

Die Wirtschaftspolitik der Orbán-Regierung

Dr. Miklós Losoncz

Wirtschaftsforschungs-Institut GKI, Budapest

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 10 % gesenkt und gleichzeitig den Kreis an Gebührenbefreiungen erweitert (Aktueller Wechselkurs: 275 HUF = 1 € - Red.). Weiter verringert werden die Einnahmen des Staatshaushalts 2010 und im darauffolgenden Zeitraum durch die Entscheidungen des Verfassungsgerichts, die Einstufung des Kindererziehungsgeldes als persönliches Einkommen ebenso zu streichen wie die zentrale Besteuerung von Wohnimmobilien (Immobiliensteuer). 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 %) einzuführen, den Kinderfreibetrag zu erhöhen, den Anwendungsbereich für den 10%-igen Unternehmensgewinnsteuersatz zu erweitern, eine Obergrenze für Arbeitgeberabgaben einzuführen und die Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer um 0,5 % (von 9,5 auf 10 %) 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 Zeichen der Ausgabensenkung für den öffentlichen Bereich eine Verminderung der Sachausgaben um 5 % sowie ein Einfrieren der Löhne, ferner in der öffentlichen Verwaltung einen Personalabbau von 5 % und in weiteren Regierungs-Institutionen um 10 % (was Schätzungen zufolge die Entlassung von ca. 25.000-30.000 Mitarbeitern bedeuten wird). Konkrete Pläne zu umfassenden Strukturreformen sind angekündigt.

Gestützt auf die Zweidrittelmehrheit im Parlament hat die Orban-Regierung die Verfassung zwecks Durchführung der bereits eingeleiteten und der noch geplanten Maßnahmen abgeändert sowie diejenigen Kompetenzen des Verfassungsgerichtes, die eine Außerkraftsetzung verfassungswidriger Rechtsvorschriften ermöglichen hätten, stark eingengt. Im Interesse eines größeren politischen Spielraumes 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 defacto beendet. Personelle Änderungen an der Spitze der Ungarischen Nationalbank und in der Zusammensetzung des Währungsbeirates sind für 2011 geplant.

Die neue ungarische Regierung rechnet damit, dass sich das Staatshaushaltsdefizit von 2,8 % im Jahre 2011 auf 2,4 %, 2,3 % und dann auf 1,9 % (2012-2014) verringert. Bei dieser Prognose geht man von der Annahme aus, dass sich das BIP-Wachstum von 3,0 % im Jahre 2011 auf 5 bzw. 5,2 % in den Jahren 2013 und 2014 beschleunigt. 2011 wird die Bruttoverschuldung des Staatshaushaltes um etwa HUF 860 Milliarden steigen und ihren Höchstwert am Jahresende 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 Konvergenz-

programm genannte Defizitziel von unter 3 % am BIP formal erreichen, wenngleich gewisse Risiken damit verbunden sind. Laut vorliegenden Prognosen des Haushaltsbeirates und der Ungarischen Nationalbank könnte die Regierung aufgrund der riesigen vorübergehenden Einnahmen (Krisensteuer, Rentenkassen) sogar ein Defizitziel von 2,4 - 2,5 % am BIP erreichen.

Da es zu keiner Kürzung der Haushaltsausgaben kommt, verursacht die beschriebene Senkung der Steuer- und Abgabenlasten einen riesigen Ausfall bei den Haushaltseinnahmen. Dieser Ausfall wiederum soll durch außerordentliche Einnahmen ausgeglichen werden, die der Größenordnung nach 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. Bei letzterer Summe 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, da Letzteres 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, anstatt der Rentenkassen, zur Finanzierung der Renten für diejenigen, die zurückkehren, in der Lage ist.

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, stärkerer Schweizer Franken, Forint-

schwächung, Erhöhung des Bankrottrisiko-aufschlags 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 3 %, die die Regierung für das nächste Jahr erwartet, eine Steigerung des BIP um 2,5 %, die der Internationale Währungsfonds und die GKI Gazdaságkutató Zrt. (GKI Wirtschaftsforschungs AG) prognostizieren, realer erscheint. (Die EBRD-Vorhersage von 1,7 % ist noch pessimistischer.) Völlig unreal erscheint dagegen ein BIP-Zuwachs von 5 bzw. 5,2 %, 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 sog. strukturelle Defizit des Staatshaushalts nach 3,1 % im Jahr 2009 auf 4,2 % 2010 und gar 5,5 % 2011 ansteigen (unter Annahme eines 50%-Anteils der Rentenkassenrückkehrer und Berücksichtigung der Sondersteuern als einmalige Einnahmen). Ein solch hohes Defizit hat es seit 2006 mit damals 8,8 % 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 Staatshaushaltes nach 2013 nach Angaben des Haushaltsbeirates HUF 700 Milliarden betragen, was 2,5-3 % des BIP entspricht. Wenn man dazu noch den Mittelbedarf für die Konsolidierung von Unternehmen und Institutionen im öffentlichen Bereich (Ungarische Staatsbahnen MÁV oder Budapester Verkehrsbetriebe BKV, usw.) hinzurechnet, erhält man einen Betrag um HUF 1000 Milliarden, was der Größe nach dem Medgyessy-Paket (2002-2004) entspricht. Ein 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 gestiegene 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 Unternehmenssondersteuern 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 der latenten Antipathie der Ungarn gegenüber Auslandskapital aufbauen 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 gedacht 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 Steuersenkungsabsichten der Regierung berücksichtigt. Mit dieser Wirtschaftspolitik kann Zeit gewonnen werden, 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 hiesige 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 zu Rechtsmitteln im Hinblick auf bestimmte Rechtsvorschriften beim Europäischen Gerichtshof gegriffen werden. Wenn umfassenden 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 – 70 % schätzen. Selbst die erklärten Ziele ihrer Wirtschaftspolitik kann die Orban-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. Vielmehr 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 Umfeldes, 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 mit 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 Rentenpfeilers 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.

Die Meinung der Autor/-innen der FES-Reihe „Nachrichten aus Ungarn“ gibt nicht unbedingt die Meinung der FES wieder