



# Die Wirtschaftspolitik der Orbán-Regierung

MIKLÓS LOSONCZ  
Januar 2011

- In ihrer Wirtschaftspolitik verfolgt die seit Mai 2010 amtierende neue ungarische Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán einen »neuen« Ansatz.
- Im Kern besteht die »neue« ungarische Wirtschaftspolitik aus einem *policy-mix* von Steuersenkungen (darunter die Einführung einer *flat-tax* in Höhe von 16 Prozent ab 2011), Ausgabensenkungen im öffentlichen Bereich, einem Lohnstopp, der Verstaatlichung der privaten Rentenkassen sowie von drastischen Steuererhöhungen für ausländische Firmen (Banken- und »Krisen«-Steuer für die Energie-, Telekommunikationsbranchen sowie die internationalen Einzelhandelsketten).
- Hauptziele der ungarischen Wirtschaftspolitik sind die Sanierung der Staatsfinanzen (Reduzierung des Haushaltsdefizits auf 1,9 Prozent BIP bis 2014) bei gleichzeitiger Ankurbelung des Wirtschaftswachstums auf bis zu 5,2 Prozent im Jahre 2014.
- Mit den bisherigen und geplanten Maßnahmen können kurzfristig gewisse Erfolge erzielt werden, mittel- und langfristig jedoch werden sie das Wirtschaftswachstum in Ungarn eher bremsen. Insbesondere die für drei Jahre geplanten Sondersteuern für ausländische Unternehmen schwächen langfristig die Attraktivität des Standort Ungarns für ausländisches Direktkapital und können zu einem hohen Kapitalabzug führen.
- Die Sondersteuern für ausländische Unternehmen sowie die Verwendung der Einnahmen der privaten Rentenkassen zur Haushaltssanierung werfen überdies grundsätzliche Fragen nach der EU-Konformität der ungarischen Wirtschaftspolitik auf.

Seit ihrem Amtsantritt im Frühjahr 2010 hat die neue ungarische Regierung unter Ministerpräsident Viktor Orbán eine Reihe von wirtschaftspolitischen Maßnahmen getroffen, die hier einer ersten kritischen Bewertung unterzogen werden sollen. Einem Überblick über die bisher ergriffenen sowie die im Haushalt für das nächste Jahr vorgesehenen Maßnahmen folgt die Analyse der aktuellen sowie der längerfristigen Auswirkungen der »neuen« ungarischen Wirtschaftspolitik.

## Die ungarische Wirtschaftspolitik im Überblick

Ein aktueller und zusammenfassender Blick auf die bisherigen und für die nächsten Jahre geplanten Wirtschaftsmaßnahmen ergibt folgendes Bild: In ihrer Steuerpolitik hat die Orbán-Regierung den Gewinnsteuersatz für Gesellschaften mit einem Umsatz bis HUF 500 Mill. von 16 auf zehn Prozent gesenkt und gleichzeitig weitere Gebührenbefreiungen beschlossen (*aktueller Wechselkurs: 275 HUF = 1 € - Red.*). Durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die Einstufung des Kinderziehungsgeldes als persönliches Einkommen ebenso zu streichen wie die zentrale Besteuerung von Wohnimmobilien (Immobiliensteuer), werden die Einnahmen des Staatshaushalts 2010 und im darauffolgenden Zeitraum weiter verringert. Darüber hinaus hat die Regierung für die Zeit von 2010 bis 2012 eine Krisensteuer für Banken, die Energie- und Telekommunikationsbranchen sowie den Einzelhandel erhoben.

Im mittelfristigen Ausblick des Haushaltsgesetzentwurfs für 2011 sollen diese Steuern unter einem anderen Namen auch 2014 und 2015 beibehalten werden. Ab dem 1. November 2010 wurde die Überweisung der privaten Rentenkassenbeiträge von 2,8 Millionen Arbeitnehmern an die einzelnen Kassen für 14 Monate ausgesetzt und die Verabschiedung eines Gesetzes zur Abschaffung der privaten Rentenkassen, was einer Verstaatlichung gleichkommt, in Aussicht gestellt (*ein entsprechendes Gesetz wurde zum Ende des Jahres 2010 vom ungarischen Parlament verabschiedet – Red.*). Im Entwurf für das Haushaltsgesetz 2011 ist vorgesehen, einen einheitlichen Lohnsteuersatz (16 Prozent) einzuführen, den Kinderfreibetrag zu erhöhen, den Anwendungsbereich für den zehnprozentigen Unternehmensgewinnsteuersatz zu erweitern, eine Obergrenze für Arbeitgeberabgaben einzuführen und die Rentenversicherungsbeiträge für

Arbeitnehmer um 0,5 Prozent (von 9,5 auf zehn Prozent) anzuheben.

Abweichend von der ursprünglichen Regelung wird die früher erhobene Sondersteuer (Robin-Hood-Steuer) für Energiedienstleister nicht abgeschafft. Außerdem überprüft die Regierung die in früheren Jahren abgeschlossenen PPP-Verträge (Private-Public-Partnership, d.h. Erfüllung von öffentlichen Aufgaben unter Einbeziehung der Privatwirtschaft), wovon sie sich eine weitere Bilanzverbesserung erhofft. Schließlich plant die Regierung im Zusammenhang mit den Ausgabensenkungen für den öffentlichen Bereich eine Verminderung der Sachausgaben um fünf Prozent sowie ein Einfrieren der Löhne, ferner in der öffentlichen Verwaltung einen Personalabbau von fünf Prozent und in weiteren Regierungsinstitutionen um zehn Prozent (was Schätzungen zufolge die Entlassung von ca. 25.000 bis 30.000 Mitarbeitern bewirken wird). Konkrete Pläne zu umfassenden Strukturreformen sind angekündigt.

Gestützt auf die Zweidrittelmehrheit im Parlament hat die Orbán-Regierung die Verfassung zwecks Durchführung der bereits eingeleiteten und der noch geplanten Maßnahmen abgeändert sowie diejenigen Kompetenzen des Verfassungsgerichts, die eine Außerkraftsetzung verfassungswidriger Rechtsvorschriften ermöglicht hätten, stark eingeengt. Im Interesse eines größeren politischen Spielraums hat die Regierung die Rolle unabhängiger Institutionen (Staatlicher Rechnungshof, Wettbewerbsamt, Staatliche Bankenaufsicht, usw.) als Bremse und Gegengewicht abgeschafft, indem sie deren Führungskräfte durch ihr gegenüber loyale Personen austauschte. Dem (*unabhängigen –Red.*) Haushaltsbeirat wurden die finanziellen Grundlagen entzogen und seine Arbeit damit de facto beendet. Personelle Änderungen an der Spitze der Ungarischen Nationalbank und in der Zusammensetzung des Währungsbeirats sind für 2011 geplant.

Die neue ungarische Regierung rechnet damit, dass sich das Staatshaushaltsdefizit von 2,8 Prozent im Jahre 2011 auf 2,4 Prozent, 2,3 Prozent und dann auf 1,9 Prozent (2012–2014) verringert. Bei dieser Prognose geht man von der Annahme aus, dass sich das BIP-Wachstum von drei Prozent im Jahre 2011 auf fünf bzw. 5,2 Prozent in den Jahren 2013 und 2014 beschleunigt. 2011 wird die Bruttoverschuldung des Staatshaushalts um etwa HUF 860 Milliarden steigen und ihren Höchstwert am Jahres-

ende mit HUF 20.926 Milliarden erreichen. 2012 hingegen soll es bereits um fast HUF 1500 Milliarden sinken.

## Chancen und Risiken

Die bereits ergriffenen und die noch geplanten Maßnahmen können kurzfristig gewisse Ergebnisse zeitigen. So lässt sich zum Beispiel 2011 das im angenommenen Konvergenzprogramm genannte Defizitziel von unter drei Prozent am BIP formal erreichen, wenngleich gewisse Risiken damit verbunden sind. Laut vorliegenden Prognosen des Haushaltsbeirats und der Ungarischen Nationalbank könnte die Regierung aufgrund der riesigen vorübergehenden Einnahmen (Krisensteuer, Rentenkassen) sogar ein Defizitziel von 2,4 bis 2,5 Prozent am BIP erreichen.

Da es zu keiner Kürzung der Haushaltsausgaben kommt, verursacht die beschriebene Senkung der Steuer- und Abgabenlasten einen riesigen Ausfall bei den Hauhaushaltseinnahmen. Dieser Ausfall wiederum soll durch außerordentliche Einnahmen ausgeglichen werden, die nach Schätzungen im Jahre 2010 HUF 410 Milliarden (HUF 350 Milliarden aus den Branchensondersteuern, HUF 60 Milliarden aus der »Verstaatlichung« der privaten Rentenkasseneinzahlungen) und 2011 HUF 1200 Milliarden betragen. Hiervon stammen HUF 360 Milliarden aus der Überführung der privaten Rentenkassenbeiträge in das staatliche Rentensystem und der andere Teil aus der erhofften Vermögensübergabe derjenigen, die in das staatliche Rentensystem zurückkehren, und die zu laufenden Einnahmen umdeklariert und sofort aufgebraucht wird. Hierbei besteht das Risiko in der Frage, ob EUROSTAT diese Verrechnung zulässt, weil mit dem gesamten übertragenen Vermögen die Staatsverschuldung abgebaut werden müsste, damit in Zukunft der Staat in der Lage ist, die Renten für diejenigen, die aus den privaten Rentenkassen zurückkehren, zu finanzieren.

Kurz- und mittelfristige Risiken bei diesen Regierungsabsichten hängen unter anderem mit den angestellten Vermutungen zum externen und internen Umfeld zusammen. Die gegenwärtig günstigen Bedingungen in der Weltwirtschaft können sich durchaus wieder ändern. Für 2011 prognostizieren internationale Organisationen und andere Institutionen ein langsames Wachstum der Weltwirtschaft, was auch das Wachstumspotenzial der exportorientierten Wirtschaft Ungarns einengen würde.

Noch sind mehrere Ursachen und Folgen der globalen Finanzkrise (z.B. Bedrohung durch die Schuldenkrise) nicht überwunden, weshalb mit Finanzturbulenzen und deren negativen Auswirkungen auf Ungarn zu rechnen ist (z.B. Kapitalabzug, Ertragssteigerungen auf dem Staatspapiermarkt, stärkeren Schweizer Franken, Forintschwächung, Erhöhung des Bankrottrisikoaufschlags und dessen Fortbestehen auf hohem Niveau).

Nicht gefördert, sondern eher gebremst wird das Wirtschaftswachstum durch die bisherigen und die noch geplanten Maßnahmen der Regierung, weshalb gegenüber den drei Prozent, die die Regierung für das nächste Jahr erwartet, eine Steigerung des BIP um 2,5 Prozent, die der Internationale Währungsfonds und die GKI Gazdaságkutató Zrt. (GKI Wirtschaftsforschungs AG) prognostizieren, realer erscheint. (Die EBRD-Vorhersage von 1,7 Prozent ist noch pessimistischer.) Völlig unreal erscheint dagegen ein BIP-Zuwachs von fünf bzw. 5,2 Prozent, von dem die Regierung für 2013 bzw. 2014 ausgeht.

Kurz- und langfristig gesehen vollzieht sich in der Struktur des Staatshaushalts mit Blick auf dessen Gleichgewicht derzeit eine ungünstige Wende. Nach GKI-Schätzungen wird das sogenannte strukturelle Defizit des Staatshaushalts nach 3,1 Prozent im Jahr 2009 auf 4,2 Prozent 2010 und gar 5,5 Prozent 2011 ansteigen (unter Annahme eines 50-Prozent-Anteils der Rentenkassenrückkehrer und Berücksichtigung der Sondersteuern als einmalige Einnahmen). Ein solch hohes Defizit hat es seit 2006 mit damals 8,8 Prozent nicht mehr gegeben. Aufgrund dieses hohen strukturellen Defizits im Jahr 2011 wird die Einführung des Euro in dieser politischen Legislaturperiode nicht mehr möglich. Nach Vorlage des Konvergenzprogramms Ende April 2010 bzw. bei den im Frühjahr beginnenden wirtschaftspolitischen Verhandlungen ist es durchaus möglich, dass diese Haushaltspolitik starke Kritik seitens der EU-Institutionen erfährt.

Wenn die für drei Jahre geplanten Unternehmenssondersteuern auslaufen, wird das Defizit des Staatshaushalts nach 2013 nach Angaben des Haushaltsbeirats HUF 700 Milliarden betragen, was 2,5 bis drei Prozent des BIP entspricht. Wenn man dazu noch den Mittelbedarf für die Konsolidierung von Unternehmen und Institutionen im öffentlichen Bereich (Ungarische Staatsbahnen MÁV oder Budapesterverkehrsbetriebe BKV, usw.) hinzurechnet, erhält man einen Betrag um HUF 1000

Milliarden, was der Größe nach dem Medgyessy-Paket (2002–2004) entspricht. Einen Ausgleich dafür kann nach derzeitigem Kenntnisstand das Vermögen der privaten Rentenkassen bilden.

## Makroökonomische Auswirkungen

Insgesamt sind die makroökonomischen Auswirkungen der getroffenen und geplanten Entscheidungen negativ. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei erwähnt, dass von der Senkung des persönlichen Einkommenssteuersatzes Personen mit hohem Einkommen profitieren, weil sie einen größeren Teil ihres Mehreinkommens sparen können, während das Wirtschaftswachstum in diesem Fall durch steigenden Konsum angeregt wird. Zu erwarten ist, dass die Privatwirtschaft steigende Steuerlasten letztendlich direkt oder indirekt auf die Lohn- und Gehaltsempfänger abwälzt (was durch staatliche Regulierung nicht verhindert werden kann) und ihre Investitionen zurückschraubt, was eine Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bewirkt.

Die rückwirkend erlassenen Unternehmenssteuern vermitteln Botschaften, die nicht oder nur schwer in Zahlen zu fassen sind und vor allem längerfristig negativ wirken. In erster Linie sind ausländische – und hier besonders deutsche und britische – Unternehmen von diesen Steuern betroffen, die auf die latente Antipathie der Ungarn gegenüber Auslandskapital bauen und deshalb auch zu einer größeren Popularität der Regierung beitragen können. Sie suggerieren, dass, wenn irgendwo große Gewinne gemacht werden, diese sich sofort besteuern lassen. Das allerdings verursacht Unsicherheit, schwächt langfristig die Attraktivität der ungarischen Wirtschaft für ausländisches Direktkapital und kann sogar – zusammen mit den anderen Elementen der Rechtsunsicherheit – zum Kapitalabzug führen.

Das vielleicht größte Problem im Zusammenhang mit den Steuermaßnahmen, die nur für eine Übergangszeit geplant sind, ist die Tatsache, dass sie sich zwar leicht einführen, später aber, vor allem in dieser Größenordnung, nur sehr schwer wieder abschaffen oder ersetzen lassen. Dafür generiert das in den nächsten Jahren zu erwartende Wirtschaftswachstum allein keine ausreichenden Mittel, besonders wenn man auch die sonstigen Steuerenkungsabsichten der Regierung berücksichtigt. Mit dieser Wirtschaftspolitik kann Zeit gewonnen wer-

den, was aber nur Sinn hat, wenn es gelingt, sie zur Vorbereitung und Umsetzung tiefer greifender Umstrukturierungen zu nutzen, mit denen sich dann später die Haushaltsausgaben senken lassen, um auf diese Weise den Wegfall der außerordentlichen Einnahmen zu kompensieren. Wenn in Ermangelung all dessen aus diesen vorübergehenden dann doch dauerhafte Maßnahmen werden sollten, wird das mit der Zeit mit immer größeren Nachteilen für die Wirtschaft und vor allem wachstumsbremsenden Folgen verbunden sein.

Im Hinblick auf das Rentenversicherungssystem steht außer Zweifel, dass der Privatrentenpfeiler von Beginn an, seit dem 1. Januar 1998, Fehler, Schwächen und – im Vergleich zum staatlichen Rentensystem – sogar Nachteile aufweist. Teilweise liegen sie in Regulierungsvorschriften begründet, weshalb eine Verantwortung der sowohl sozialistisch-liberalen als auch der konservativen Regierungen unbestreitbar ist. Ein überzeugender Grund für die Zerschlagung einer funktionstüchtigen Institution liegt darin nicht. Für eine geraume Zeit hat die Regierung nun mit dem Angriff auf die privaten Rentenkassen die Selbstvorsorge in ein schlechtes Licht gestellt und den privaten Sparern eine traurige Botschaft vermittelt: Wenn sich nämlich der Staat sowieso um die Renten kümmert, welchen Sinn hat es dann noch, selbst für die Rentenjahre, besonders durch langfristiges Sparen, vorzusorgen?

Am wichtigsten ist die Frage, wie die Regierung die fehlenden Beiträge der privaten Rentenkassenmitglieder kompensiert und welche Garantie für die Errichtung eines nachhaltigen staatlichen Rentensystems besteht. Nach Meinung internationaler Experten war das ungarische Rentensystem, das sich aus den drei Säulen der staatlichen sowie der obligatorischen privaten und der freiwilligen privaten Rentenkassen zusammensetzt, bisher eines der nachhaltigsten. Angesichts der bisherigen und noch geplanten wirtschaftspolitischen Regierungsmaßnahmen ist das ungarische staatliche Rentensystem viel risikoreicher als das private. Die Folgen dieser »Verstaatlichung« der privaten Rentenkassen werden sich langfristig zeigen.

## Szenarien

Gegenwärtig hat die ungarische Regierung kein internes Gegengewicht und muss nur mit externer Kontrolle

rechnen, so durch den IWF, der seine Meinung im Rahmen wirtschaftspolitischer Konsultationen gemäß Artikel IV seiner Satzung äußert, die die ungarische Regierung allerdings außer Acht lassen kann. Das Konvergenzprogramm, das die Regierung vorgelegt hat, bewertet die Europäische Kommission nicht nur nach dem Engagement für die Einhaltung des Defizitziels, sondern auch danach, ob die Annahmen realistisch und die ergriffenen sowie geplanten Maßnahmen zur Verwirklichung der mittelfristigen Haushaltsziele ausreichend sind und das Programm eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik unter den Mitgliedsstaaten ermöglicht. Daneben kann auch im Hinblick auf bestimmte Rechtsvorschriften zu Rechtsmitteln beim Europäischen Gerichtshof gegriffen werden. Wenn umfassende Haushaltsreformen stattfinden, ist es auch möglich, dass internationale Rating-Agenturen die Einstufung der ungarischen Staatsverschuldung herabsetzen. Zuletzt hat dies Moody's getan (*Abwertung der ungarischen Staatsanleihen auf die letzte Stufe vor dem sog. »junk«-Status – Red.*) Prinzipiell stellt der internationale Geld- und Kapitalmarkt einen noch größeren restriktiven Faktor dar, dessen negative Reaktionen von einer Erhöhung des Risikoaufschlags für ungarische Finanzinstrumente, über den Verfall von Aktienkursen und eine Schwächung des ungarischen Forint gegenüber dem Euro bis hin zum Auslandskapitalabzug reichen können.

Die Wirtschaftspolitik der ungarischen Regierung geht so sehr auf Konfrontationskurs zur Mainstream-Volkswirtschaft in Theorie und Praxis, dass sogar die Wahrscheinlichkeit mittelfristiger Erfolge (in den Jahren 2011 und 2012) stark gemindert wird. Anhand obiger Ausführungen lassen sich die kurzfristigen Erfolgsaussichten auf 60 bis 70 Prozent schätzen. Selbst die erklärten Ziele ihrer Wirtschaftspolitik kann die Orbán-Regierung damit nicht verwirklichen (verbesserte Gleichgewichtsverhältnisse in der Wirtschaft, beschleunigtes Wirtschaftswachstum und Beschäftigungssteigerung).

Aber auch wenn die Defizitziele in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 erreicht werden, löst das noch nicht die Hauptprobleme der ungarischen Wirtschaft: ihre Strukturdefizite und mangelnde Wettbewerbsfähigkeit. Viel-

mehr wird eine Lösung hinausgeschoben, und eine langfristige Aufwärtsentwicklung kann dann in zwei Jahren wegen bis dahin wachsenden Spannungen und anderweitiger Gleichgewichtsmängel nur unter viel ungünstigeren Bedingungen als heute einsetzen. Auf längere Sicht sind die Erfolgchancen als minimal, wenn nicht als gleich null einzuschätzen. Unter Berücksichtigung einer Verschlechterung des internationalen Umfelds, die nicht ausgeschlossen werden kann, erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein langsames, nach einer gewissen Zeit fast stagnierendes BIP-Wachstum bzw. ein ebensolcher Privatkonsum, eine im EU-Vergleich hohe Inflationsrate und zunehmende soziale Ungleichheiten sowie politische Spannungen die wahrscheinlicheren Szenarien.

Was das Verhältnis zur Europäischen Union betrifft, so ist die Orbán-Regierung bemüht, den wirtschaftspolitischen Spielraum Ungarns gegenüber der EU zu vergrößern. Zuerst wollte sie die Haushaltsdefizitziele im Konvergenzprogramm der vorangegangenen Regierungen aufweichen. Nachdem das nicht gelungen war, erklärte sie, die Einhaltung der Defizitziele als ihre Verpflichtung zu betrachten, wollte aber vermeiden, dass die Europäische Union in die Einnahmen- und Ausgabenstruktur hineinredet. In Bezug auf die privaten Rentenkassen wollte sie in der EU zunächst erreichen, dass die Einzahlungen in selbige zum Haushaltsdefizit hinzugerechnet werden. Als die zuständigen EU-Vertreter dies ablehnten, wurden die privaten Rentenmitgliedsbeiträge in das staatliche Rentensystem zuerst nur – zeitweilig – umgeleitet, später dann mit der Verstaatlichung des privaten Rentepfeilers begonnen. Dabei nutzte Viktor Orbán nicht nur bestehende Rechtslücken, sondern kalkulierte auch die kommende ungarische EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2011 mit ein, durch die es den zuständigen EU-Institutionen schwer fallen dürfte, eine allzu deutliche Kritik am bisherigen Wirtschaftskurs seiner Regierung gemeinsam zu formulieren. Tatsächlich jedoch erfüllen viele der bisher ergriffenen Maßnahmen der Orbán-Regierung den Tatbestand einer Verletzung der Werte der Europäischen Union laut Vertrag über die Europäische Union, Artikel 2, was durchaus als Grundlage für die Aussetzung einzelner Mitgliedsrechte dienen kann.



### Über den Autor

**Dr. Miklos Losonczi** ist Forschungsbereichsleiter im Wirtschaftsforschungs-Institut GKI, Budapest und Vize-Dekan an der Universität Győr.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7726 | Fax: ++49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen / Kontakt:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)