Jahren Transformation, sind die sozialen Ausgaben des Staates keine Dispositionsmasse, über die frei im Interesse makroökonomischer Stabilität verfügt werden könnte.

Die Einnahmeseite: Kehrseite eines Modells erfolgreicher Re-Industrialisierung

Das Hauptproblem des ungarischen Staatshaushalts liegt auf der Einnahmeseite. Der Staat verfügt nicht über die Mittel, derer er für die Bewältigung seiner Entwicklungsaufgaben bedürfte. Die Einnahmeschwäche des Staates ist eine Funktion eines Wirtschaftsmodells, das im Kern auf der Attraktion ausländischer Direktinvestitionen basiert. Etwa 50 Prozent des ungarischen Sozialprodukts und über 70 Prozent seiner Exporte werden von ausländischen Unternehmen erwirtschaftet. Der größte Teil der Produktion der ausländischen Unternehmen ist für den Export bestimmt. Das größte und am schnellsten wachsende Segment der ungarischen Wirtschaft ist damit in die Produktions- und Vermarktungsnetzwerke transnationaler Unternehmen eingebunden. Dabei entspricht das technologische Niveau der Exporte (Elektronik, Automobile und Automobilteile) weitgehend dem seiner Importe. Dem Zusammenbruch der ungarischen Industrie unmittelbar nach dem Systemwechsel folgte also eine schnelle exportorientierte Reindustrialisierung – ein bemerkenswerter Erfolg. Dieser Erfolg hat seinen Preis. Viele Unternehmen siedelten sich in Ungarn an, weil ihnen der Staat eine ganze Reihe von Vergünstigungen anbot, unter anderem Steuererleichterungen oder völlige Steuerbefreiung. Dieser Praxis sind mit der EU-Mitgliedschaft Ungarns Grenzen gesetzt. Doch auch unabhängig von staatlichen Steuerprivilegien verfügen international operierende Unternehmen über Möglichkeiten, Steuern zu umgehen: Der größte Teil des ungarischen Außenhandels ist *intra-company trade*, Handel zwischen den in unterschiedlichen Ländern angesiedelten Filialen derselben Unternehmen. Bei dieser Form des Handels sind die Preise der Exporte und Importe keine Marktpreise, sondern im Interesse der Unternehmen kalkulierte Transferpreise, die so angesetzt werden können, dass das Unternehmen keine oder nur geringfügige Gewinne ausweist und daher keine oder

nur sehr niedrige Steuern zahlen muss. Damit ergeben sich zwei Möglichkeiten: Entweder sind die real zu zahlenden Unternehmenssteuern in Ungarn extrem niedrig, so dass das Unternehmen seine Gewinne in Ungarn anfallen lässt; oder sie sind höher als an anderen Standorten, so dass das Unternehmen seine Gewinne über Transferpreise auslagert. In beiden Fällen sind die öffentlichen Leistungen, die das Unternehmen bezieht, höher als die Summe, die es in der Form von Steuern als Gegenleistung erbringt. In beiden Fällen wird das Unternehmen vom Steuerzahler subventioniert. – Die Tatsache, dass Unternehmen, die international operieren, in besonders hohem Ausmaß Steuerprivilegien nutzen oder Steuern umgehen, ist kein Charakteristikum Ungarns, sondern ein weltweiter Trend. Charakteristisch für Ungarn ist aber der außergewöhnlich hohe Anteil derartiger Unternehmen an der Wertschöpfung und damit die quantitative Dimension des Steuerausfalls.

Staatliches Haushaltsdefizit und lokale Wirtschaft

Eine Folge der schnellen Internationalisierung der Wirtschaft ist ihre Heterogenisierung. Die lokalen Industrieunternehmen, die in erster Linie für den Binnenmarkt produzieren, der Einzelhandel, das Handwerk, die Bauwirtschaft, traditionelle Dienstleistungen usw., die nicht in den Genuss der staatlichen Vergünstigungen kommen, können nicht mit der Dynamik des internationalisierten Segments mithalten. Hinter dem Erfolg der Internationalisierung verbirgt sich die Kehrseite einer zu einem hohen Anteil unter prekären Bedingungen operierenden lokalen Wirtschaft. Für die Unternehmer, Selbständigen und Arbeitnehmer dieser rückständigen lokalen Wirtschaft ist die Umgehung der formell hohen Steuern, Abgaben und Auflagen eine Bedingung des wirtschaftlichen Überlebens. Ein großer Teil der lokalen Wirtschaft ist Schattenwirtschaft und damit der Besteuerung *per definitionem* entzogen, weitere Teile bewegen sich in Grauzonen unterschiedlicher Intensität. Es ist nicht nur so, dass sich Millionäre vor der Steuer als einkommenslos oder als Bezieher von Minimallöhnen deklarieren. Etwa 40 Prozent der in der formellen Ökonomie (also nicht in der Schattenwirtschaft) beschäftigten Arbeitnehmer verdienen offiziell nur den von Steuern und Abgaben freigestellten Minimallohn. Dieser wird vom Arbeitgeber „unter der Hand“ durch nicht deklarierte Zuzahlungen in bar – also ebenfalls steuer- und abgabenfrei – aufgestockt. Dieselben Arbeitnehmer – und einkommenslosen Millionäre – nehmen aber die Leistungen des Staates, etwa des Gesundheitssystems, durchaus in Anspruch. Die Einnahmehasis des Staates wird also von zwei Sei-

ten aus untergraben: Das moderne, international operierende Segment *kann* dem Staat Steuern vorenthalten, während der rückständige „Rest“ der Volkswirtschaft dem Staat Steuern vorenthalten *muss*.

Die politische Dimension: Wie entsteht ein Aufruhr?

Der erfolgreichen Internationalisierung der ungarischen Wirtschaft entspricht eine sektorale, soziale und regionale Heterogenisierung und – als eine ihrer Konsequenzen – die Erosion der staatlichen Einnahmehasis. Parallel hierzu entspricht einer auf den ersten Blick erfolgreichen Konsolidierung des politischen Systems ein Prozess sozialer und politischer Desintegration. Auf der sozialen Ebene äußert sich dieser Prozess in der Auflösung, Marginalisierung oder Instrumentalisierung von Organisationen sozialer Interessenvertretung, Bürgerinitiativen, NGOs usw.; auf der politischen Ebene äußert er sich als fundamentaler Vertrauensschwund in die demokratischen Institutionen, der vor allem auf eine exzessive Polarisierung der politischen Lager zurückgeführt werden muss.

Politische Polarisierung und *cultural politics*

Im Klima der Polarisierung ist Politik zu einem Vernichtungskampf zweier unversöhnlicher Gegner degeneriert. Ihr Mechanismus sind *cultural politics*, wie sie in erster Linie die konservative Bürgerpartei FIDESZ betreibt. *Cultural politics* bedeutet, dass sämtliche politischen Optionen und Probleme *sofort* auf die höchste Ebene der „letzten Fragen“ gehoben werden, wo es um alles oder nichts geht – letztlich um den Bestand und die Identität der ungarischen Nation. Diese Politik ist der Kompromiss- und Konsensbildung *per definitionem* verschlossen, sie kennt nur Schurken und Helden, Treue und Verrat. Sie wendet sich nicht an das Bürgertum – bürgerliche Traditionen sind in Ungarn kaum entwickelt –, sondern an die Massen der Transformations- und Globalisierungsverlierer, die durch eine „linke“ Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der einen und eine rechte und religiös eingefärbte Identitätspolitik auf der anderen Seite an den FIDESZ gebunden werden. Dabei sind die Grenzen zwischen dem FIDESZ (und seiner Basis) und dem ungarischen Rechtsextremismus durchlässig. Verbindendes Element ist die Re-Inszenierung der Geschichte, die Verknüpfung der politischen Alltagsfragen mit den großen Mythen, Schlachten und Helden der Vergangenheit.

Aber auch die Linke betreibt *cultural politics*. Sie präsentiert sich als der Sachwalter externer Zwänge – der EU oder des internationalen Kapitals. Sie versucht *nicht*, die Anforderungen der Außenwelt so umzuset-

zen, dass sie mit dem Bedarf der ungarischen Gesellschaft vereinbar sind – was die eigentliche Aufgabe von Politik wäre – sondern misst der Anpassung (oder Überanpassung) selbst politischen Wert bei. So wurde das Sparprogramm, auf das die Unruhen zurückgehen, weniger mit wirtschaftlichen Daten und Fakten begründet als mit der Notwendigkeit, das ungarische Volk für den modernen Kapitalismus zu *erziehen*. Das geheime kulturelle Programm der Linken und Liberalen ist die Verwestlichung um jeden Preis – also ebenfalls ein kulturelles Programm.

Die Akteure der Unruhen

Der Träger sozialer und politischer Rebellion in Ungarn ist die extreme Rechte. Globalisierungs- und Kapitalismuskritik werden in Ungarn von rechts artikuliert (eine radikale Linke gibt es nicht). Dies gilt auch für die jüngsten Unruhen, die von zwei Akteursgruppen getragen wurden:

- Die Avantgarde der Gewalt war eine leicht mobilisierbare Masse deklassierter junger Männer (in ihrer Mehrheit Fußball-Hooligans), die in engem Kontakt zur rechtsradikalen Szene stehen.
- Das organisierende Zentrum des Protests war die rechtsradikale Szene, die sich von den unbewältigten Problemen der nationalen Geschichte nährt. Die führenden Organisationen „Jobbik“ („Weiter rechts“), die „64 Burgkomitate“ und die „Bewegung Freies Ungarn“ („frei“ von der EU) spielen bei Wahlen keine Rolle, ihre Welt- und Geschichtsbilder jedoch stoßen bei weiten Teilen der Bevölkerung (unter anderem der Basis des FIDESZ) auf eine gewisse Sympathie.

Verantwortlich dafür, dass aus der Selbstbeichtigung des Ministerpräsidenten, verbunden mit dem Versprechen einer Selbstkorrektur, die schwerste politische Krise Ungarns seit der Wende von 1989/90 werden konnte, ist aber nicht die radikale Rechte selbst, sondern das generelle Klima der politischen Polarisierung. Die Explosivität der ungarischen Krise ergibt sich daraus, dass eine konservative Partei, die fast die Hälfte der ungarischen Bevölkerung repräsentiert, mit der radikalen und gewaltbereiten Rechten kollaboriert und dieser damit erst einen Resonanzboden verschafft. Das heißt zur politisch gefährlichen Krise wurde der Protest erst durch das Verhalten des FIDESZ. Der FIDESZ sah und sieht im Protest der Rechtsradikalen keine Gefährdung der demokratischen Ordnung, sondern eine Chance, die im April gerade verlorenen Wahlen doch noch zu gewinnen. Indem der FIDESZ die Kommunal-

wahlen vom 1. Oktober zu einer Volksabstimmung gegen die gewählte Regierung ummünzte, versah er den rechtsradikalen Protest – einschließlich der gewalttätigen Ausschreitungen – implizit mit der Legitimität des Volkswillens.

Lehren für Zentraleuropa – und die EU

Die Ingredienzien der ungarischen Krise sind in ganz Zentraleuropa vorhanden. Gemeinsam ist allen Ländern der Region die Ausgangslage: Der Beitritt zur EU, das Ende des europäischen Narrativs, der bevorstehende Beitritt zur Eurozone und der Druck der EU auf Einhaltung der Maastricht-Kriterien; ein Wirtschaftsmodell, dessen dynamischste Komponente ausländische Investitionen sind und das „objektiv“ mit niedrigen Steuereinnahmen und hohen Anforderungen an den Staatshaushalt verbunden ist; sowie schließlich eine mit der Internationalisierung einher gehende Heterogenisierung von Wirtschaft und Gesellschaft. Gemeinsam sind ganz Zentraleuropa auch die politischen Rahmenbedingungen: Eine starke politische Polarisierung auf der Grundlage nationaler und religiöser Identitätsfindung; die Dominanz der *cultural politics*, d.h. die direkte Verknüpfung politischer Sachfragen mit den letzten Werten nationaler Identität; ein Konservatismus ohne bürgerliche Traditionen und Basis, der vor allem die Verlierer der Transformation mobilisiert; ein generalisierter Vertrauensschwund in die demokratischen Institutionen; und nicht zuletzt das Aggressionspotential einer deklassierten Masse gewaltbereiter junger Männer. Wann und zu welchem Anlass diese Ingredienzien zur explosiven kritischen Masse werden, wird sich von Land zu Land unterscheiden. Dass sie es werden können, zeigt das Beispiel des ungarischen Vorreiters. In dieser Situation trägt die Haltung der EU zur Verschärfung der Krise bei. Die EU ist nicht nur unfähig, moderierend in den keineswegs nur internen, sondern mit dem Beitritt verbundenen Konflikt eines ihrer neuen Mitglieder einzugreifen. Sie verschärft die Situation, indem sie – die falsche Lehre aus den Referenden von 2005 ziehend – gerade ihre neue und am wenigsten konsolidierten Mitglieder mit besonders strengen Auflagen konfrontiert (von denen die reichen Gründungsmitglieder in der Regel verschont bleiben). So wie die Referenden in Frankreich und den Niederlanden kein französisches oder niederländisches Problem waren, sondern eines der EU, so ist die aktuelle Krise an der Peripherie keine rein ungarische Angelegenheit mehr, sondern – als eine Art Gegenstück zu den Referenden – ein Spiegelbild der Krise der EU. Die Tatsache, dass dies nicht wahrgenommen wird, ist möglicherweise das größte Problem der Region.