

Michael Ehrke\*

## Länderanalyse Ungarn: Strukturen eines postkommunistischen Transformationslandes

■ Die wirtschaftliche Entwicklung wird in Ungarn von ausländischen Direktinvestitionen dominiert, was maßgeblich zur Modernisierung der Produktion, exportorientiertem Wachstum und zur internationalen Integration der Wirtschaft beigetragen hat. Die Nachteile sind: das Wachstum ist importintensiv, die positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung schwach und der Staatshaushalt defizitär.

■ Die Gesellschaft ist sozial und strukturell atomisiert und die Grundstimmung von einer tiefen Unzufriedenheit geprägt. Neben dem modernen Exportsektor existiert eine große lokale Rest-Wirtschaft, die mit der Dynamik des modernen Sektors nicht mithalten kann. Ebenso bietet das inkohärente Sozialsystem keine ausreichende soziale Absicherung.

■ Die Politik war nicht in der Lage, die Defizite des Wachstumsmusters zu korrigieren. Die politischen Kräfte sind extrem polarisiert und dadurch nur bedingt handlungsfähig.

■ Das Jahr 2006 war sowohl wirtschaftlich als auch politisch ein Krisenjahr. Der defizitäre Haushalt zwang zu einem harten Sparkurs und eine andauernde parteipolitische Polarisierung und gewaltsamer rechtsextremistischer Protest drückten politische Probleme aus, wie sie in ganz Zentraleuropa präsent sind.

■ Die positive Perspektive Ungarns: Die zwar einseitige aber positive wirtschaftliche Entwicklung und die EU tragen dazu bei, dass der Schock des Sparprogramms schnell überwunden wird und die lokale Wirtschaft langfristig vom Exportboom profitiert. Die negative Perspektive: Eine nicht mehr vorhersehbare Politik provoziert den Abbruch der wirtschaftlichen Entwicklung.

OKTOBER 2007

## Inhalt

<b>Modernisierung durch ausländische Investitionen .....</b>	<b>3</b>
<b>Der Preis des Erfolgs: Die Defizite des postkommunistischen Wachstumsmodells .....</b>	<b>5</b>
<b>Zersplitterung und Immobilität.....</b>	<b>7</b>
<b>Atomisierte Gesellschaft ... ..</b>	<b>8</b>
<b>... und polarisierte Politik .....</b>	<b>9</b>
<b>2006: Das Jahr der Krise.....</b>	<b>11</b>
<b>Wie entsteht ein Haushaltsdefizit?.....</b>	<b>12</b>
<b>Wie entstehen Unruhen? Lehren aus dem Budapester Herbst .....</b>	<b>13</b>
<b>Perspektiven: Fortschritt mit schlechter Laune oder Regression? .....</b>	<b>14</b>

\*Der Autor, Michael Ehrke, ist Landesvertreter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Ungarn

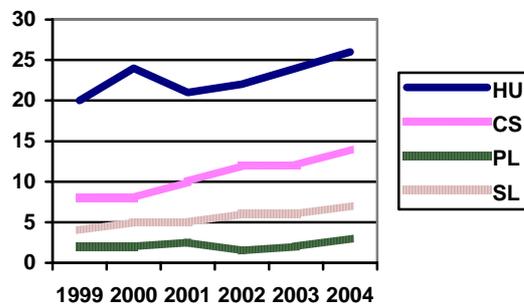
## Modernisierung durch ausländische Investitionen

In ganz Zentraleuropa war die Transformation der kommunistischen Plan- in eine kapitalistische Marktwirtschaft mit demselben Ausgangsproblem konfrontiert: Auf der einen Seite gab es bereits eine massive Akkumulation von physischem und organisatorischem Kapital sowie eine besitzlose Klasse qualifizierter, in moderne Produktionsbeziehungen integrierter Arbeitnehmer. Auf der anderen Seite fehlte eine Klasse von Kapitalisten oder Besitzenden, die bereits Ressourcen akkumuliert hatten und auf „organische“ Weise zu Kapitalbesitzern hätten werden können. Wer das staatliche Produktivvermögen unter diesen Bedingungen privatisieren wollte, stand vor der folgenden Alternative: Entweder wurde „das Volk“ (also alle Bürger) über die Verteilung von Besitztiteln zu Kapitalbesitzern gemacht (Coupon-Privatisierung), oder aber die produktiven physischen und organisatorischen Ressourcen des Staates wurden externen Investoren übereignet. *De facto* setzte sich (mit der Ausnahme Sloweniens) in ganz Zentraleuropa der zweite Ansatz durch: Seit Beginn der neunziger Jahre ist ausländisches Kapital der dynamischste Faktor der lokalen Wirtschaftsentwicklung. Es waren vor allem ausländische Direktinvestitionen, die eine exportorientierte Modernisierung der zentraleuropäischen Volkswirtschaften in die Wege leiteten.

Ungarn konnte dabei eine Spitzenstellung einnehmen, weil sich seine Elite am eindeutigsten für die Veräußerung des staatlichen Produktivvermögens an ausländische Investoren entschieden hatte. Heute werden etwa 50 Prozent des Sozialprodukts und 70 Prozent der Exporte von ausländischen Unternehmen produziert. In den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts holten die anderen zentraleuropäischen Länder zwar auf, aber hinsichtlich der Modernisierung der Produktion durch ausländische Direktinvestitionen, die sich am Anteil von High-Tech-Gütern an den Gesamtexporten ablesen lässt, bleibt Ungarn zentraleuropäischer Spitzenreiter (s. auch Bild 1).

Zwei Bedingungen bewegte die Entscheidungsträger in Ungarn, den Umweg über die Coupon-Privatisierung zu vermeiden und die staatlichen Aktiva direkt an ausländische Investoren zu veräußern: *Erstens* war Ungarn seit Beginn der achtziger Jahre – also früher als seine Nachbarn – über öffentliche Kreditaufnahme in die internationalen Kapitalmärkte eingebunden.

Bild 1: Anteil von High-Tech-Gütern an den Gesamtexporten (in %)



In gewisser Hinsicht setzte die Transformation also nicht erst 1989-90 ein, sondern bereits 1981 mit dem Beitritt des Landes zu Weltbank und zum IWF. Auf diesem Wege wurden enge Verbindungen zwischen der lokalen Funktionselite und den Repräsentanten der internationalen Finanzwirtschaft geschaffen. Dieser enge Kontakt erzeugte bzw. verstärkte bei der lokalen Elite einen grundlegenden Überzeugungswandel: Die kommunistische Ideologie wich bruchlos den international gängigen, in der Regel neoliberalen Einstellungen, so dass ideologisch der Boden bereitet wurde, auf dem später die schnelle Übereignung des Staatsvermögens an ausländische Investoren ohne mentale Blockaden und nennenswerte Widerstände möglich war. Gleichzeitig hatte sich mit der partiellen wirtschaftlichen Öffnung auch die Präsenz ausländischer Firmen außerhalb des Bankensektors verstärkt. Diese Unternehmen gewannen Einfluss auf die Funktionselite, konnten personelle Verbindungen aufbauen und erhielten Einblick in den staatlichen Wirtschaftssektor – ein Faktor, der sowohl zur schnellen Privatisierung als auch später zum Zufluss ausländischer Direktinvestitionen beitrug. Die *zweite* Bedingung steht hiermit in direktem Zusammenhang: Aufgrund der Integration Ungarns in die internationalen Kapitalmärkte fand der Transformationsprozess anders als in den Nachbarländern unter dem Druck einer externen Verschuldungskrise statt: Der Verkauf staatlicher Aktiva an ausländische Investoren war das von IWF, Weltbank und führenden ungarischen Ökonomen (wie Béla Balassa, Nicholas Kaldor und János Kornai) empfohlene Rezept zum Abbau der Auslandsverschuldung, so dass die Privatisierung einer Reihe verdeckter *debt-equity swaps* gleichkam. Die ungarische Regierung verzichtete darauf, das staatliche Eigentum durch die breite Verteilung von Besitztiteln an die Bevölkerung aufzuteilen und so den Schein einer sozial ausgeglichenen

nen Privatisierung zu erzeugen, sondern legte die staatlichen Aktiva direkt in die Hände ausländischer Investoren. Damit waren die *Agenten* – internationale Unternehmen – in der Lage, das nationale Produktivvermögen in ihre internationalen Produktions- und Vermarktungsnetzwerke einzubinden.

Träger und Organisator dieses Privatisierungsprogramms war die ehemals kommunistische Funktionselite, deren Mitglieder über ein Monopol an Insiderwissen und die notwendigen politischen Kontakte verfügten, um zwischen dem ungarischen Staat und den ausländischen Investoren zu vermitteln. Diese Schicht, für die Lawrence P. King den treffenden Begriff der *comprador intelligentsia* prägte, konnte von der Transformation mehrfach profitieren: Sie ließ sich ihre Vermittlungstätigkeit honorieren, stieg in das höhere Management der internationalen Unternehmen auf oder besetzte die wirtschaftlichen Nischen, die die internationalen Unternehmen übrig gelassen hatten. Der fast reibungslose Verlauf des Übergangs vom Kommunismus zum Kapitalismus, der in Ungarn mehr noch als in den anderen ehemals kommunistischen Ländern eher die Selbstauflösung des alten Regimes als dessen Sturz durch eine rebellische Bevölkerung war, ist also nicht zuletzt auf die Elitenkonvergenz zurückzuführen, die sich aus der Kooperation der lokalen und der internationalen Finanzelite ergab. Im Übergangsprozess spielte die Funktionselite in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse eine Avantgarderolle, der die anderen Akteure – die politisch aktiven Dissidenten, die kulturelle Intelligenz, die entstehenden demokratischen Parteien, die Graswurzelbewegungen in der Bevölkerung – kaum folgen konnten.

Die Privatisierung war die erste Form des Zuflusses ausländischen Kapitals. In einer zweiten Phase dominierten *Greenfield-Investitionen*: Ausländische Großunternehmen errichteten in Ungarn neue, auf den Export hochwertiger Industriegüter ausgerichtete Produktionsbetriebe. Zu einem hohen Anteil handelte es sich um langfristige, strategische Investitionen, für die der Lohn- und Steuervorteil ein wichtiger, aber nicht der einzige Anreiz zur Niederlassung war. Diese Investitionen, in erster Linie in der Elektro-, Chemie- und Automobilindustrie, waren mit hohen Fixkosten verbunden, so dass eine schnelle Weiterverlagerung an noch kostengünstigere Standorte wenig wahrscheinlich war und ist. Die Ursache dafür, dass gerade Ungarn zum bevorzugten Standort internationaler Unternehmen wurde, war – neben der bereits erwähnten Elitenkonvergenz und der frühzeitigen Präsenz ausländischer Firmen – die Kombination der Kostenvorteile

eines typischen Niedriglohn- und Niedrigsteuerlandes mit dem niedrigen Risiko eines künftigen EU-Mitglieds. Hinzu kam die günstige infrastrukturelle Anbindung insbesondere Westungarns und der Hauptstadtregion an die europäischen Verkehrsnetze. Verstärkt wurde der Ansiedlungsprozess durch eine konsequente staatliche Förderpolitik, die nicht darauf abzielte, bestimmte Segmente des Produktionsapparats in nationalem Besitz zu belassen oder die *Greenfield-Investitionen* mit irgendwelchen Auflagen zu belasten.

In der Regel neigen ausländische Investitionswellen nach einer gewissen Zeit allerdings dazu, abzufachen. Ebendies ist in der gegenwärtigen Situation in Ungarn zu beobachten: Ausländische Direktinvestitionen fließen eher in die zentraleuropäischen Nachbarländer, in die neuen Mitgliedsstaaten Rumänien und Bulgarien oder an Standorte außerhalb der EU. In dieser dritten und aktuellen Phase geht es für Ungarn in erster Linie darum, die ausländischen Investoren zur *Reinvestition der in Ungarn erwirtschafteten Gewinne* zu motivieren. In dieser aktuellen Phase muss sich erweisen, ob sich in Ungarn ein sich selbst tragender *virtuous circle* von weiter fließenden, aber abgeschwächten Neuinvestitionen, Reinvestitionen und Investitionen lokaler Unternehmen herauskristallisiert. Das würde die Integration des Landes in die europäischen Märkte auf vergleichsweise hohem technologischen Niveau sichern und für dauerhaftes exportorientiertes Wachstum sorgen. Dabei ist die Attraktivität des Standorts Ungarn nicht mehr nur von den harten Kostenfaktoren, sondern zunehmend auch von „weichen“ Faktoren wie dem Ausbildungsstand der Arbeitskräfte, der Effizienz der öffentlichen Verwaltung, der Infrastruktur (auch in Forschung und Entwicklung) und der Zuverlässigkeit der staatlichen Wirtschaftspolitik abhängig. Der letztgenannte Faktor ist von besonderer Bedeutung: Die Zuverlässigkeit der staatlichen Wirtschaftspolitik müsste sich aus der Sicht der ausländischen Investoren heute an einer reibungslosen Integration in die Eurozone erweisen, die die Risiken für ausländische Anleger weiter senkt – und an diesem Punkt ist der *virtuous circle* ins Stocken geraten.

Ungarn durchlebt heute eine „Krise“ in dem medizinischen Sinne einer Entscheidung über den weiteren Verlauf seiner Entwicklung. Auf der einen Seite hat das Land die Chance, über einen von ausländischem Kapital getragenen, exportorientierten Wachstumsprozess wirtschaftlich zu den entwickelten Industrieländern Westeuropas aufzuschließen. Dies wäre ein entwicklungspolitischer Erfolg, der umso bemerkenswerter ist, als sich Ungarn mit sei-

ner Einbindung in den europäischen Regulierungsrahmen vieler „Vorteile des Nachzüglers“ begeben und sich Regulierungen unterworfen hat, die in den und für die reifen westeuropäischen Industrieländer entwickelt wurden. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, dass die von ausländischen Unternehmen getragene wirtschaftliche Dynamik zum Stillstand kommt und dass Ungarn für die ausländischen Unternehmen nur ein Übergangstandort in ihrem permanenten Reorganisations- und Reallokationsprozess war. Es gibt gute Gründe für die Vermutung, dass der Ausgang dieser Krise exemplarisch für ganz Zentraleuropa sein wird: Am Beispiel Ungarns wird sich zeigen müssen, ob die Transformation einer ehemals kommunistischen Volkswirtschaft und deren Konvergenz hin zum europäischen Standard möglich sind.

### **Der Preis des Erfolgs: Die Defizite des postkommunistischen Wachstumsmodells**

Ausländische Investitionen, insbesondere Direktinvestitionen, können einen wichtiger Beitrag für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes leisten. Sie können Entwicklung aber nicht ersetzen. Ebendies ist aber das grundlegende Charakteristikum des ungarischen Erfolgsmodells: Die Beschränkung von „Entwicklung“ auf die Schaffung günstiger Anlagebedingungen für ausländische Investoren und die Flankierung des Zuflusses durch eine (aktuell gescheiterte) orthodoxe makroökonomische Politik, die Bereitstellung infrastruktureller Leistungen und die Gewährung wirtschaftlicher Privilegien – bei gleichzeitiger Vernachlässigung der lokalen Wirtschaft, der „mesoökonomischen“ Ebene (der sektoralen Struktur, der geographischen Lage, der Beschäftigungswirkung o. ä.) und der metaökonomischen Rahmenbedingungen (Sozialsysteme, Ausbildung usw.). Dieser Verzicht auf die „Einbettung“ der ausländischen Investitionen hatte die Konsequenz, dass sich nicht nur die Vorteile, sondern auch die wirtschaftlichen und sozialen Defizite der Modernisierung durch exportorientierte ausländische Direktinvestitionen ungehindert entfalten konnten.

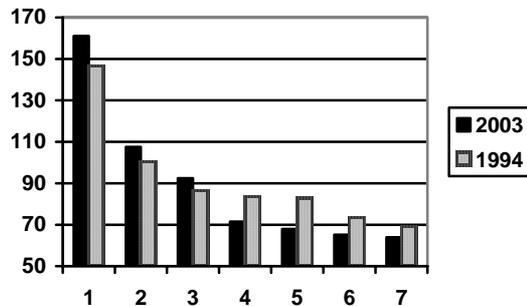
Denn *erstens* ist das exportorientierte Wachstum in hohem Grade importintensiv – und zwar nicht nur in einer Anfangsphase, in der die ausländischen Unternehmen Produktionsmittel importieren, sondern permanent. Anstatt im Lande Zulieferernetzwerke auf- und auszubauen, importieren die Unternehmen von ihren traditionellen, im Ausland ange-

siedelten Zulieferern. Der Anteil der Vorleistungen, die die ausländischen Firmen von lokalen Zulieferern beziehen, wird dagegen auf nur 10 bis 20 Prozent der Wertschöpfung geschätzt. Dies bedeutet zum einen, dass das Defizit der Handelsbilanz trotz der Exportorientierung strukturell wird und zum Wachstumshemmnis werden kann. Zum anderen – und dies ist der wichtigere Aspekt – wird die volkswirtschaftliche Entwicklungsdynamik, die von ausländischen Direktinvestitionen erhofft wird, nämlich die Modernisierung der lokalen Industrie durch deren Integration in Zulieferernetzwerke, erheblich geschwächt. Insofern erweist sich der Standortvorteil der günstigen infrastrukturellen Anbindung auch als Nachteil: Es entfällt der implizite Schutz der lokalen Unternehmen durch die geographische Distanz. Die industrielle Entwicklung verläuft damit in Ungarn *weder* nach dem süddeutsch-österreichisch-norditalienischen Muster einer sich aus eigener Kraft modernisierenden Klein- und Mittelindustrie, *noch* nach dem „ostasiatischen“ Modell einer durch nationale oder ausländische Großunternehmen geförderten Modernisierung durch Zulieferbeziehungen. Stattdessen mündet sie in eine Dualisierung der Wirtschaft und in der Folge auch der Gesellschaft.

Die Dualisierung der Wirtschaft auf sektoraler, regionaler und sozialer Ebene ist das *zweite* Defizit des postkommunistischen Wachstumsmodells. *Sektoral* wachsen vor allem die von ausländischen Unternehmen dominierten Exportbranchen. Lokale Unternehmen, die den Binnenmarkt bedienen, können mit diesem Wachstumsrhythmus nicht Schritt halten. Die modernisierten Exportsektoren, ergänzt von einigen internationalen Einzelhandelsketten und dem lokalen Finanzsektor, heben sich ab von einer stagnierenden Rest-Ökonomie zusammengesetzt aus lokalen Unternehmen der Kleinst-, Klein- und Mittelindustrie, einem unterfinanzierten öffentlichen Sektor, dem traditionellen Dienstleistungsgewerbe, der Schattenwirtschaft und – auf dem Lande – Resten der Subsistenzwirtschaft. *Regional* entsteht ein deutliches West-Ost-Gefälle. Die westlichen Komitate und die Hauptstadtregion sind hinsichtlich Einkommen und Beschäftigung besser gestellt als die nord- und südöstlichen. Ein zweites Gefälle besteht zwischen Ortschaften unterschiedlicher Größenordnung, also zwischen der Hauptstadt, den größeren Städten, den Kleinstädten und Dörfern, wobei sich die Armut in der Regel am Ende der Kette in den kleinsten Gemeinden konzentriert. *Sozial* spaltet sich die Bevölkerung in ein (kleineres) Segment, das an den modernen Sektoren teilhat (diejenigen, die formell beschäftigt sind und höhere und schneller steigende Löhne beziehen), und ein Segment, das in

den rückständigen Sektoren zum Minimallohn, in der Schattenwirtschaft oder gar nicht wirtschaftlich aktiv ist.

**Bild 2: Pro-Kopf-Sozialprodukt der ungarischen Regionen (Landesdurchschnitt = 100)**



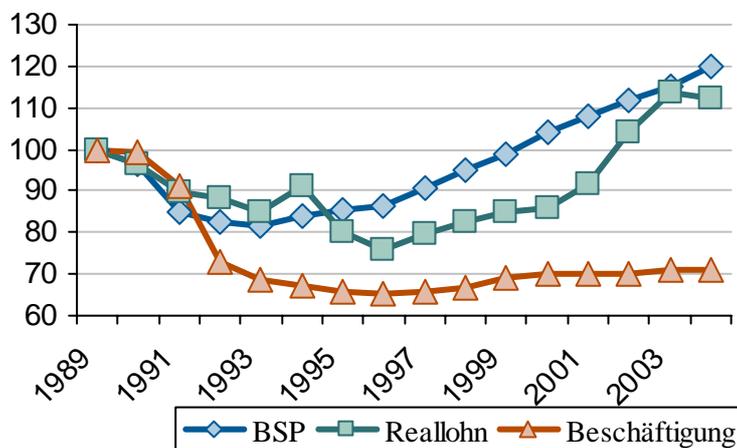
1 = Zentralungarn (Budapest), 2 = Westungarn,  
3 = Zentraldanubien, 4 = Süddanubien,  
5 = Süd-Alföld, 6 = Nord-Alföld, 7 = Nordungarn

Das *dritte* Defizit des postkommunistischen Modells liegt in dem schwachen Beschäftigungseffekt der ausländischen Investitionen. Die Unternehmen operieren in ihrer Mehrheit nicht in den für ein Niedriglohnland typischen arbeitsintensiv produzierenden, sondern in den kapitalintensiven Sektoren. Das Bild 3 illustriert die Beschäftigungsentwicklung: Während das Wachstum des BSP und, zeitlich versetzt, der Reallohne einer für ein Transformationsland typischen J-Kurve folgen, bleibt die Beschäftigung unmittelbar nach dem Zusammenbruch der Planwirtschaft nahezu konstant auf niedrigem Niveau. Heute ist die Beschäftigungsquote in Ungarn mit 56 Prozent eine der niedrigsten der EU. Die niedrige Beschäftigungsquote scheint im Widerspruch zur

ebenfalls vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenquote von sieben Prozent zu stehen, diese ist allerdings darauf zurückzuführen, dass es keine wirksamen Anreize zur Registrierung als arbeitslos gibt. Ein bis eineinhalb Millionen Ungarn im Erwerbsalter sind weder beschäftigt noch arbeitslos, sondern gelten als „ökonomisch inaktiv“. Das heißt sie sind frühverrentet, beziehen die unterschiedlichsten Formen sozialer Unterstützung und sind in der Schatten- und Subsistenzwirtschaft oder – wie schon erwähnt – gar nicht tätig.

Das *vierte* Defizit schließlich ist der Druck der ausländischen Investitionen auf den Staatshaushalt. Während die Löhne – wie sich in den letzten Jahren gezeigt hat – nach oben flexibel auf Wachstum und Produktivitätssteigerungen reagieren, bleibt der Staatshaushalt ein permanentes Problem. Die ausländischen Investoren fordern ein hohes Niveau an öffentlichen Leistungen, sie tragen aber nur wenig zur Finanzierung dieser Leistungen bei. Entweder war der Verzicht des Staates auf Steuern bereits eine Bedingung ihrer Ansiedlung, oder aber sie sind in der Lage, ihre Preise im unternehmensinternen Außenhandel so zu gestalten, dass im Lande nur wenig besteuertes Einkommen anfällt. Die Unternehmen beziehen vom Staat also in der Tendenz mehr Leistungen als sie in der Form von Steuern an den Staat zurückgeben. Dies ist zwar keine Besonderheit Ungarns, aber aufgrund der relativen Größe des transnationalen Komplexes ist die quantitative Dimension des staatlichen Einnahmefehlers höher als in weniger internationalisierten Volkswirtschaften. Die Defizite des postkommunistischen Wachstumsmodells legen den Schluss nahe, dass der Transformationsprozess in Ungarn zwar einen vitalen und international wettbewerbsfähigen Teil-Kapitalismus hervorbrachte, aber keine „organisch“ integrierte

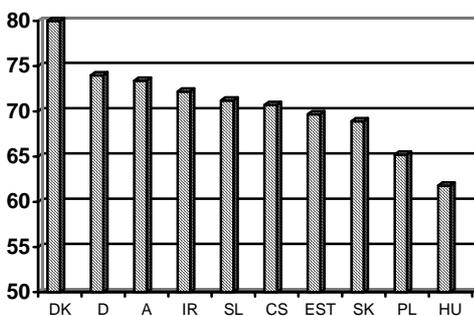
**Bild 3: BSP, Reallohne und Beschäftigung**



Quelle: Bela Galgoczi

Volkswirtschaft als Grundlage einer integrierten Gesellschaft. Den statistisch messbaren Erfolgen (s. das BSP-Wachstum und die Reallohnentwicklung im Bild 4) steht eine fast konträre kollektive Selbstwahrnehmung gegenüber: Heute, im Jahre 2007, sehen sich 50 Prozent der Ungarn schlechter gestellt als zum Zeitpunkt der Wende 1989/90, 40 Prozent haben ihren Lebensstandard mehr oder weniger gehalten, und nur zehn Prozent gehen davon aus, dass die Transformation ihre materielle Lage verbessert hat. Diese Wahrnehmung ist nicht das Ergebnis einer kollektiven Selbsttäuschung, sondern spiegelt die Realität eines sowohl extrem ungleichen als auch – für die Individuen – unsicheren Entwicklungsprozesses wider.

**Bild 4: Beschäftigungsquoten in der EU**



## Zersplitterung und Immobilität

Der ungarische Kapitalismus gleicht einem Komplex international vernetzter Großbetriebe, der von einem Meer von Minifundien umgeben ist. Diese Minifundien erhalten ihre Besitzer mehr schlecht als recht am Leben, binden sie aber auch an die Scholle und blockieren deren soziale wie geographische Mobilität. Die Minifundien stehen zum modernen Segment der Wirtschaft in keinem funktionalen Verhältnis – insofern soll der Begriff „Dualismus“ hier nicht an die ältere Entwicklungstheorie anknüpfen, die solche Beziehungen zwischen modernem und traditionellen Sektor thematisiert hatte. Die Minifundien sind Orte statischer Selbsterhaltung. Die Besonderheit der ungarischen Wirtschafts- und in der Folge auch Sozialstruktur liegt nicht in der Koexistenz unterschiedlich modernisierter oder produktiver Teil-Ökonomien, die auch in den westlichen Industrieländern vorzufinden sind; sie liegt in der relativen Größe des modernen Sektors (s. o.), in dem großen Abstand zwischen dem modernen ka-

pitalistischen Sektor und der Sphäre prekärer Selbsterhaltung, und in dem Fehlen vermittelnder Glieder, die die Kontraste abmildern könnten.

Das grundlegende Charakteristikum der lokalen Rest-Ökonomie ist ihre Zersplitterung. Das ist unter anderem das Ergebnis einer eher ideologisch als ökonomisch motivierten Eigentumspolitik, die den Bürgern des Landes zwar nicht das staatliche Produktivvermögen, wohl aber die (im übertragenen Sinne) „Scholle“ überließ.

- In der *Landwirtschaft* wurde der Grundbesitz nach der Wende 1989-90 in eine Vielzahl kleinster, ökonomisch nicht überlebensfähiger Zellen aufgeteilt mit doppeltem Effekt: Die Reste der Subsistenzwirtschaft auf dem Lande schaffen zwar keine landwirtschaftlichen Markteinkommen, binden als Zusatzhilfe zum Überleben aber deren Besitzer. Dadurch bleibt die geographische Mobilität, etwa vom stagnierenden Ostungarn an die prosperierende Westgrenze, in die Hauptstadt oder ins Ausland, eingeschränkt. Landwirtschaftliche Unternehmer dagegen müssen, wenn sie den Boden effizient bewirtschaften wollen, Pachtverträge mit bis zu 60 Kleineigentümern schließen.
- In der *Wohnungswirtschaft* wurde fast jeder Ungar zum Besitzer seiner Wohnung, die er zu einem symbolischen Preis erwerben konnte – ebenfalls mit dem Ergebnis der Bindung an den Ort. In der ungarischen Wohnungswirtschaft lässt sich außerdem die „Tragik des Gemeineigentums“ beobachten: Während das individuelle Wohneigentum renoviert wird, zerfallen die gemeinschaftlich genutzten Anteile der Gebäude. Wohnungseigentümer, die infolge der Wertsteigerung der Immobilien über ein theoretisch ansehnliches Vermögen verfügen, haben oft ein Einkommen, das nicht ausreicht, um die Nebenkosten zu zahlen. In vielen Fällen kommt es zu einer paradoxen Rückwanderung auf das Land: Wohnungsbesitzer in Budapest verkaufen ihre Immobilie, um auf dem Lande (und weit ab von jeder Beschäftigungsmöglichkeit) ein billigeres Anwesen zu erwerben und den Rest des Lebens vom Verkaufsertrag der alten Wohnung zu zehren.
- Es gibt in Ungarn, einem Land mit zehn Millionen Einwohnern, 1,2 Millionen *Klein- und Kleinstunternehmer*. Etwa die Hälfte geht keiner wirtschaftlich sinnvollen Tätigkeit nach und ein weiteres Viertel laboriert am Rande des Existenzminimums. Die meisten Arbeit-

nehmer der nach der Wende abgewickelten Industrien wurden mit anderen Worten nicht in die Arbeitslosigkeit, sondern in die Selbständigkeit entlassen. In der Folge ist ein großer Teil der Erwerbsfähigen in „unterkomplexen“ und ineffizienten Wirtschaftseinheiten tätig.

- Kleinunternehmertum und privater Immobilienbesitz bestimmen einen großen Teil des ungarischen *Dienstleistungssektors*, unter anderem im Einzelhandel und vergleichbaren Wirtschaftsbereichen (Sonnenstudios, Kosmetiksalons, Friseure usw.). In der Dienstleistungswirtschaft koexistieren die bekannten internationalen Ketten mit einer Vielzahl kleinster Einheiten, die nur deshalb existenzfähig sind, weil die Nutzung der privat besessenen Immobilie kostenlos ist.
- Selbst im *öffentlichen Dienst* reichen die formellen Einkommen in der Regel nicht aus, um den Lebensunterhalt zu sichern. Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst sind daher oft Plattformen, von denen aus andere Tätigkeiten aufgenommen werden. Sie bieten ein Grundeinkommen, das ergänzt werden kann, sowie Beziehungsnetzwerke und Privilegien, die für Zweit-, Dritt- oder Viertjobs eingesetzt werden können – auf Kosten unter anderem der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen.
- Parallel zur Zersplitterung der Wirtschaft sind die *Gemeinden* in kleine und kleinste Einheiten gespalten. Jede Kleingemeinde verfügt über eine eigene kommunale Administration und, wenn irgend möglich, über eine eigene Infrastruktur (Krankenhaus, Schule, Sozialzentrum). Mit der Konsequenz ineffizienter Größenordnungen, hoher Kosten und – wieder – der Blockade regionaler Mobilität.

Flankiert werden die lokale Wirtschaft und Gesellschaft durch ein staatliches Sozialsystem, das sich aus Überbleibseln des Kommunismus, importierten Elementen der Bismarckschen Sozialversicherung und einer Vielzahl paternalistischer Einzelmaßnahmen zusammensetzt. Das ungarische soziale Schutzsystem dient weder dazu, im Falle des Eintritts sozialer Risiken Lohnersatz-Einkommen zu garantieren – dafür sind Renten, Arbeitslosen- und Krankengeld zu niedrig –, noch erfüllt es den Zweck, Leistungsempfänger zu fördern, zu qualifizieren und zu neuer Tätigkeit zu „aktivieren“. Staatliche Sozialleistungen in Ungarn können verhindern, dass ihre Empfänger in den Abgrund stürzen, sie verhindern aber auch, dass sie sich auch nur einen Schritt vom Abgrund wegbewegen. Im Ergebnis

fördert auch das Sozialsystem Immobilität, auch wenn sich diese hinter der Fassade eines Scheinaufstiegs zum privaten Unternehmer verbirgt. Ein Beispiel hierfür ist die staatliche Subventionierung des Haus- und Wohnungsbaus, auch in Regionen, in denen es nie eine Beschäftigungsmöglichkeit geben wird.

## Atomisierte Gesellschaft ...

Infolge der breiten Streuung kleinen und kleinsten Eigentums konnte der Eindruck entstehen, dass die Privatisierung nicht nur den ausländischen Investoren und der heimischen *comprador intelligentsia*, sondern allen zugute kam. Nahezu *jeder* kam in den Besitz eines *assets*, das auf dem sich bildenden Markt Sicherheit, wirtschaftliche Partizipation und Wertsteigerung versprach. Etwas überzeichnet könnte die ungarische Gesellschaft außerhalb des internationalisierten Komplexes als Parodie einer Jeffersonschen Gesellschaft individueller Kleineigentümer bezeichnet werden, wobei das kleine Privateigentum aber weder ein angemessenes Markteinkommen garantiert, noch Sicherheit, Unabhängigkeit und damit die Voraussetzung für aktive gesellschaftliche und politische Partizipation. Ohne Übertreibung kann die Mehrheit der Ungarn dem „Prekariat“ zugerechnet werden – im Sinne der Abhängigkeit von extrem unsicheren, wirtschaftlich ineffizienten und schlecht entlohten Tätigkeiten.

Die ungarische Gesellschaft ist in einem fast schon nicht mehr übertragbaren, sondern wörtlichen Sinne „atomisiert“. Die objektive Grundlage ist die bereits erwähnte breite Streuung des Kleineigentums; subjektiv entspricht dem eine individualistische Orientierung, die nicht nur den kommunistischen Kollektivismus verdrängte, sondern auch die Auflösung sozialer Solidaritätsbeziehungen unterschiedlichster Art beförderte. Auch der einst zentrale Ort sozialer Solidarität, der Betrieb, wirkt nicht mehr als Instanz kollektiven Zusammenhalts. Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass gerade die Repräsentanten ausländischer Unternehmen die geringe Firmenloyalität der ungarischen Arbeitnehmer beklagen. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung ist – wie zu erwarten – schwach und ebenfalls zersplittert: Die ungarische organisierte Arbeitnehmerschaft leistet sich sechs gewerkschaftliche Dachverbände, deren Existenzgrundlage eher in der Nutzung des Immobilienvermögens der ehemaligen kommunistischen Einheitsgewerkschaft als in der Interessenvertretung der Arbeitnehmer liegt. Andere Formen der Interessenvertretung, NGOs, Gras-

wurzelorganisationen, Bürgerinitiativen usw. sind ebenfalls nicht vorhanden, schwach oder werden für politische und kommerzielle Interessen instrumentalisiert. Auch hierin liegt eine gewisse Ironie, war doch der Sturz der letzten kommunistischen Regierung durch eine ökologische Bürgerbewegung ausgelöst worden, die sich gegen den Bau eines Wasserkraftwerks an der Donau formiert hatte.

**Tabelle 1: Extended Trust 1990 und 1995 (in % der Befragten)**

	1990	1995
Ungarn	24,6	22,7
Tschechien	30,0	28,0
Slowakei	23,0	27,0
Polen	34,0	17,9
OECD	44,5	43,0

Quelle: EBRD, Social Capital in Transition, 2001

Die geringe Kohäsion der ungarischen Gesellschaft lässt sich statistisch anhand des Vertrauens in die Gesellschaft jenseits des persönlichen und familiären Umfelds (*extended trust*) illustrieren (s. Tabelle 1). 1990 hegten nur 24,6 Prozent der Ungarn Vertrauen in ihre Gesellschaft, gegenüber 44,5 Prozent im OECD-Durchschnitt. 1995 lagen die Prozentsätze bei 22,7 und 43,0. Hinsichtlich gesellschaftlichen Vertrauens rangierte Ungarn noch hinter den anderen Visegrad-Staaten – von einem dramatischen Zusammenbruch des Vertrauens abgesehen, der zwischen 1990 und 1995 in Polen zu beobachten war. Auch das Vertrauen in formelle gesellschaftliche Institutionen (wie Kirche, Armee, Rechtswesen, Medien, Gewerkschaften, Polizei, Regierung, Parlament, Administration, Unternehmen, Umweltbewegung, Frauenbewegung und EU) lag in Ungarn unter dem OECD-Niveau – mit einer bezeichnenden Ausnahme: Das Vertrauen der Ungarn in die Europäische Union ist stärker ausgeprägt als im OECD-Durchschnitt. Ein weiterer Indikator gesellschaftlicher Kohäsion ist die aktive Teilhabe an gesellschaftlichen Aktivitäten (s. Tabelle 2), der das Niveau zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation anzeigt. Auch hier liegt Ungarn deutlich unter dem Niveau der westlichen Industrieländer.

**Tabelle 2: Aktive Teilnahme an gesellschaftlichen Aktivitäten 1995 (in % der Befragten)**

	Kirche	Sport	Kunst	Gewerkschaft	Partei	Umwelt	Beruf	Soziales Engagement	Andere
Ungarn	9,4	8,3	2,2	8,0	2,6	0,6	6,0	2,5	5,5
OECD	17,1	24,3	14,1	8,1	5,2	3,5	9,3	9,5	9,3

Quelle: EBRD, ebd.

**Tabelle 3: Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie und der „Demokratie der EU“ 2005 (in % der Befragten).**

	Nationale Demokratie	„Demokratie der EU“
EU-Durchschnitt	53	49
Ungarn	27	52
Polen	29	52
Tschechien	38	58
Slowakei	26	49

Quelle: Eurobarometer

Das geringe gesellschaftliche Vertrauen und die schwache gesellschaftliche Partizipation spiegeln sich schließlich in der politischen Sphäre als geringe Zufriedenheit mit der eigenen Demokratie wider (s. Tabelle 3), ein Sachverhalt, der für alle Visegrad-Staaten kennzeichnend ist. Paradoxerweise ist die Zufriedenheit der Ungarn mit der „Demokratie der EU“, deren Defizit im Westen beklagt wird, größer als die Zufriedenheit mit dem eigenen Gemeinwesen. Das umgekehrte Verhältnis liegt im Westen Europas bzw. im EU-Durchschnitt vor.

### ... und polarisierte Politik

Wie wird die ungarische Gesellschaft von der Politik repräsentiert? Auf jeden Fall spiegelt sich die Zersplitterung der Gesellschaft *nicht* in einer ebenfalls zersplitterten politischen Parteienszene wider. Die Parteienlandschaft ist stabil und übersichtlich in zwei Lager gegliedert, die sich jeweils aus einer großen und einer kleinen Partei zusammensetzen: Die in Koalition mit den Freien Demokraten (SZDSZ) regierende Sozialistische Partei (MSZP) sowie dem Oppositionsbündnis aus Ungarischem Bürgerbund/FIDESZ und dem Ungarischen Demokratischen Forum (MDF). Beide Lager konfrontieren sich in extremer Schärfe, ohne dass dies durch die Gegensätzlichkeit der Interessenlagen oder Werthaltungen gerechtfertigt werden könnte. Die politische Polarisierung hat eine Eigendynamik gewonnen, die sich den traditionellen politikwissenschaftlichen Kategorisierungen zu entziehen scheint.

Der besondere Charakter der politischen Polarisierung in Ungarn ergibt sich aus zwei Voraussetzungen: Die erste Voraussetzung ist die skizzierte Spaltung und Zersplitterung der Gesellschaft. Diese ist mit ihrem Mangel an sozialen Solidaritätsbeziehungen und sozialer Partizipation kaum in der Lage, soziale Interessen zu aggregieren und in Einfluss auf die Politik umzusetzen. Die ungarische Politik empfängt aus der Gesellschaft keine oder nur schwache Inputs: Keine frühen Warnungen, keine formulierten Erwartungen, keine Impulse, keine Initiativen, keine Ideen, keine effektive Opposition, die zu politischen Korrekturen zwänge. Die Politik ist von der Gesellschaft isoliert und daher in der Lage, sich ausschließlich auf sich selbst und auf den Gegner zu beziehen. Da sie (außer bei Wahlen) von der Gesellschaft nicht unter Druck gesetzt wird, kann sie auch darauf verzichten, Lösungen für drängende soziale Probleme anzubieten. Sie kann selbstreferentiell werden. Dabei ergibt sich ein bezeichnender Teufelskreis: Je schlechter die Politik ihre Aufgaben erfüllt, desto politikverdrossener und apathischer wird die Gesellschaft, und je weniger die Gesellschaft versucht, auf die Politik Einfluss zu nehmen, desto ungestrafter kann die Politik Problemlösungen verweigern. Dies schließt allerdings nicht aus, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen für die Sprache der Polarisierung anfällig sind und punktuell zu einer instrumentalisierten Hyperaktivität bewegt werden können – wie etwa die Massendemonstrationen des FIDESZ zeigen.

Die zweite Voraussetzung ist die von der Politik selbst betriebene Entpolitisierung fast aller relevanten Lebensbereiche. Das gemeinsame Projekt der ansonsten tief gespaltenen politischen Klasse war (für den FIDESZ gilt dies ab 2002 allerdings nicht mehr uneingeschränkt) die Demontage und Schwächung des Staates, und zwar nicht nur des *kommunistischen* Staates als politischem Zwangsapparat und autoritärem Administrator der Wirtschaft, sondern auch in seinen regulierenden, sozialen, investiven und Kohäsions-Funktionen. Weite Lebensbereiche wurden und werden entweder der Selbstregulierung des Marktes oder der Regulierung durch die EU überlassen. Zwischen diesen beiden Ebenen des Marktes auf der einen und der supranationalen Regulierung auf der anderen Seite wurde der Nationalstaat als eigenständige Instanz geradezu bewusst aufgegeben. Für all die Gestaltungsaufgaben, für die die EU *keine* Kompetenzen übernommen hat (also vor allem soziale Sicherung, Gesundheitswesen, Bildung und Ausbildung), gibt es – etwas überzogen formuliert – keine handlungsfähige politische Instanz mehr.

Damit verlor die Politik aber auch ihren Gegenstand: In einem weitgehend vom Markt oder von suprastaatlichen Institutionen gelenkten Gesellschaft scheint sich für nationale Politik kein sinnvolles Betätigungsfeld mehr zu bieten, abgesehen von der technokratischen Umsetzung externer Vorgaben. Nicht korrigiert von der Gesellschaft und ohne wirklichen Gegenstand konzentrieren sich die Politiker umso verbissener auf die Bekämpfung des Gegners und die Eroberung der Macht. Und die Verbissenheit des Machtkampfes wiederum hat zur Folge, dass die Probleme der Gesellschaft von der Politik nicht mehr wahrgenommen werden – so wie sich zwei auf Leben und Tod kämpfende Gladiatoren nicht auch noch um die sozialen Belange des Publikums kümmern können.

Die Zersplitterung der Gesellschaft spiegelt sich in der Politik nicht in der Form der Zersplitterung der Parteiszene in viele partikulare Einheiten wider, sondern in der Diversität, Überlagerung und Unübersichtlichkeit der Konfliktlinien. Insbesondere der politische Standort des FIDESZ ist nur schwer zu lokalisieren, da die Partei nahezu spielerisch unterschiedliche und einander entgegen gesetzte Inhalte austauscht, sich linker ebenso wie rechter, mittelalterlicher wie postmoderner Motive bedient.

- Eine erste Konfliktlinie betrifft die Kontinuität bzw. den Bruch mit der kommunistischen Vergangenheit. Auf den ersten Blick scheint die MSZP, die Nachfolgeorganisation der alten Staatspartei, für die Kontinuität und der FIDESZ mit seiner antikommunistischen Rhetorik für den Bruch zu stehen. Die Wende in Ungarn verlief jedoch – wie gezeigt – eher als ein Prozess der Selbstaflösung, der von der kommunistischen Funktionselite selbst in Gang gesetzt wurde, denn als ein Aufstand gegen das alte Regime. Die Dramatik der Polarisierung verdankt sich nicht zuletzt der Tatsache, dass Ungarn das Drama der politischen Revolution versagt war: Die Dramatisierung des politischen Alltags *nach* dem Systemwechsel fungiert gleichsam als Ersatz der ausgebliebenen Umsturzes und der Abrechnung. Mit der MSZP bekämpft der FIDESZ ein Relikt des Kommunismus; eines Kommunismus allerdings, der sich selbst abgeschafft hat. Aber in Wirklichkeit verteilt sich die alte Elite nahezu gleichmäßig auf die politischen Lager – die Gleichsetzung der Parteienkonkurrenz zwischen MSZP und FIDESZ mit der Konfrontation Kommunismus-Antikommunismus ist daher nicht zutreffend (in keiner ungarischen Regierung nach 1990 waren so viele ehemalige

kommunistische Funktionsträger vertreten wie in der FIDESZ-Regierung der Jahre 1998-2002). Zudem hat die MSZP wirtschafts- und sozialpolitisch radikal mit dem Kommunismus gebrochen; der FIDESZ dagegen vertritt eine nebulöse paternalistische Wirtschafts- und Sozialpolitik, die dem spätkommunistischen (kádáristischen) Konsens eines „ungarischen dritten Weges“ entnommen zu sein scheint. Insofern repräsentiert paradoxerweise eher der FIDESZ die Kontinuität als die Sozialisten.

- Eine *zweite* Konfliktlinie trennt die uralten Lager der am Westen orientierten Modernisierer und den Protagonisten einer ungarischen Sonderrolle – also die ungarische Version des Gegensatzes zwischen Westlern und Slawophilen. Während die Sozialisten als Parteigänger äußerer Kräfte – der internationalen Unternehmen, der Globalisierung, der EU – denunziert werden, eine Haltung (die sie selbst als weltoffen, pragmatisch und pro-europäisch verteidigen), präsentiert sich der FIDESZ als politische Heimat der wahren Ungarn und Sachwalter der ungarischen Identität. Die Traumata der ungarischen Nation – 1848, 1918, 1956 – werden aus innenpolitischem Kalkül immer wieder neu thematisiert. Damit werden nach innen wie nach außen Konflikte erzeugt, die sowohl die innere Entwicklung Ungarns als auch die Beziehungen zu den Nachbarländern beeinträchtigen. Die Sozialisten dagegen präsentieren sich selbst als Sachwalter einer globalen wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeit, deren einzige Alternative verantwortungsloser Populismus wäre. Während der FIDESZ die Politik dramatisiert und pragmatisch lösbare Probleme sofort mit den „letzten Fragen“ der Nation kurzschließt (*cultural politics*), neigen die Sozialisten dazu, Politik zu entpolitisieren und den unveränderlichen Gesetzen der globalen Märkte und europäischen Institutionen zu überantworten.
- Als *dritte* Konfliktlinie ist der Gegensatz zwischen links und rechts bzw. zwischen Gewinnern und Verlierern der Transformation präsent, wenn auch nicht so, dass sich die Parteien eindeutig auf den beiden Seiten dieser Linie lokalisieren ließen. In beiden Lagern finden sich Verlierer und Gewinner der Transformation wieder. Die Rentner etwa, die eigentlichen Opfer der Transformation, neigen mehrheitlich den Sozialisten zu, die kleinen Dörfer, in denen sich die Armut konzentriert, dem FIDESZ. Die Sozialisten repräsentieren

schon mit ihrem Parteinamen und ihrer Selbsteinordnung in die europäischen Parteienlandschaft die Linke; sie werden aber von den konservativen Kräften nicht nur deshalb bekämpft, weil sie angeblich in der Kontinuität des Kommunismus stehen, sondern auch aus dem gegenteiligen Grund heraus: weil sie die Härte der *kapitalistischen* Transformation repräsentieren. In der Tat war es nicht die konservative Regierung Antall (1990-94), sondern die sozialistische Regierung Horn (1994-98), die mit einem umfassenden Privatisierungs- und einem harten Austeritätsprogramm die eigentliche wirtschaftliche Wende vollzog. Und es ist heute die sozialistische Regierung Ferenc Gyurcsány, die den Bürgern ein hartes Konsolidierungsprogramm zumutet, um Ungarn in die Eurozone führen zu können. Der FIDESZ dagegen vertritt neben seiner rechtspopulistischen Identitätspolitik eine zumindest rhetorisch linkspopulistische Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Charakteristisch für die ungarische Politik sind jedoch weniger politische Inhalte, Werte und Interessen, um die sich die Auseinandersetzungen drehen, sondern eher ihre Selbstreferentialität, die einem Verzicht auf politische Steuerung gleichkommt. Dieser Verzicht hat zur Folge, dass sich die ungarische Realität wie die neoliberale Utopie einer fast ausschließlich vom Markt und der EU gesteuerten Gesellschaft ausnimmt. Und in der Tat sind die Erfolge des ungarischen Modells in erster Linie dem Markt (den Unternehmen) und der EU zu verdanken. Die Problematik dieses Modells liegt darin, dass Markt und EU einige, aber nicht alle Probleme eines Landes lösen.

## 2006: Das Jahr der Krise

Das Jahr 2006 hatte viel versprechend begonnen: In den Parlamentswahlen im April konnte sich die regierende Koalition knapp, aber deutlich gegen die konservative Opposition durchsetzen. Zum ersten Mal seit 1990 wurde eine ungarische Regierung im Amt bestätigt – eine Zäsur, die nicht durch den Wechsel einer Regierung, sondern durch deren Kontinuität markiert wurde. Dem Wahlsieg der Koalition lag ein Votum der Wähler gegen die Polarisierung zugrunde. Die Mehrheit der Wähler identifizierte den FIDESZ und dessen Vorsitzenden Viktor Orbán als deren Hauptprotagonisten und verhinderte ein zweites Mal in Folge die Regierungsübernahme der Konservativen. Eine nur scheinbar periphere, für das

Wahlergebnis aber womöglich entscheidende Rolle spielte das MDF, das sich als konservative Alternative zum FIDESZ profilierte und durch Kooperationsentzug die Wahlchancen der Opposition verschlechterte.

Unmittelbar nach den Wahlen ließen sich die politischen Perspektiven Ungarns wie folgt interpretieren: Die weltoffenen, pragmatischen, an Reformen und an Europa orientierten Kräfte konnten ein zweites Mal die Regierung übernehmen. Der FIDESZ war empfindlich geschwächt worden, seine Transformation in eine moderate konservative Kraft, die auch zu kritisch-konstruktiver Zusammenarbeit mit der Regierung bereit war, schien auf der Tagesordnung zu stehen. Reformen, die in der Vergangenheit in Folge der Polarisierung nicht hatten realisiert werden können, wurden nun dank des über eine Legislaturperiode hinaus erweiterten Zeithorizonts und der veränderten Kräftekonstellation möglich. Mit anderen Worten: Mit den Wahlen 2006 war Ungarn nach 16 Jahren Demokratie in Europa angekommen. Das doppelte Trauma einer glücklosen und unbewältigten Nationalgeschichte *und* eines von schweren sozialen Verwerfungen und politischen Verzerrungen begleiteten Transformationsprozesses gehörte zwar noch nicht der Vergangenheit an, würde aber die Politik des Landes nicht mehr uneingeschränkt bestimmen. Der Weg nach Finnland war zwar noch weit, schien aber frei.

So die Interpretation des Wahlergebnisses vor allem auf Seite einer Linken, die sich bereits als Sieger auch künftiger Parlamentswahlen, zumindest aber der nächsten des Jahre 2010 sah. Bereits im Herbst jedoch mussten Sozialisten und SZDSZ in den Kommunalwahlen eine erdrutschartige Niederlage einstecken, und heute hat die Popularität beider einen Tiefstand erreicht. Es gibt Stimmen, die der MSZP das Schicksal des MDF prophezeien, das die Wahlen von 1990 mit klarer Mehrheit gewonnen hatte, 1994 aber nur knapp die Fünfprozenthürde überwinden konnte.

Das Jahr 2006 brachte Ungarn nicht den erhofften Reformschub, sondern die Krise – eine Krise, die durch das Zusammentreffen zweier kritischer Entwicklungen bestimmt ist: Die Defizite des wirtschaftlichen Modells erfuhren an einem seiner Schwachpunkte – dem Staatshaushalt – eine Zuspitzung. Der Zwang zur Sanierung des Staatshaushalts brachte den Wachstumsprozess zum Stocken und führte zu schweren sozialen Verwerfungen. Die in vielen Jahren akkumulierten Defizite des politischen Systems manifestieren sich in einem Gewaltausbruch, der nicht durch sich selbst, sondern in seiner Verbindung mit der polarisierten Parteienlandschaft

die ungarische Demokratie in Gefahr brachte. Der Funke, der die beiden kritischen Massen zur Explosion brachte, war die berühmte „Lügenrede“ des Ministerpräsidenten.

### Wie entsteht ein Haushaltsdefizit?

Der Fortbestand der Modernisierung durch ausländische Investitionen setzt, wie oben gesagt, voraus, dass die ungarische Wirtschaft mehr oder weniger reibungslos den Einstieg in die Eurozone schafft. Nur wenn dieser nächste Integrationsschritt gelingt, kann Ungarn darauf rechnen, dass weitere Investitionen ins Land fließen und die Gewinne der ausländischen Unternehmen im Lande reinvestiert werden. Um in die Eurozone zu gelangen, muss Ungarn die Maastricht-Kriterien erfüllen, und hierbei hat die staatliche Wirtschaftspolitik versagt. Anstatt sich der vorgeschriebenen Grenze des staatlichen Haushaltsdefizits von drei Prozent des BSP zu nähern, war das Defizit 2006 mit über zehn Prozent das höchste der EU. Ausländische Kommentatoren machten hierfür die fiskalische Disziplinlosigkeit der Regierung verantwortlich, die ihre Popularität mit sozialen Wohltaten zu erkaufen suchte. In Wirklichkeit jedoch liegt die Problematik des ungarischen Staatshaushalts eher auf der Einnahmeseite als in einer disziplinlosen Ausgabenpolitik. Unzureichende Staatseinnahmen sind gleichsam das fiskalische Pendant zur Schwächung des Staates, die beide politischen Lager seit 1990 betrieben haben. Der internationale Unternehmenssektor fällt als Finanzier des Staates praktisch aus. Aber auch die lokale Rest-Ökonomie generiert nur geringfügige Steuereinnahmen. Für die Unternehmer, Selbständigen und Arbeitnehmer der lokalen Wirtschaft ist die Umgehung von 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. Nicht nur deklarieren sich Millionäre vor der Steuer als einkommenslos oder als Bezieher von Minimallöhnen: Etwa 40 Prozent der in der formalen Ökonomie (also nicht in der Schattenwirtschaft) beschäftigten Arbeitnehmer, so wird geschätzt, verdienen offiziell nur den von Steuern freigestellten Minimallohn, der vom Arbeitgeber unter der Hand durch nicht deklarierte Zuzahlungen in bar – also ebenfalls steuer- und abgabenfrei – aufgestockt wird. Aufgrund der niedrigen Beschäftigungsrate zahlt weniger als die Hälfte der Ungarn überhaupt Steuern. Die 1,2 Millionen Klein- und Kleinstunter-

nehmer zahlen in der Regel keine Einkommenssteuer, im Gegenteil: Der wohl wichtigste Vorteil ihres Status liegt darin, dass sie von Steuern freigestellt sind.

Obwohl das Hauptproblem des ungarischen Staatshaushalts auf der Einnahmeseite liegt, stehen der Einnahmeschwäche auch auf der Ausgabenseite erhebliche Aufwendungen gegenüber. Die Infrastruktur muss ausgebaut und modernisiert werden, vor allem aber schlagen die Leistungen des sozialen Schutzes zu Buche. Dieselben Arbeitnehmer aber, die offiziell den steuerfreien Minimallohn beziehen, nehmen – wie die einkommenslosen Millionäre – die Leistungen des Staates, etwa des Gesundheitssystems, durchaus in Anspruch. Das Sozialsystem ist zwar nicht so weit entwickelt, dass es angemessene Lohnersatz Einkommen anbieten kann, aber seine Leistungen sind unübersichtlich vielfältig, kostenintensiv und im Hinblick auf die mit ihnen anvisierten Ziele ineffizient. Sie reichen vom Kindergeld (für viele Roma-Familien die Existenzgrundlage) bis zur Subventionierung des Energieverbrauchs, des privaten Wohnungsbaus und des täglichen Mittagessens im Betrieb. Der Anteil der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsausgaben am BSP ist höher als etwa in Deutschland und höher als in allen (zentraleuropäischen) Ländern mit vergleichbarem Volkseinkommen.

## Wie entstehen Unruhen? Lehren aus dem Budapester Herbst

Das Sparprogramm und seine sozialen Konsequenzen selbst lösten keine Unruhen aus. Zwar protestierten die Gewerkschaften, ihr Protest blieb aber weitgehend unbeachtet. Politisch brisant wurde der Sparkurs nur dadurch, dass im Wahlkampf keine der beiden großen Parteien das staatliche Haushaltsdefizit thematisiert hatte. Beide Parteien – der FIDESZ mehr noch als die Sozialisten – hatten im Wahlkampf Versprechungen gemacht, die, wie fast jedermann wusste, unter den gegebenen Bedingungen nicht einzulösen waren. Waren diese Versprechungen bzw. der Verzicht auf schonungslose Aufklärung Wahlkampfplügen gewesen? Hatten beide Parteien der in Europa gängigen Praxis entsprochen, die Perspektiven des Landes in einem eher rosigen Licht erscheinen zu lassen? Oder hatten sie ihre Wählerschaft schlicht betrogen? Zu welchem Urteil man auch kommt: Der Auslöser der Unruhen war eine nicht-öffentliche Rede des Ministerpräsidenten, in der er sich selbst der Lüge bezichtigte. Mit drastischen Worten und in obszöner Sprache hatte Gy-

urcsány versucht, seine eigene Parlamentsfraktion von der Notwendigkeit des Sparprogramms zu überzeugen. Die geheime Rede wurde an die Medien gespielt – und kurz darauf stürmten gewaltbereite Demonstranten das Gebäude des öffentlichen Fernsehens.

Die Unruhen des Budapester Herbstes sollten, was ihre Dimension angeht, nicht überdramatisiert werden. Im Vergleich zu den Ausschreitungen in den Pariser Vorstädten ein Jahr zuvor waren sie eher begrenzt. Das Problem der Budapester Unruhen war weniger ihr Ausmaß als die politischen Grundstrukturen, auf denen sie basierten und die sie so gefährlich machen. Diese politischen und sozialen Strukturen sind – in unterschiedlicher Ausprägung – in ganz Zentraleuropa präsent:

- Zunächst ist auf die politische Großwetterlage zweieinhalb Jahre nach dem EU-Beitritt zu verweisen. Der Beitritt war, so lange er nicht vollzogen war, so etwas wie ein nationales Projekt, zumindest der Ersatz eines Projekts gewesen, das sowohl die Differenzen zwischen den beiden politischen Lagern als auch den Abgrund zwischen der politischen Klasse und der Bevölkerung relativierte. Erst nach dem Erreichen der formellen EU-Mitgliedschaft wurde deutlich, dass es für die Zeit nach dem Beitritt keine Zukunftsvorstellungen gab – abgesehen von den wiederum von der EU diktierten weiteren Integrationsschritten, insbesondere dem Beitritt zur Eurozone. Der Beitritt zur Eurozone strahlt aber kaum positive Signale aus, im Gegenteil ist er mit unpopulären Zwängen verbunden.
- Zweitens fällt auf, was es *nicht* gab: Starke *sozialen* Protest gegen das Sparprogramm, den Protest der Gewerkschaften und anderer ziviler Organisationen. Es mangelt an einer entwickelten *sozialen* Oppositionskultur, die mit friedlichen, wenn auch möglicherweise spektakulären Mitteln auf Missstände hinweist, die die Öffentlichkeit für ihre Interessen zu gewinnen sucht, einen nationalen Diskussionsprozess einleitet und die Regierung zu Kompromissen – zumindest aber zu glaubwürdigen Erklärungen – veranlasst.
- Die Transformation hat in ganz Zentraleuropa keine aktive *Linke* hervorgebracht – weder eine gewerkschaftlich-zivilgesellschaftliche, noch eine radikale. Diese Lücke wird von der extremen Rechten gefüllt, die in Ungarn Träger des Protests war. Die extreme Rechte setzt sich aus zwei Teilpopulationen zusammen: Eine gewaltbereite Minderheit von Hooligans und ei-

nen „kulturellen“ Rechtsextremismus. Dieser kulturelle Rechtsextremismus war die Grundlage eines wochenlangen, meist friedlichen Massenprotests vor dem Parlament, der sich als verfassungsgebende Versammlung aller national gesinnten Ungarn präsentierte. In einer Art Festival des Irrsinns wurden Trachtentänze aufgeführt und Vorträge gehalten, die die galaktische Bedeutung der Stephanskrone oder die skythischen Wurzeln der Ungarntums herausstellten, alles unter der Arpad-Fahne, die schon die faschistischen Pfeilkreuzler als Symbol verwandt hatten und unter Verwendung antisemitischer Gemeinplätze. Die Gefahr, die von diesem kulturellen Rechtsextremismus ausgeht, liegt darin, dass sie der Bevölkerung Narrative anbieten, Situationsdeutungen in einer als trostlos empfundenen Realität, die bei aller Absurdität attraktiver sein können als eine offizielle Politik ohne Narrative.

- Die größte Gefahr, die anlässlich der Unruhen sichtbar wurde, sind die engen, osmotischen Beziehungen zwischen dem kulturellen Rechtsextremismus und dem offiziellen Konservatismus des FIDESZ. Der FIDESZ bietet ähnliche Motive an wie die extreme Rechte, reaktualisiert auf seine Weise die Traumata der Nation, um den Verlierern der Transformation eine fiktive Heimat zu bieten. Die Unruhen machten zudem deutlich, dass der FIDESZ die Standards europäischer Demokratien nur eingeschränkt akzeptiert. Viktor Orbán und der FIDESZ begaben sich an die Grenze des demokratisch Statthaften, als sie versuchten, die Unruhen zu nutzen, um die verlorenen Wahlen letztlich doch noch zu gewinnen. Der Druck der Straße sollte *ex-post* das Ergebnis der Wahlen korrigieren. Während die FIDESZ-Fraktion auch heute noch regelmäßig das Parlament verlässt, wenn der Ministerpräsident das Wort ergreift, veranstaltete die Partei im Verein mit der extremen Rechten vor dem Parlament eine Art Dauer-Gegenveranstaltung zur parlamentarischen Demokratie.
- Die engen Beziehungen zwischen der extremen „lunatischen“ Rechten und der größten konservativen Partei des Landes gehen auch darauf zurück, dass der FIDESZ keine bürgerliche Basis hat und auf keine bürgerlichen Traditionen zurückgreifen kann. Ein selbstbewusstes, demokratisches Bürgertum hatte sich in Ungarn weder in der Habsburger Monarchie, noch unter Horthy oder im Kommunismus herausbilden können (so weit es in der

Habsburger Monarchie Ansätze eines Großbürgertums gegeben hatte, war dieses jüdisch dominiert; das städtische Kleinbürgertum dagegen hatte starke deutsche Wurzeln). Ein Konservatismus ohne das Element des „Bürgerlichen“ aber ist ein Konservatismus ohne Pragmatismus, ohne Suche nach Konsens und ohne Streben nach der Mitte.

- Es war kein Zufall, dass die Unruhen 2006 ausbrachen, fünfzig Jahre nach dem Volksaufstand von 1956. Die Gewalt revitalisierte ein historisches Trauma – und an Traumata mangelt es in der Geschichte nicht nur Ungarns, sondern ganz Zentraleuropas nicht. Ereignisse, die vor 50 Jahren oder vor vielen Jahrhunderten stattfanden, beeinflussen *heute* Politik. Dieses Scheitern bei der Verarbeitung von Traumata, bei der Lösung von der Vergangenheit, macht Politik nicht nur in Ungarn zu einer schwer kalkulierbaren Angelegenheit.

Die Krise des Jahres 2006 ist sowohl spezifisch ungarisch als auch ein Symptom dafür, dass der Transformationsprozess – und gleichzeitig der Prozess der europäischen Integration – in ganz Zentraleuropa eine kritische Phase durchläuft. Daher gaben auch die Perspektiven Ungarns einen Hinweis auf die Entwicklungsmöglichkeiten der gesamten Region.

### **Perspektiven: Fortschritt mit schlechter Laune oder Regression?**

Angesichts der auch heute noch gespannten und turbulenten Lage ist es außerordentlich schwierig, die kurzfristige politische Entwicklung zu prognostizieren. Wahrscheinlich wird der FIDESZ in der zweiten Jahreshälfte 2007 ein Referendum abhalten lassen, bei dem die Bürger über sechs Fragen zu entscheiden haben, unter anderem über die Zulässigkeit einer im Zuge der Gesundheitsreform eingeführten Praxisgebühr. Es ist denkbar, dass das notwendige Quorum von 25 Prozent der Wahlberechtigten zusammen kommt, und ein sehr hoher Prozentsatz der Befragten wird aller Wahrscheinlichkeit nach die Praxisgebühr ablehnen – was wiederum als Volksurteil gegen das gesamte Spar- und Reformprogramm der Regierung Gyurcsány interpretiert werden dürfte. Es ist denkbar, dass sich die Regierung von dem Referendum nicht beeindruckt lässt und bis zu den nächsten Wahlen durchhält; es ist aber auch möglich, dass eine am Rande des Abgrunds taumelnde MSZP ihren Ministerpräsidenten stürzt und das Sparprogramm stoppt. Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass Neuwahlen

ausgeschrieben werden, die aller Wahrscheinlichkeit der FIDESZ gewinnen wird. Wobei offen ist, auf welche Weise eine konservative Regierung das Haushaltsproblem angehen und das Konvergenzprogramm gestalten wird.

Im Hinblick auf die mittelfristigen Entwicklungen wurde die gegenwärtige Situation oben als Krise im medizinischen Sinne beschrieben: In absehbarer Zeit wird sich entscheiden, welche Entwicklung das Land nehmen wird. Dabei zeichnen sich zwei alternative Wege ab. Der wahrscheinlichere Weg könnte mit dem Etikett „Fortschritt mit schlechter Laune“ versehen werden. Voraussetzung ist, dass die Exportplattform ausgebaut wird und ausländisches Kapital weiter ins Land fließt und dessen Gewinne im Lande reinvestiert werden. Zumindest kurzfristig hat das ausländische Kapital sich nicht von den Unruhen abschrecken lassen und positiv auf das Sparprogramm reagiert. Die Kapitalzuflüsse sind nicht zurückgegangen und die Budapester Börse boomt. Der Rückgang der inneren Nachfrage, den das Sparprogramm auslöste, kann durch Zuwächse im Außenhandel – Exporte und Importe machen zusammen fast 70 Prozent des Sozialprodukts aus – so weit kompensiert werden, dass sich die Konjunktur schnell erholt. Hierfür spricht die positive Wirtschaftsentwicklung in Westeuropa und insbesondere in Deutschland, mit dem Ungarn 40 Prozent seines Außenhandels treibt. Eine günstige Exportkonjunktur würde sich positiv auf die Binnenkonjunktur auswirken, unter anderem über mehr Arbeitsplätze und schneller steigende Löhne im transnationalen Komplex der Wirtschaft. Zwar ist nicht damit zu rechnen, dass ausländische Investitionen eine ähnliche spektakuläre Rolle als Motor der Wirtschaftsentwicklung spielen wie in den neunziger Jahren, dafür sollten aber andere Folgen des EU-Beitritts nicht vernachlässigt werden: Die Ausweitung des Außenhandels, insbesondere mit den zentraleuropäischen Nachbarländern und mit Osteuropa (der Export landwirtschaftlicher Güter nach Russland hat sich seit dem Beitritt vervierfacht); und der Zufluss an EU-Mitteln, der bei erfolgreicher Absorption bis zu drei Prozent des Sozialprodukts ausmachen kann, und von dem auch beschäftigungsintensive kleine und mittlere Unternehmen profitieren werden.

Eine weitgehend von außen (Investitionen, Handel, EU-Mittel) stimulierte positive Wirtschaftsentwicklung wird, wenn auch auf lange Sicht, einen *trickle-down* Effekt auslösen: der Wohlstand wird auch in die Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft sickern, die zur Zeit von der Dynamik des modernen Exportsektors ausgeschlossen sind. Die zumindest

kurz- und mittelfristig schwache Wahrnehmbarkeit dieses Effekts wird aber auch dafür sorgen, dass die derzeitige schlechte Laune nicht vergeht. Unzufriedenheit und Verdrossenheit der Bevölkerung werden sich auch bei langfristig positiven wirtschaftlichen Entwicklungen nicht in eine neue Aufbruchstimmung verwandeln. Eher im Gegenteil: Je mehr ein Teil der Bevölkerung von der Exportkonjunktur profitiert, desto sichtbarer werden die Gegensätze zwischen den modernisierten und den nicht modernisierten Segmenten der Wirtschaft und Gesellschaft.

Der Fortbestand von Unzufriedenheit und politischer Apathie auf der einen und die destruktive Eigendynamik eines hoch polarisierten politischen Systems sind aber zwei Seiten derselben Medaille; die schlechte Laune der Bevölkerung „nährt“ die Politik *à la hongroise*, die ihrerseits derartige innere Turbulenzen erzeugen könnte, dass die (vor allem extern induzierten) positiven wirtschaftlichen Trends neutralisiert werden. Dies wäre der zweite Weg eines von der Politik bewirkten Abbruchs des Modernisierungsprozesses. Dabei ist nicht in erster Linie an eine Wiederholung von Unruhen zu denken, die wenig wahrscheinlich ist und die auch nicht ausreichen würde, um ausländische Investoren dauerhaft abzuschrecken. Weitaus gefährlicher ist eine Selbstblockade der Politik, die sie außerstande setzt, auch noch das Minimum an politischer Leistung zu erbringen, wie es mit dem Sparprogramm erbracht wurde. „Minimum“ in diesem Zusammenhang bezieht sich nicht auf die Dimension der sozialen Folgekosten, die das Programm nach sich zieht, sondern auf die Kargheit an politischer Gestaltungskraft, die hinter ihm steht. Aber auch dieses Minimum an politischer Leistung, die mehr oder weniger korrekte Umsetzung von EU-Regeln, ist bedroht. Es geht m. a. W. nicht mehr darum, ob der nächste Integrationsschritt, der Beitritt Ungarns zur Eurozone, so gestaltet werden kann, dass er mit den Bedürfnissen der ungarischen Gesellschaft zu vereinbaren ist – ein derartiger Anspruch würde die Politik in Ungarn überfordern –, es geht um diesen nächsten Schritt selbst. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die nächste ungarische Regierung – eine MSZP-Regierung unter neuer Führung oder eine Regierung des FIDESZ – den Beitritt zur Eurozone zur Disposition stellt, um unter dem Druck eines gnadenlosen politischen Existenzkampfes ihren innenpolitischen Spielraum zu erweitern oder zu erhalten. Dies hätte einen doppelten Effekt: Die ökonomischen Folgen eines nicht mehr kontrollierbaren Haushaltsdefizits würden die Konjunktur bremsen, und ausländische Investoren würden die (unausgesprochene oder of-

fene proklamierte) Verschiebung als Signal für ein höheres Länderrisiko bewerten und sich entsprechend zurückhaltend verhalten.

Ungarn würde sich aus dem Konvergenzprogramm ausklinken – mit Folgen für ausländische Investitionen, Handel und EU-Mittel. Theoretisch gäbe es zu den Maastricht-Kriterien alternative Wege, um die materiellen Lebensbedingungen dem EU-Standard anzunähern, ihr Beschreiten wäre aber politisch weitaus anspruchsvoller als die Umsetzung der Maastricht-Kriterien. Es gibt in Ungarn keine Kraft, die eine solche Alternative formulieren, geschweige denn umsetzen könnte. Daher ist zu befürchten, dass der Verzicht auf Fortsetzung und Vertiefung der Integration wirtschaftliche und soziale Regressionsprozesse auslöst oder beschleunigt.

Die für Ungarn wahrgenommenen Perspektiven und Gefahren betreffen alle postkommunistischen Gesellschaften Zentraleuropas. In ganz Zentraleuropa ließ sich seit den neunziger Jahren ein weitgehend vom Markt und der EU gesteuerter Modernisierungsprozess auf der Grundlage ausländischer Investitionen beobachten, der von den nationalen Regierungen kaum beeinflusst wurde. Der einzige positive Beitrag der Regierungen lag darin, dass sie den Modernisierungsprozess nicht störten. Sie versagten bei der Lösung der sozialen Folgeprobleme und betrieben eine symbolische Politik, die die innere Polarisierung verschärfte und die Kooperation auf EU-Ebene erschwerte. Die Märkte und Unternehmen aber überließen sie sich selbst – und diese erzielten durchaus akzeptable wirtschaftliche Erfolge. Wie das ungarische Beispiel zeigt, liegt die Gefahr für ganz Zentraleuropa heute darin, dass die beiden Stränge „Wirtschaft“ und „Politik“ nicht mehr getrennt nebeneinander verlaufen, sondern dass der Kampf um die Eroberung und den Erhalt der Macht auf den wirtschaftlichen Prozess zurückwirkt und die – einseitigen, aber nicht zu leugnenden – Erfolge der letzten 17 Jahre zunichte macht.





#### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
Abteilung Internationaler Dialog  
D-10785 Berlin

[www.fes.de/internationalepolitik](http://www.fes.de/internationalepolitik)  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

ISBN 978-3-89892-762-8

#### Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse  
z. Hd. Astrid Hill  
Hiroshimastraße 17  
D-10785 Berlin

Fax: +49 (30) 26935-860

#### Alle Texte sind online verfügbar:

<http://www.fes.de/internationalepolitik>

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors / der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Eber-Stiftung wider.