

Bertram Marek

Die „arbeitsbasierte Gesellschaft“ in Ungarn

Theoretische Grundlagen, sozialer Kontext und praktische Erfahrungen

Die theoretischen Grundlagen der „arbeitsbasierten Gesellschaft“

In Ungarn rückte das Konzept der sogenannten „arbeitsbasierten Gesellschaft“ nach dem Amtsantritt der Regierung Orbán im Jahr 2010 in den Vordergrund der politischen Debatte. Eines der wichtigsten Wahlversprechen der neuen Regierung war die Schaffung von einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze bis 2020. Damit wurde ein klares Ziel gesetzt: eine deutliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit, die in der zweiten Hälfte der 2000er Jahre stark gestiegen war und die Stärkung der Rolle der Arbeit als organisierenden Prinzip der Gesellschaft.

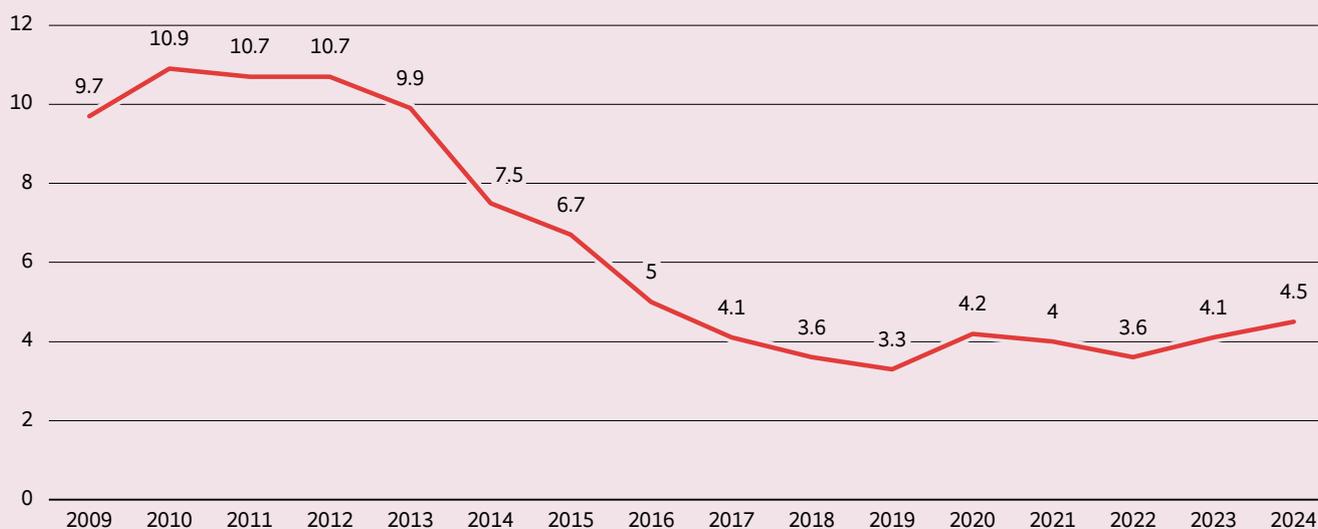
Das Konzept betonte, dass Arbeit und intellektuelle Leistung die Grundlage für menschliche Würde und Respekt bilden und dass gesellschaftliche Integration und persönliche Unabhängigkeit und Entwicklung nur durch Teilnahme an der Arbeitsgesellschaft nachhaltig erreicht werden können. Dementsprechend war die Erreichung der Vollbeschäftigung eine der obersten Prioritäten der Regierung.

Die Grundprinzipien der „arbeitsbasierten Gesellschaft“

Kernidee	Arbeit ist die Grundlage der menschlichen Würde und der sozialen Ordnung.
Ideologische Grundposition	Ein Gegenentwurf zur sogenannten „Sozialtransfergesellschaft“.
Politisches Ziel	Ausgehend von 2010: Schaffung von einer Million neuen Arbeitsplätzen bis 2020, Erreichung der Vollbeschäftigung.
Politische Instrumente	Ausbau öffentlicher Arbeitsprogramme, Steuer- und Beitragsentlastungen, Investitionsanreize, Kürzung von Sozialleistungen, Schwächung von Arbeitnehmerrechten, Reduzierung der obligatorischen Schuljahre, Reform der Leistungen bei Invalidität und Behinderungen

Das Ziel war nicht rein wirtschaftlicher, sondern auch ideologischer Natur. Die „arbeitsbasierte Gesellschaft“ – im Gegensatz zur sogenannten „Sozialtransfergesellschaft“ – entwickelte sich zu einem zentralen Konzept, das bewusst ge-

Arbeitslosenquote in Ungarn in der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (in Prozent, 2009–2024)



Quelle: KSH

gen die Sozialpolitik früherer linker Regierungen gerichtet war.¹ Nach der Rhetorik der Regierung waren diese Sozialtransfers finanziell nicht tragbar, kontraproduktiv für die Teilnahme am Arbeitsmarkt und verantwortlich für eine Gewöhnung Benachteiligter an eine Situation der Passivität und Abhängigkeit. Diese Haltung stand im Einklang mit der Einstellung zur Arbeit, die während des früheren kommunistischen (Kádár-)Regimes in der ungarischen Gesellschaft verankert worden waren. Vor 1990 gab es (offiziell) keine Arbeitslosigkeit, und „Arbeitsverweigerung“ war eine strafbare Handlung. Die Ära wurde treffend durch das ungarische Sprichwort „Wer nicht arbeitet, soll auch nicht essen“ zusammengefasst. Diese während der Kádár-Ära etablierten arbeitsbezogenen sozialen Normen prägen die ungarische Gesellschaft bis heute.

Da die Roma-Bevölkerung unter den ärmsten Gruppen überrepräsentiert war, hatte das Thema Sozialhilfe zudem eine ethnische Dimension. Ein bedeutender Teil der Mehrheitsbevölkerung betrachtete die armen und von Sozialhilfe abhängigen Roma als „Schmarotzer“, was negative Stereotypen verstärkte und die soziale Ablehnung gegenüber der Roma-Gemeinschaft erhöhte.

Das in den 2010er Jahren ins Leben gerufene Programm „Arbeitsbasierte Gesellschaft“ brachte erhebliche Fortschritte – zumindest was die Beschäftigungsstatistik angeht. Zwischen 2010 und 2024 stieg die Zahl der Beschäftigten in Ungarn um rund 830.000, während die Zahl der Sozialversicherungsbeiträge zahlenden Arbeitnehmer um mehr als eine halbe Million zunahm. Damit hat sich Ungarn in Bezug auf die Beschäftigungsquote der Altersgruppe der 15- bis 74-Jährigen an die Spitze der Europäischen Union gesetzt. Im gleichen Zeitraum sank die Arbeitslosenquote von 10,9 % auf 4,5 % und damit auf weniger als die

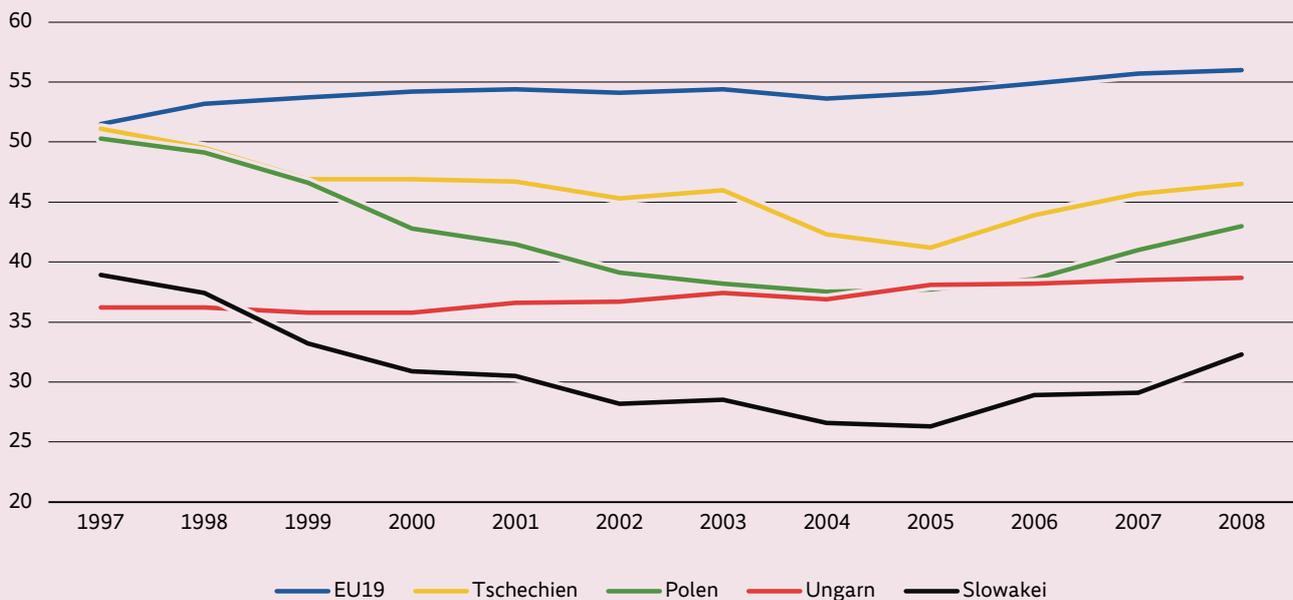
Hälfte ihres vorherigen Niveaus. Die Sozialausgaben sind seither deutlich gesunken (Abbildung 1).

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die arbeitsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung erfolgreich war und eines ihrer Hauptziele erreicht hat: die Schaffung von Arbeitsplätzen. In akademischen und politischen Debatten gibt es jedoch starke Meinungsverschiedenheiten darüber, inwieweit diese Verbesserung auf die Maßnahmen der Regierung zurückzuführen ist und inwieweit sie auf günstige Konjunkturzyklen oder auf die Verzerrungseffekte von öffentlichen Arbeitsprogrammen und Abwanderung von ungarischen Arbeitnehmern ins Ausland zurückzuführen ist. Im folgenden Abschnitt werden daher auf der Grundlage empirischer Daten aus den letzten 15 Jahren die Ergebnisse des Konzepts der „arbeitsbasierten Gesellschaft“ analysiert.

Sozialer Kontext

Anfang der 1990er Jahre durchlief Ungarn infolge der politischen Veränderungen auch einen tiefgreifenden sozialen und wirtschaftlichen Wandel. Dieser Wandel führte zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, insbesondere durch die massive Schließung von Industrie- und Landwirtschaftsbetrieben in ländlichen Gebieten, die zuvor künstlich am Leben erhalten worden waren. Infolge der wirtschaftlichen Krise wuchs die Zahl von Langzeitarbeitslosen und Nichterwerbstätigen deutlich an, insbesondere unter gering qualifizierten Arbeitnehmer_innen und benachteiligten sozialen Gruppen. Zwischen 1990 und 1996 kam es zu einem Rückgang der Zahl der Beschäftigten um rund 1,5 Millionen, während die Zahl der registrierten Arbeitslosen von 10.000 auf 500.000 stieg.²

Beschäftigungsquote von Personen mit Grundschulbildung oder geringer (in Prozent, 1997–2008)



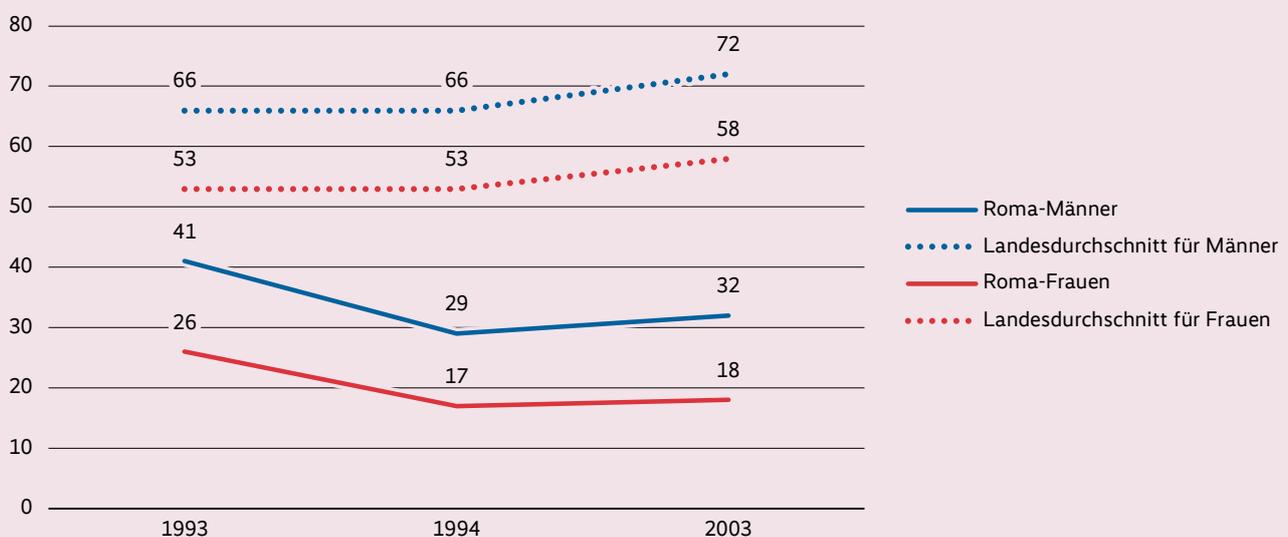
Quelle: Eurostat

Unter den Personen mit niedrigem Bildungsniveau – d. h. Grundschulbildung oder weniger – blieb die Beschäftigungsquote zwischen 1997 und 2008 mit knapp über 35 % anhaltend niedrig, auch im Vergleich zu anderen Visegrád-Ländern (Abbildung 2).

Von dieser Entwicklung besonders betroffen waren Roma, die in den Jahrzehnten vor dem Regimewechsel typischer-

weise in der Schwerindustrie, im Baugewerbe oder in staatlichen Agrarunternehmen gearbeitet hatten. Bis 1994 war die Beschäftigungsquote unter Roma-Männern auf unter 30 % gefallen, während sie bei Roma-Frauen auf 17 % gesunken war. Die Situation verbesserte sich fast ein Jahrzehnt lang nicht wesentlich, sodass die Ausgrenzung der Roma-Bevölkerung aus dem Arbeitsmarkt ein anhaltendes soziales Problem blieb³ (Abbildung 3).

Beschäftigungsquote der Roma- und der Gesamtbevölkerung (in Prozent, 1993–2003)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Studie von Gábor Kertesi und Gábor Kézdi

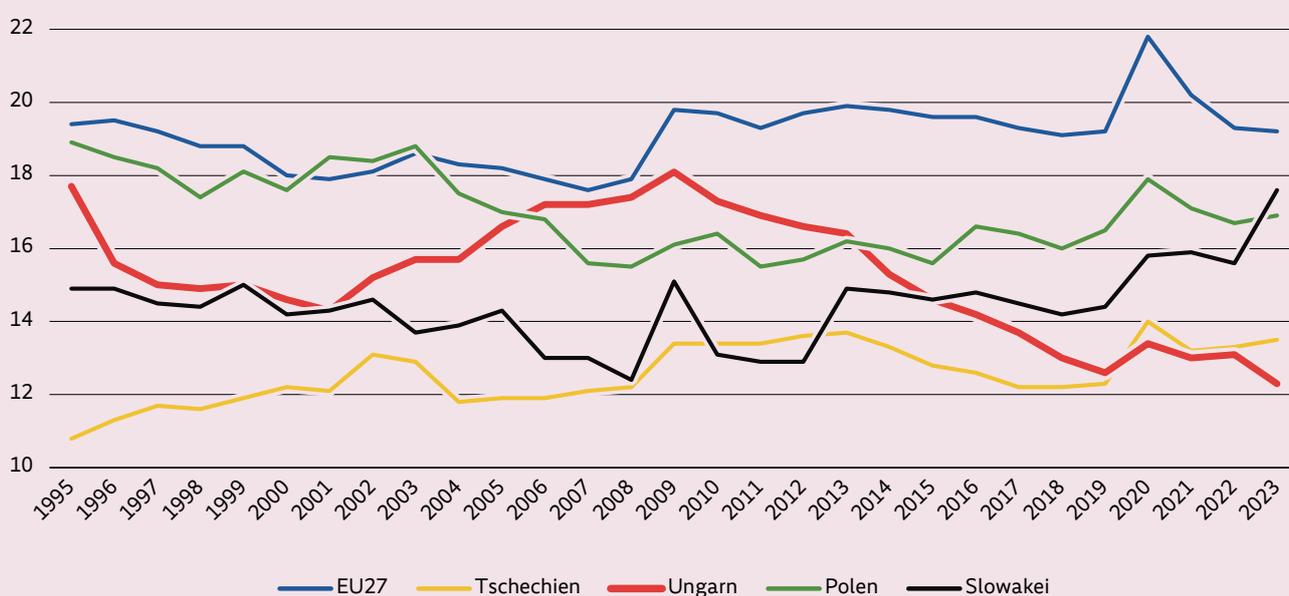
Parallel zu diesen Trends nahm die Bedeutung des produzierenden Gewerbes – insbesondere der Landwirtschaft und der Industrie – für die Beschäftigung stark ab, während sich der Schwerpunkt der Wirtschaft zunehmend auf den Dienstleistungssektor verlagerte. Zwischen 1990 und 2008 wandelte sich die ungarische Wirtschaft allmählich zu einer exportorientierten Marktwirtschaft mit einem starken Fokus auf einem wachsenden Außenhandel und der Gewinnung ausländischer Direktinvestitionen (ADI). Der EU-Beitritt im Jahr 2004 beschleunigte die Integration Ungarns in globale Wertschöpfungsketten weiter. Im Außenhandel dominierten Industrieprodukte – insbesondere Maschinen, Automobile und Elektronik.⁴ Dieser strukturelle Wandel ging mit einem Anstieg des Bildungsniveaus der Bevölkerung einher. Der Anteil der Menschen mit Grundschulbildung (oder geringer) sank von 31 Prozent auf 19

für Arbeitsmarktpolitik in Höhe von rund 60 Mrd. HUF (150 Mio. EUR) direkt in die Senkung der Arbeitskosten. Für Löhne bis zur doppelten Höhe des Mindestlohns wurde der Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben um 5 Prozentpunkte gesenkt, um die Unternehmen zu entlasten und weitere Entlassungen zu verhindern.⁶

Das Sozialsystem wurde restriktiver gestaltet: Die Dauer des Arbeitslosengeldes, die seit seiner Einführung im Jahr 2005 auf neun Monate festgelegt war, wurde auf drei Monate verkürzt, und ein öffentliches Arbeitsbeschaffungsprogramm „Weg zur Arbeit“ wurde ins Leben gerufen. 2009 gingen die Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP – nach einem kontinuierlichen Anstieg seit 2001 auf ein auch im internationalen Vergleich hohes Niveau – zum ersten Mal zurück (Abbildung 4).

Sozialausgaben in Prozent des BIP (ohne Renten, 1995–2023)

Abbildung 4



Quelle: Eurostat

Prozent, während der Anteil von Hochschulabsolventen von 14 Prozent auf 20 Prozent anstieg.⁵

Die globale Finanzkrise, die 2008 ausbrach, traf Ungarn in diesem ohnehin schon schwierigen sozioökonomischen Kontext und führte zu einem deutlichen Rückgang der Produktion und des Konsums der privaten Haushalte. Die Beschäftigung ging stark zurück. Während die Arbeitslosenquote in den Jahren vor der Krise bei etwa 7,5 Prozent gelegen hatte, stieg sie 2009 auf 9,7 Prozent und erreichte 2010 mit fast 11 Prozent ihren Höchststand.

Die Krisenbewältigungsstrategie der damaligen Mitte-Links-Regierung konzentrierte sich in erster Linie auf die Aufrechterhaltung und Stimulierung der Arbeitskräftenachfrage. Im Jahr 2009 floss mehr als ein Drittel der Ausgaben

Die Politik der Orbán-Regierung nach 2010

Die Orbán-Regierung, die 2010 nach einem Erdrutschsieg der Fidesz-Partei ins Amt kam, setzte seither die Politik der Kürzung der Sozialausgaben fort: Zwischen 2010 und 2023 sank der Anteil der Sozialausgaben am BIP um 5 Prozentpunkte von 17,3 % auf 12,3 %. Im internationalen Vergleich war dies ein erheblicher Rückgang: Unter den EU-Mitgliedstaaten kam es nur in Irland mit einem Rückgang von fast 10 Prozentpunkten zu einem noch stärkeren Rückgang. Bis 2023 hatte Ungarn den drittniedrigsten Anteil des BIP für Sozialausgaben in der EU.

Gleichzeitig war die Kürzung der Sozialausgaben nicht nur ein Haushaltsinstrument, sondern ein Eckpfeiler einer neuen Gesellschaftsvision: einer der wichtigsten Schritte zur

Umsetzung der Vision der Regierung von einer „arbeitsbasierten Gesellschaft“.

Die arbeitsbasierte Gesellschaft in der Praxis

Die arbeitsbasierte Gesellschaft wurde nicht nur als Slogan der Regierung oder politische Initiative eingeführt, sondern auch auf Verfassungsebene verankert. Im 2011 verabschiedeten Grundgesetz Ungarns wurde die moralische und gemeinschaftliche Rolle der Arbeit wie folgt formuliert: *„Wir sind der Überzeugung, dass die Grundlage für die Stärke der Gemeinschaft und die Würde jedes Menschen die Arbeit ist, die Verwirklichung des menschlichen Geistes.“*⁷

Das neue Arbeitsgesetzbuch, das am 1. Juli 2012 in Kraft trat, brachte erhebliche Änderungen im Arbeitsrecht mit sich. Die Reform zielte darauf ab, die Flexibilität und Effizienz des Arbeitsmarktes zu erhöhen sowie die Beschäftigung zu fördern. Zu diesem Zweck wurden die Verwaltungslasten für Arbeitgeber verringert, während die Rechte der Arbeitnehmer und die Instrumente der Gewerkschaftsvertretung geschwächt wurden.⁸ Eine weitere Änderung des Arbeitsrechts im Jahr 2018 betraf die Überstundenregulierung: Arbeitgeber dürfen nun bis zu 400 Überstunden pro Jahr anordnen (gegenüber einer bis dahin geltenden Obergrenze von 250 Stunden, die zudem der Zustimmung der Arbeitnehmer bedurften). Darüber hinaus wurde die Abrechnungsfrist für die Bezahlung oder Vergütung von Überstunden durch Freizeit auf drei Jahre verlängert. Für Überstunden von mehr als 300 Stunden ist nun kein spezieller Tarifvertrag mehr erforderlich.⁹ Darüber hinaus senkte die Regierung 2012 das früheste Schulabschlussalter von 18 auf 16 Jahre ab, in der Erwartung, dass Schulabgänger vorzeitig in den Arbeitsmarkt integriert werden könnten.

Eine weitere wichtige Maßnahme war die radikale Umstrukturierung des Systems der Behindertenleistungen. Das davor bestehende Rentenmodell wurde durch Behinderten- und Rehabilitationsleistungen ersetzt, wobei letztere darauf abzielen, Personen, die als zumindest teilweise arbeitsfähig gelten, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es wurde ein „komplexer Überprüfungsprozess“ eingeführt, um den Gesundheitszustand zu bewerten. Höhe und Umfang der Leistungen wurde deutlich gekürzt. Waren 2010 etwa 10 % der 20- bis 64-Jährigen Ungar_innen Leistungsempfänger wegen Behinderungen, so sank dieser Anteil bis Ende 2016 auf unter 4 %.¹⁰

Das bereits erwähnte Programm „Weg zur Arbeit“, das 2009 von der damaligen Mitte-Links-Regierung eingeführt worden war, zielte darauf ab, möglichst viele langzeitarbeitslose Empfänger von regulärer Sozialhilfe durch öffentliche Beschäftigung wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Jahr 2011 wurde dieses Programm durch die Regierung Orbán umstrukturiert und ausgeweitet. Im Rahmen des Programms schufen staatliche und kommunale Akteure befristete, gering bezahlte Arbeitsstellen, die hauptsächlich körperliche Tätigkeiten mit geringer Wertschöpfung umfassten.

Dort Angestellte führten in der Regel Straßeninstandhaltungs- und Straßenreinigungsarbeiten durch, gruben und räumten Gräben, gestalteten Parks, nahmen an Müllsammelaktionen teil und verrichteten saisonale landwirtschaftliche Arbeiten – beispielsweise halfen sie bei der Gemüseproduktion in Gewächshäusern oder in der Viehzucht.¹¹ In strukturschwachen Regionen wurden öffentliche Arbeiten nach und nach zur dominierenden Beschäftigungsform; dort stellten sie oft mangels anderer Beschäftigungsmöglichkeiten die einzige legale Einkommensquelle dar.

Es ist anzumerken, dass öffentliche Arbeiten mehrere Funktionen erfüllen. Erstens bieten sie den Teilnehmern ein regelmäßiges – wenn auch relativ geringes – Einkommen, wodurch sie zur Linderung der Notlage tiefer Armut beitragen und somit eine wichtige soziale Rolle erfüllen. Zweitens bieten sie verschiedene Ausbildungsprogramme an, die darauf abzielen, die für eine Beschäftigung erforderlichen Fähigkeiten zu erhalten und weiterzuentwickeln und unterstützen so die Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt. Drittens tragen sie dazu bei, eine Arbeitsroutine zu etablieren, was besonders für diejenigen Menschen wichtig ist, die lange Zeit nicht auf dem Arbeitsmarkt waren oder noch nie gearbeitet haben – dies ist ihre Sozialisierungsfunktion. Diese Ziele konnten nur in unterschiedlichem Maße erreicht werden; insgesamt aber deuten die Erfahrungen des letzten Jahrzehnts insgesamt auf positive Entwicklungen in allen drei Bereichen hin.¹²

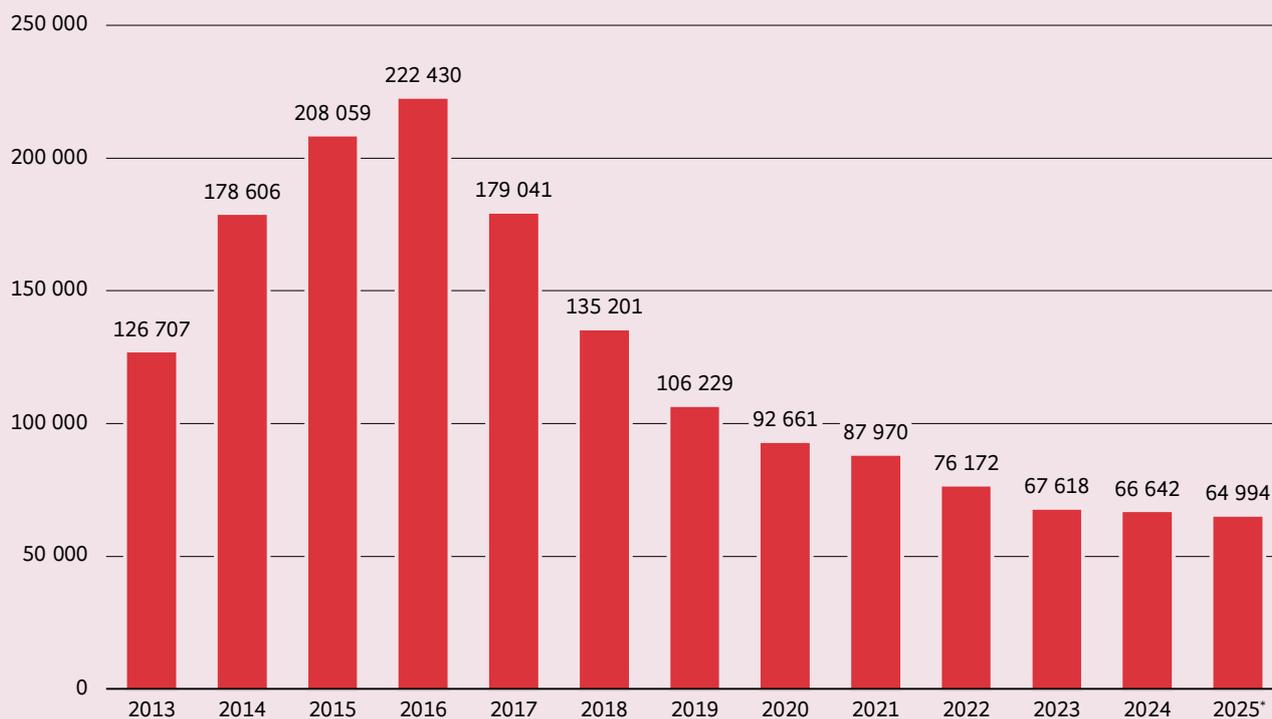
Auf regionaler Ebene gab es erhebliche Unterschiede in der Funktionsweise des Programms für öffentliche Arbeiten. In stärker entwickelten Regionen diente das Programm in erster Linie als vorübergehende Lösung zwischen zwei Beschäftigungsverhältnissen, wobei die Teilnehmer_innen nur für kürzere Zeiträume im System blieben. In weniger entwickelten Gebieten nahmen die Teilnehmer_innen hingegen durchschnittlich mehr als zwei Jahre an dem Programm teil. In diesen Regionen waren öffentliche Arbeiten kein Übergangsinstrument, sondern wurden zu einer langfristigen Beschäftigungsform, wobei eine beträchtliche Anzahl von Menschen über einen längeren Zeitraum im System verblieb¹³ (Abbildung 5).

Dieses System war zunächst äußerst kostspielig und die entsprechenden Ausgaben stiegen bis 2016 kontinuierlich an. In der Spitze machte das Programm 0,7 Prozent des BIP aus, womit Ungarn innerhalb der Europäischen Union einen Rekordwert erreichte (Abbildung 6).

Allerdings trat die Ausbildungskomponente des Programms zunehmend in den Hintergrund: Während sie anfangs noch eine bedeutende Rolle spielte, ging ihr Anteil im weiteren Verlauf deutlich zurück.¹⁴ Der Abbau der Ausbildungskomponenten verringerte die Chance der Teilnehmer_innen auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt erheblich.

Gleichzeitig hielt die Regierung die Einkommensteuer auf einem relativ niedrigen Niveau und führte 2016 einen Pauschalsatz von 15 Prozent ein, einen der niedrigsten Sätze in

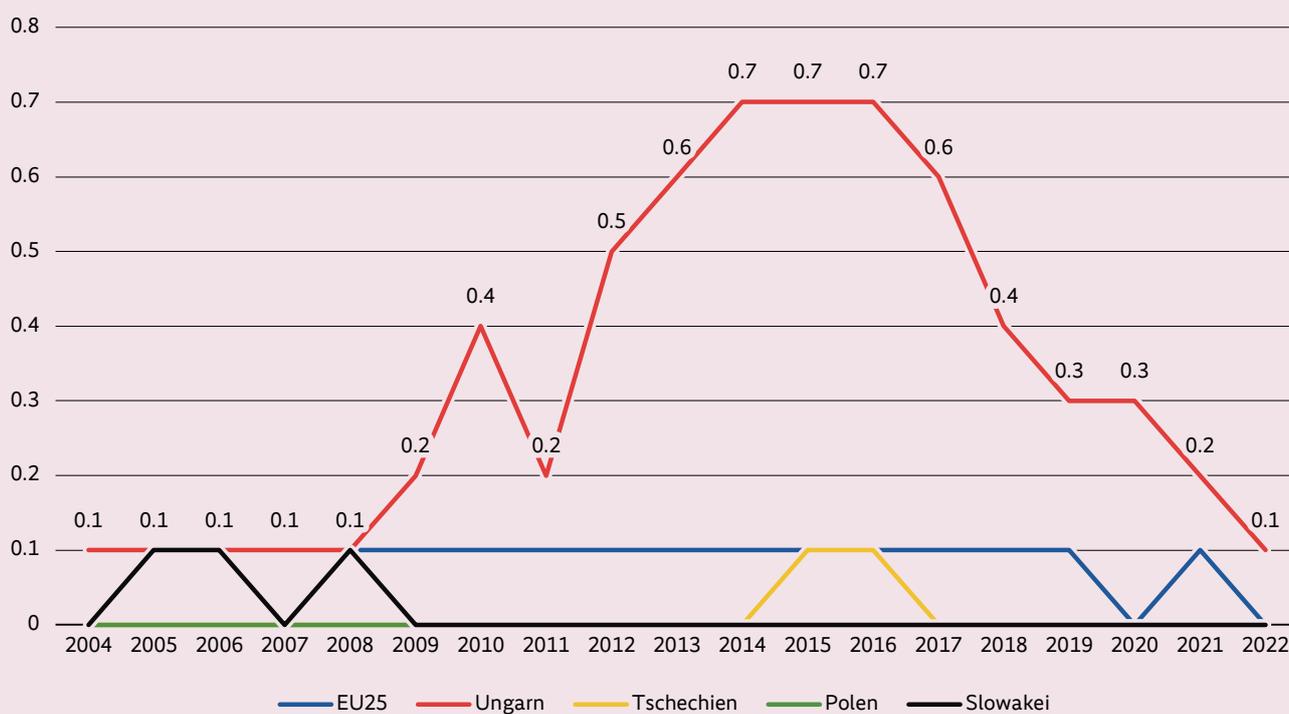
Anzahl der Beschäftigten in öffentlichen Arbeitsprogrammen in Ungarn (Personen, 2013–2025*)



*Die Zahl für 2025 basiert auf dem Durchschnitt der Monatswerte von Januar bis Mai

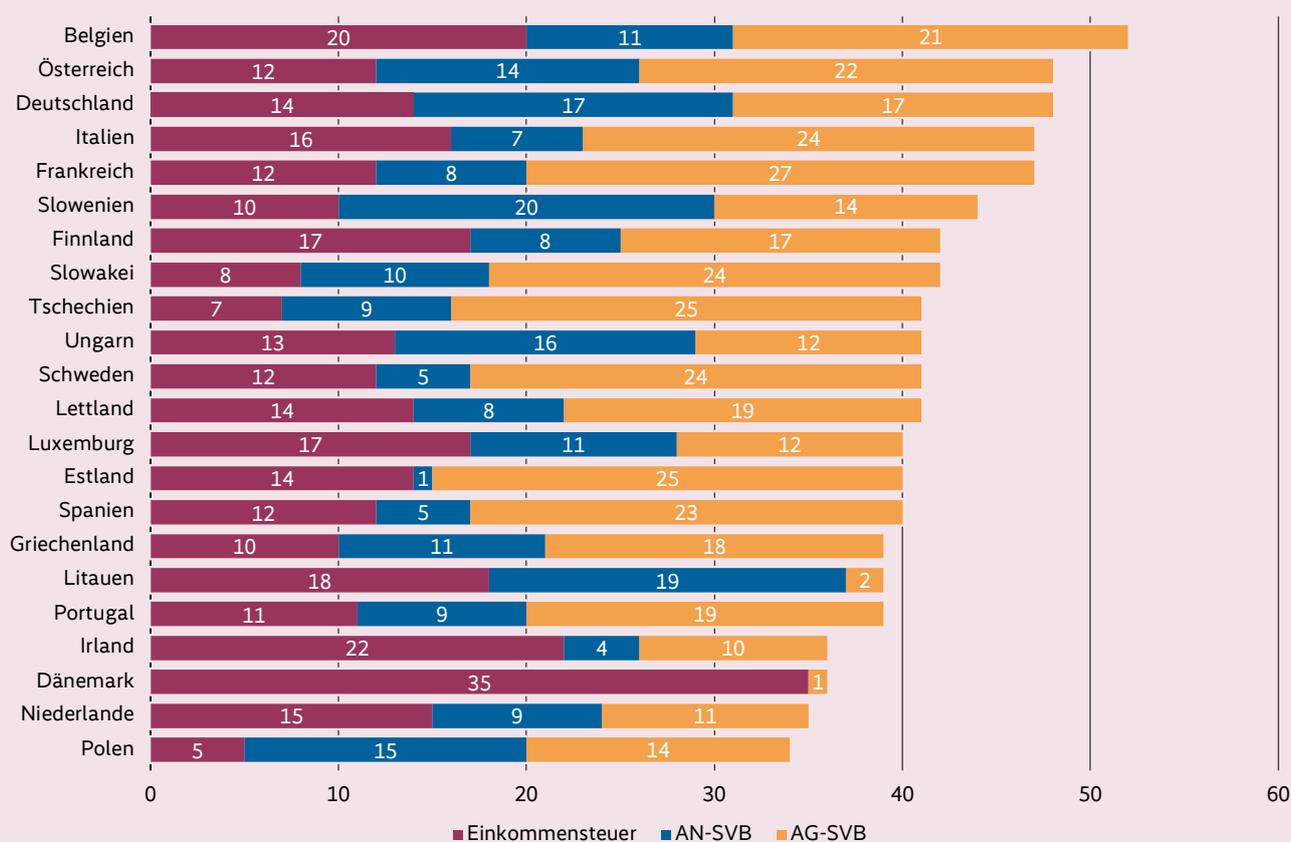
Quelle: KSH

Öffentliche Ausgaben für direkte Arbeitsplatzschaffung als Anteil am BIP (in Prozent, 2004–2022)



Quelle: Eurostat

Einkommensteuer, Sozialversicherungsbeiträge von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen (in Prozent, 2024)



Quelle: OECD

der Europäischen Union. Dies bedeutete, dass die Arbeitnehmer einen größeren Teil ihres Bruttoeinkommens als Nettoeinkommen behalten konnten, was die Teilnahme am Arbeitsmarkt förderte. Parallel dazu senkte die Regierung schrittweise auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber. Diese doppelte Politik – niedrige Einkommensteuer in Verbindung mit moderaten Arbeitgeberbeiträgen – ermunterte Arbeitnehmer zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und senkte gleichzeitig die Beschäftigungskosten für Unternehmen. Infolgedessen stieg die Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze im privaten Sektor. Ungarn wurde

zudem für ausländische Direktinvestitionen attraktiver (Abbildung 7).

Die Regierung sah weitere Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem in der Förderung von Investitionen. Der Zufluss ausländischer Direktinvestitionen beschleunigte sich aufgrund der finanziellen Anreize und Steuervorteile erheblich. Im Ergebnis zählt Ungarn in Bezug auf die Investitionsquote zu den führenden EU-Ländern: Im Jahr 2023 lagen nur Estland, die Tschechische Republik und Rumänien vor Ungarn.

Positive Entwicklung des Arbeitsmarktes

Infolge dieser Maßnahmen stieg die Erwerbsquote der 15- bis 64-Jährigen in Ungarn deutlich an: von 63,4 Prozent im Jahr 2009 auf 78,6 Prozent im Jahr 2024. Dieses Wachstum lag weit über dem durchschnittlichen Anstieg in der EU, und Ungarn führt nun die Visegrád-Gruppe bei diesem Indikator an. Im gleichen Zeitraum ging die potenzielle Arbeitskräftereserve drastisch zurück: von rund 770.000 Personen im Jahr 2009 auf unter 310.000 im Jahr 2024 – weniger als die Hälfte des ursprünglichen Wertes. Folglich hat der ungarische Arbeitsmarkt in den letzten anderthalb Jahrzehnten die zuvor inaktive Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in erheblichem Maße mobilisiert (Abbildung 8).

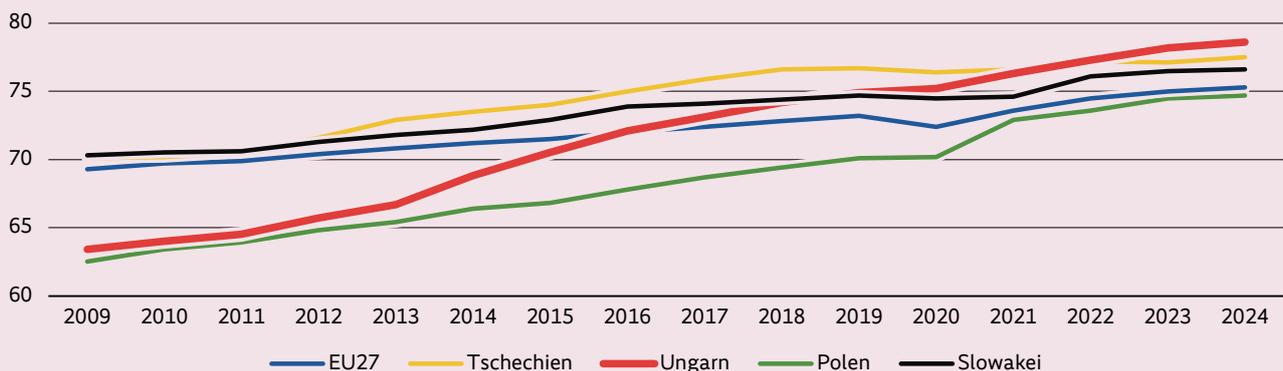
Es ist jedoch anzumerken, dass die Expansion des Arbeitsmarktes nicht in erster Linie auf die Stärkung von Branchen mit geringer Wertschöpfung oder die Ausweitung öffentlicher Arbeitsprogramme zurückzuführen ist: Im Juli 2022 gab es in Budapest ganze 570 Arbeiter_innen im öffentli-

chen Beschäftigungsprogramm, was 0,05 % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter der Stadt entsprach. Vielmehr kam ein wichtiger Impuls aus der Verbesserung der Bildungsstruktur der Erwerbsbevölkerung. Die Daten zeigen, dass der bedeutendste Beitrag zum Beschäftigungswachstum aus dem deutlichen Anstieg der Zahl der Beschäftigten mit Hochschulabschluss (+290 000 Personen) resultierte. Gleichzeitig verbesserte sich die Beschäftigungssituation für Menschen über 55 Jahren in einem ähnlichen Umfang (+290 000). Allerdings war auch der Anstieg der Zahl der Beschäftigten mit einem Sekundarschulabschluss (+98 000) erheblich¹⁵ (Abbildung 9).

Auch bei der Beschäftigungssituation der Roma-Bevölkerung gab es positive Ergebnisse: Zwischen 2015 und 2023 stieg die Beschäftigungsquote der Roma insgesamt von 40,1 % auf 48,8 %, während die Quote ohne öffentliche Arbeiten von 28,3 % auf 40,6 % stieg. Dies deutet darauf hin, dass die Verbesserung nicht allein auf die Ausweitung des öffentlichen Arbeitsprogramms zurückzuführen ist, sondern auch auf einen Anstieg der Beschäftigung im privaten Sek-

Erwerbsquote in der Altersgruppe der 15- bis 64-Jährigen (in Prozent, 2009–2024)

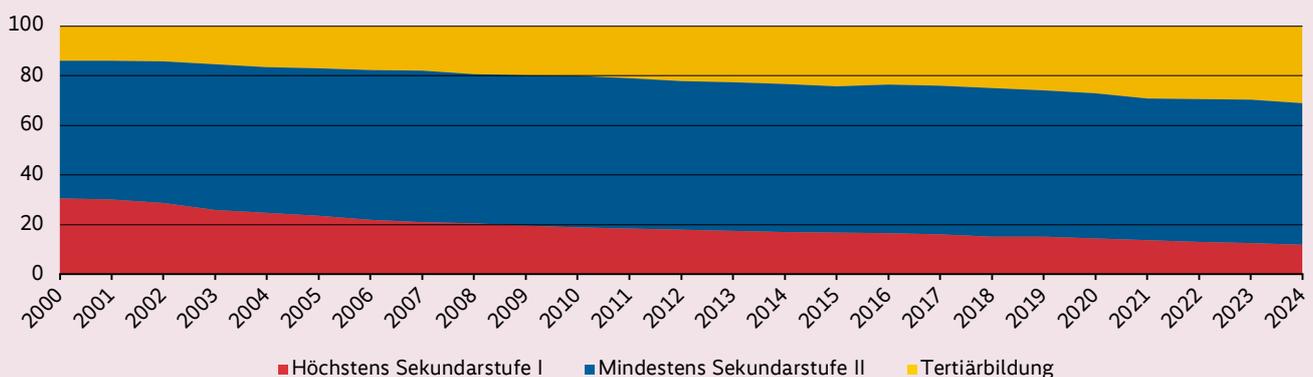
Abbildung 8



Quelle: Eurostat

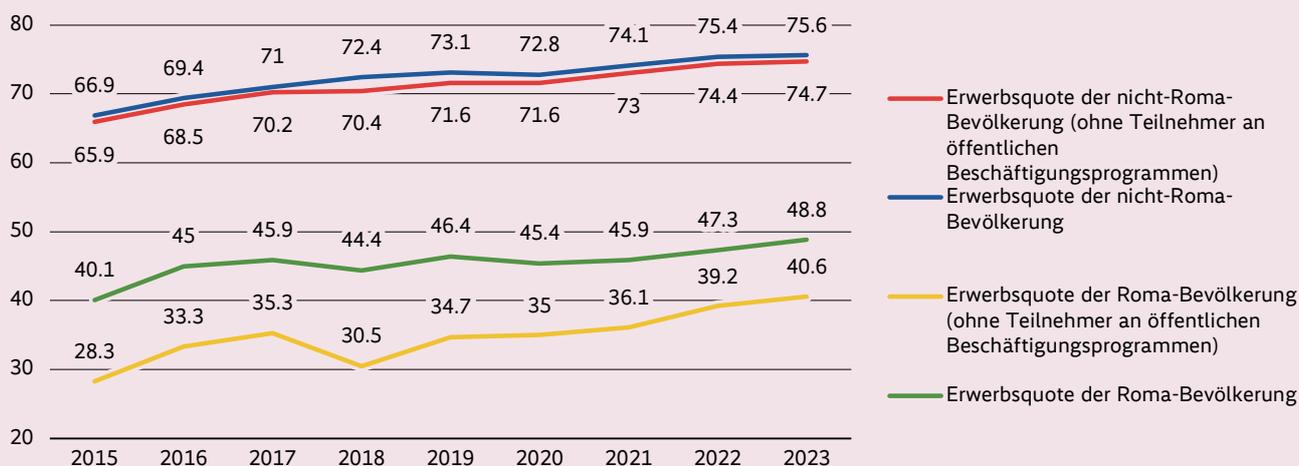
Verteilung der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren nach Bildungsabschluss (in Prozent, 2000–2024)

Abbildung 9



Quelle: KSH

Beschäftigungsquote der Roma- und Nicht-Roma-Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren (in Prozent, 2015–2023)



Quelle: KSH

tor. Darüber hinaus ging der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen zwischen 2013 und 2023 deutlich zurück: von 89,9 % auf 58,3 % bei der Roma-Bevölkerung und von 29,8 % auf 19,1 % bei der Nicht-Roma-Bevölkerung (Abbildung 10).

Ungarn hat in den letzten zehn Jahren eine Reihe positiver Ergebnisse im Bereich der Beschäftigung erzielt und die expandierende Wirtschaft hat auch zu einem Anstieg der Reallohne geführt.¹⁶ Gleichzeitig besteht aber keine Einigkeit darüber, inwieweit die Erfolge der „arbeitsbasierten Gesellschaft“ auf die dargestellten politischen Maßnahmen zurückzuführen sind. Sicher ist, dass die Belebung des Arbeitsmarktes durch Investitionen mit erheblichen Kosten verbunden war: Die Schaffung eines neuen Arbeitsplatzes erforderte durchschnittlich 7,3 Millionen HUF (18.250 €). Darüber hinaus fanden viele Arbeitnehmer in Jobs mit geringerer Wertschöpfung Beschäftigung: Zwischen 2010 und 2024 stieg die Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft um 24.000, im verarbeitenden Gewerbe um 156.000 und im Baugewerbe um 113.000.¹⁷ Für die statistischen Daten ist zudem wichtig, dass sich die Wirtschaft im gleichen Zeitraum weitgehend auf formelle Beschäftigung verlagert hat, was bedeutet, dass viele Arbeitnehmer, die zuvor in der informellen („schwarzen“) Wirtschaft beschäftigt waren, offiziell registriert wurden. Darüber hinaus beeinflusste auch die Auswanderung von schätzungsweise 350.000 bis 400.000 ungarischen Staatsbürger_innen seit 2010 die Statistiken.¹⁸

Bewertung der „Arbeitsgesellschaft“

Insgesamt ist die Regierung kurz davor, ihr 2010 gegebenes Versprechen, eine Million neue Arbeitsplätze zu schaffen, zu erfüllen. Politisch kann dies als unbestreitbarer Er-

folg gewertet werden, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Arbeitslosigkeit zu Beginn des Zyklus einen historischen Höchststand erreicht hatte und 61 Prozent der ungarischen Bevölkerung die Beschäftigungssituation als das gravierendste Problem des Landes betrachteten.¹⁹ Ausgehend von einem niedrigen Ausgangsniveau gehört die Erwerbsquote Ungarns nun zu den höchsten in der EU. Die Arbeitslosigkeit ist auf weniger als die Hälfte ihres früheren Niveaus gesunken und statt eines Mangels an Arbeitsplätzen ist die Wirtschaft nun durch einen anhaltenden Arbeitskräftemangel gekennzeichnet: Derzeit gibt es kontinuierlich rund 70.000 offene Stellen auf dem Arbeitsmarkt.²⁰

Der Anstieg der Beschäftigung hat Auswirkungen in verschiedenen sozialen und wirtschaftlichen Bereichen mit sich gebracht. Der Staat hat durch die Senkung der Sozialausgaben erhebliche Einsparungen erzielt, und Arbeitseinkommen sind zur wichtigsten Einkommensquelle in der Gesellschaft geworden. Darüber hinaus ist das Armutsrisiko sowohl in der Gesamtbevölkerung als auch innerhalb der Roma-Gemeinschaft zurückgegangen. Im Falle der Roma-Bevölkerung ist jedoch zu beachten, dass sich das Beschäftigungswachstum hauptsächlich auf Sektoren mit geringer Wertschöpfung und öffentliche Arbeiten konzentriert hat. Dies bedeutet, dass die langfristige Integration und Einkommenskonvergenz weiterhin aktive Aufmerksamkeit erfordern. Auch die Wirtschaftsleistung hat sich verbessert: Zwischen 2015 und 2024 erzielte Ungarn ein durchschnittliches reales BIP-Wachstum von rund 3 Prozent und übertraf damit nicht nur den EU-Durchschnitt, sondern auch die durchschnittlichen Wachstumsraten der slowakischen und tschechischen Wirtschaft. Dennoch ist der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Bevölkerung nicht in gleichem Maße zurückgegangen und hat sich seit

2018 nicht weiter den niedrigeren Werten der Nachbarländer angenähert (Abbildung 11).

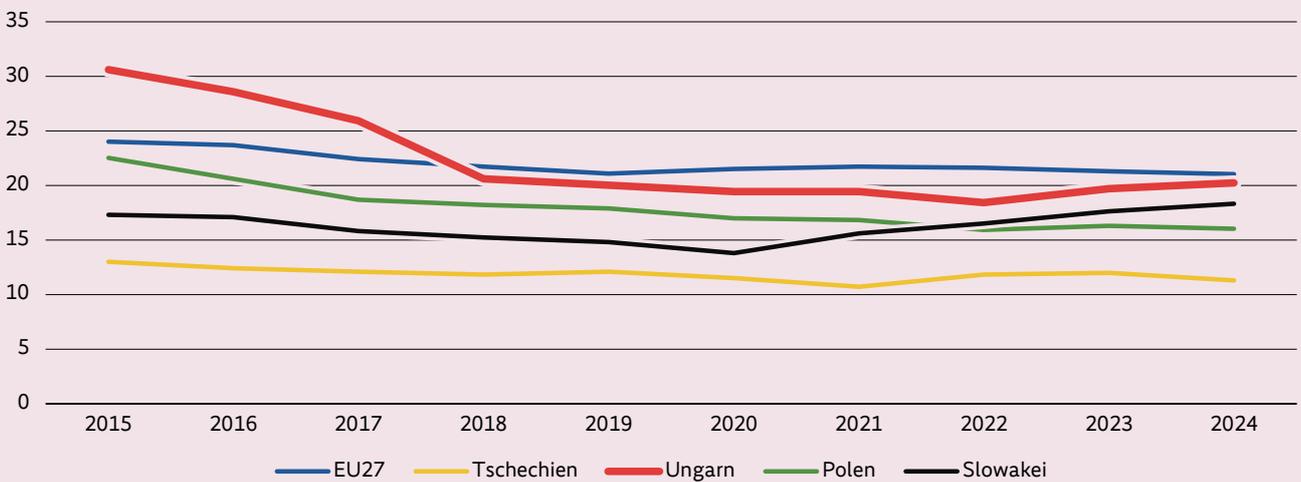
Diese Entwicklungen brachten jedoch auch einige Nachteile mit sich. Die Arbeitnehmerrechte wurden erheblich geschwächt, und die Qualität des Beschäftigungswachstums gibt Anlass zur Sorge. Fast 70 000 Menschen blieben langfristig in öffentlichen Arbeiten beschäftigt, während ein erheblicher Teil der neuen Arbeitsplätze in Sektoren mit geringer Wertschöpfung entstand (bei ca. 4,7 Millionen Beschäftigten insgesamt). All dies erforderte erhebliche öffentliche Mittel: Im Durchschnitt wurden 7,3 Millionen HUF (18 250 EUR) pro neu geschaffenen Arbeitsplatz ausgegeben. Das Wirtschaftswachstum wird eher durch quantitative als durch qualitative Faktoren angetrieben. Der An-

stieg der Arbeitsproduktivität pro Arbeitnehmer seit 2010 ist der niedrigste unter den Visegrád-Ländern. Während die Ausweitung der Beschäftigung kurzfristig zur Wirtschaftsleistung beitrug, gab es keine wesentliche Konvergenz bei den Löhnen und Lebensstandards. Gemessen in Euro hat sich der durchschnittliche Jahreslohn nicht dem Niveau der regionalen Wettbewerber angenähert. Das verfügbare Pro-Kopf-Einkommen der Haushalte in Ungarn gehört weiterhin zu den niedrigsten in der EU. Darüber hinaus ist das Land beim tatsächlichen Pro-Kopf-Konsum (gemessen in Kaufkraftstandards) auf den letzten Platz in der Europäischen Union zurückgefallen (Abbildung 12).

In den letzten zehn Jahren wurde die Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Wirtschaft nicht nur durch das langsame

Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen (in Prozent, 2015–2024)

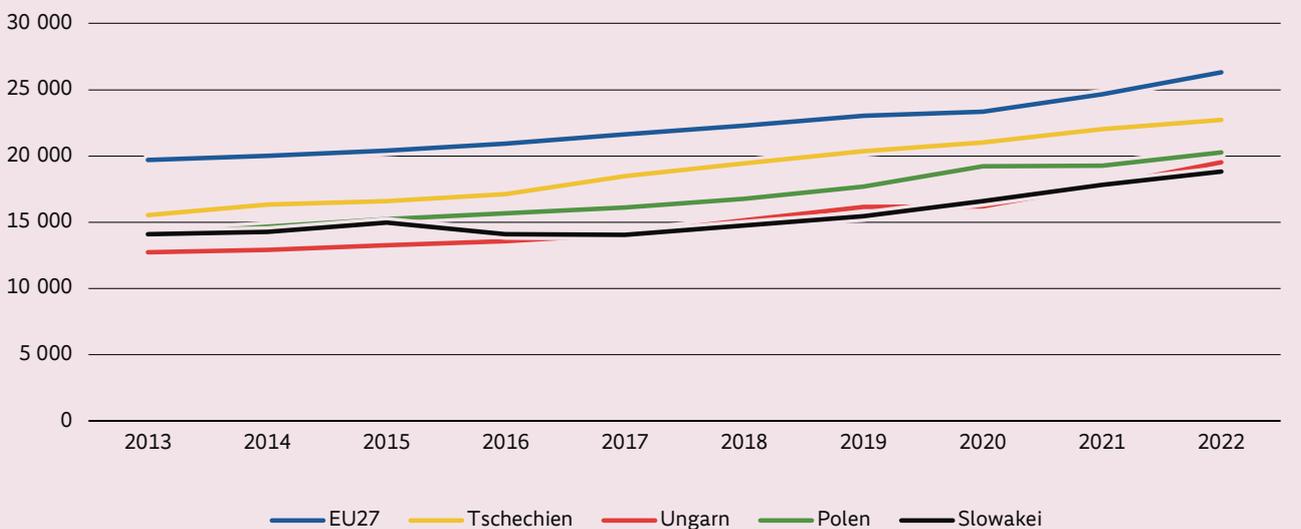
Abbildung 11



Quelle: Eurostat

Verfügbares Haushaltseinkommen (Kaufkraftparität, 2013–2023)

Abbildung 12



Quelle: Eurostat

Produktivitätswachstum, sondern auch durch Probleme im Zusammenhang mit der Qualität der Humanressourcen beeinträchtigt. Immer noch gehört Ungarn hinsichtlich des Anteils der 25- bis 34-Jährigen mit tertiärer Bildung zu den Schlusslichtern in der EU – nur Italien und Rumänien weisen niedrigere Werte auf. Die Absenkung des Schulaustrittsalters hat den Anteil sehr junger Menschen erhöht, die weder eine Ausbildung absolvieren noch einer Beschäftigung nachgehen. Dies bedeutet, dass sie in Zukunft bestenfalls in Jobs mit geringer Wertschöpfung arbeiten können. Insgesamt hat sich die Wettbewerbsfähigkeit Ungarns im Bereich Humankapital verschlechtert: Laut dem Humankapitalindex (HCI) der Weltbank lag Ungarn bereits 2010 im unteren Viertel der europäischen Länder. Bis 2020 wurde Ungarn aber von zwei Ländern überholt, die zuvor schwächere Indikatoren aufwiesen und seitdem haben nur drei europäische Staaten einen niedrigeren HCI-Wert als Ungarn (Slowakei, Bulgarien, Rumänien).²¹

Fazit

Insgesamt war der größte Erfolg des Konzepts der „arbeitsbasierten Gesellschaft“ die Stärkung der sozialen In-

tegration: Die Spannungen zwischen Roma und Nicht-Roma nahmen sichtbar ab, und das Programm passte gut zum Wertesystem der ungarischen Bevölkerung. Darüber hinaus stieg die Beschäftigung deutlich an, während die Sozialausgaben zurückgingen. Gleichzeitig ist der Beschäftigungszuwachs nur teilweise auf staatliche Interventionen zurückzuführen; wichtigere Faktoren waren unter anderem die Zunahme der Zahl der Hochschulabsolventen, verbesserte Beschäftigungsaussichten für ältere Altersgruppen sowie Lohnwachstum aufgrund eines angespannten Arbeitsmarktes. Es ist wichtig anzumerken, dass die Armutsquote seit 2018 nicht wesentlich gesunken ist, was darauf hindeutet, dass die Dynamik des Programms in dieser Hinsicht ins Stocken geraten ist. In den anderthalb Jahrzehnten der „arbeitsbasierten Gesellschaft“ haben sich die ungarischen Löhne nicht nennenswert dem Niveau der regionalen Wettbewerber angenähert, und das Land hinkt in Bezug auf die Arbeitsproduktivität immer noch hinterher. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Ergebnisse ein gemischtes Bild ergeben: Die wichtigsten Erfolge des Konzepts liegen in der Verringerung sozialer Konflikte und in gewissem Maße in der Steigerung der Beschäftigung. Die langfristigen Wirtschaftswachstumsaussichten Ungarns hat es aber nicht wesentlich verbessert.

Quellen

- XXI. Century Institute. (2024). *Value Pillars, Part 3: Work-Based Society*. XXI. Century Institute. <https://www.xxiszasadintezet.hu/ertekpillerek-3-resz-munkaa-lapu-tarsadalom/> – Last accessed: August 13, 2025.
- International Monetary Fund. (1998). *Hungary: Economic Policies for Sustainable Growth*. International Monetary Fund. <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781557757098/ch10.xml> – Last accessed: August 13, 2025.
- Kerteszi, G., & Kézdi, G. (2010). *Roma Employment in Hungary After the Post-Communist Transition*. Budapest Working Papers on the Labour Market. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0351.2011.00410.x> – Last accessed: August 13, 2025. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/108456/1/bwp1009.pdf>
- Židek, L. (2014). *Evaluation of Economic Transformation in Hungary. Review of Economic Perspectives*. <https://doi.org/10.2478/revecp-2014-0004> – Last accessed: August 13, 2025. https://www.researchgate.net/publication/271390136_Evaluation_of_Economic_Transformation_in_Hungary
- Hungarian Central Statistical Office. (2024). *Distribution of the Population Aged 25–64 by Educational Attainment*. HCSO. https://www.ksh.hu/stadat_files/okt/okt0027.html – Last accessed: August 13, 2025.
- Fazekas, K., & Molnár, G. (Eds.). (2010). *Labour Market Review 2010*. Institute of Economics, Hungarian Academy of Sciences. https://kti.krtk.hu/file/download/mt_2010_hun/egyben.pdf – Last accessed: August 13, 2025.
- Fundamental Law of Hungary. (2011, April 25). *National Avowal*. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100425.atv> – Last accessed: August 13, 2025.
- Laki, M., Nacsa, B., & Neumann, L. (2013). *The Impact of the New Labour Code on Employer–Employee Relations*. Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies. <https://mek.oszk.hu/11400/11439/11439.pdf> – Last accessed: August 13, 2025.
- Act CXVI of 2018, Section 1, amending Act I of 2012 on the Labour Code. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1800116.TV×hift=ffffff4&txrefere=00000001.TXT> – Last accessed: August 13, 2025.
- Krekó, J., & Scharle, Á. (2020). *Changes in Cash Benefits for Reduced Work Capacity and Their Effects*. *Labour Market Review 2019*. Centre for Economic and Regional Studies. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2020/12/mt_2019_188-198.pdf – Last accessed: August 13, 2025.
- Public Employment Portal. (N/A). *What to Know About Public Employment?*. Public Employment Portal. <https://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/tajekoztato-a-kozfoglalkoztatás-rendszerrol> – Last accessed: August 13, 2025.
- Ignits, Gy., & Szulimán, Z. (Eds.). (2020). *Public Employment as a Policy*. Ministry of Interior. <https://kozfoglalkoztatás.kormany.hu/download/0/4b/b2000/K%C3%B6zfoglalkoztat%C3%A1s-Szakpolitika%20online%20v%C3%A1ltozat%20v%C3%89GLEGES.pdf> – Last accessed: August 13, 2025.
- Szabó, L. T. (2022). *Characteristics of Public Workers*. *Economic Review*, LXIX(October), 1114–1156. <https://doi.org/10.18414/KSZ.2022.10.1114> – Last accessed: August 13, 2025. <https://www.keszemle.hu/tartalom/cikk.php?id=2076>
- Kerényi, Gy. (Interviewer), & Molnár, Gy. (Interviewee). (2022). *I Have Not Seen Any Meaningful Opposition Proposal for the Poorest*. *Radio Free Europe*. <https://www.szabadeuropa.hu/a/a-legszegenyebeknek-szolo-erdemi-ellenzeki-ajanlatot-nem-lattam-molnar-gyorgy-kozgazdasz-a-foglalkoztataspolitikarol/31934206.html> – Last accessed: August 13, 2025.
- Köllő, J., Oblath, G., & Scharle, Á. (2020). *Labour Market Situation Before the Outbreak of the Pandemic*. In *Labour Market Review 2020*. Centre for Economic and Regional Studies. https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2022/01/mt_2020_hun_37-54.pdf – Last accessed: August 13, 2025.
- Hungarian Central Statistical Office. (2024). *Number of Employed Persons by National Economy Branches, Sectors, and Sex*. HCSO. https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0009.html – Last accessed: August 13, 2025.
- Hungarian Central Statistical Office. (2022). *Trends in Real Earnings*. HCSO. https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0070.html – Last accessed: August 13, 2025.
- Economic Research Institute. (2024). *20 Years of Hungary in the EU: How Has Employment Changed?*. Economic Research Institute. <https://gki.hu/wp-content/uploads/2024/04/EU-foglalkoztatotts%C3%A1g-2024.04.pdf> – Last accessed: August 13, 2025.
- European Commission. (2010). *STANDARD EB 73 Spring 2010, Hungary*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/917> – Last accessed: August 13, 2025.
- Hungarian Central Statistical Office. (2025). *Number and Proportion of Job Vacancies by National Economy Branch, Quarterly*. HCSO. https://www.ksh.hu/stadat_files/mun/hu/mun0159.html – Last accessed: August 13, 2025.
- Varga, J. (2025). *Methods for Measuring Human Capital*. In *Labour Market Review 2023–2024*. HUN-REN Centre for Economic and Regional Studies. <https://kti.krtk.hu/wp-content/uploads/2025/05/2.pdf> – Last accessed: August 13, 2025.

Über die Autoren

Bertram Marek ist leitender Analyst bei dem unabhängigen ungarischen Thinktank Equilibrium Institut.

Imprint

Publisher

Friedrich-Ebert-Stiftung, Budapest
Fővám tér 2–3.
1056 Budapest

Contact

Ernst Hillebrand
ernst.hillebrand@fes.de

Photo credits

Titelseite: WellCom Grafikstudio

Die in dieser Publikation geäußerten Ansichten entsprechen nicht unbedingt den Ansichten der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Die kommerzielle Nutzung der von der FES veröffentlichten Medien ist ohne schriftliche Zustimmung der FES nicht gestattet. FES-Publikationen dürfen nicht für Wahlkampfw Zwecke verwendet werden.

September 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-615-6974-01-3

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier: www.fes.de/publikationen

