

## Der selektive Wirtschaftsnationalismus der Fidesz-Regierung

Joachim Becker

Die Politik der seit 2010 amtierenden Fidesz-Regierung charakterisiert der ungarische Ökonom András Tóth (2014) als „selektiven Wirtschaftsnationalismus“. Dieser bezieht sich vor allem auf bestimmte Dienstleistungssektoren, wie Banken oder Handel, in denen das Auslandskapital nach 1989 eine völlig dominante Position erlangt hatte. In diesen Sektoren sucht Fidesz die Position einheimischen Kapitals zu stärken und verfolgt auch eine selektiv heterodoxe Politik. In der Exportindustrie, in der das Auslandskapital ebenfalls vorherrschend ist, setzt die die Fidesz-Regierung hingegen weiter auf das Auslandskapital und bietet diesem starke Investitionsanreize. In einer sehr orthodoxen Art schränkt sie Gewerkschafts- und ArbeitnehmerInnenrechte ein und forciert ein Workfare-Regime im Hinblick auf die Sozialstaatlichkeit. Damit verbindet die Fidesz-Regierung in ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik heterodoxe und orthodoxe Elemente gemäß ihrer teils national-konservativen, teils neo-liberalen Ausrichtung. Mit ihrer Politik gilt Fidesz für national-konservative Parteien in der Region, beispielsweise in Serbien und in Polen, als Vorbild.

### Aus der Asche der Wirtschaftskrise

Ungarn hatte schon einmal als Vorbild gegolten – nämlich für die liberale und von Anfang auf das Auslandskapital ausgerichtete Transformationspolitik der 1990er Jahre. Neben der Exportindustrie wurde in Ungarn schon sehr früh – nämlich bereits in den frühen 2000er Jahren – die Verschuldung der Haushalte zu einem Wachstumsmotor. Ihren Anfang nahm die Verschuldungsdynamik mit der Förderung der Hypothekarverschuldung durch die erste, insgesamt noch zurückhaltender agierende Fidesz-Regierung (1998–2002; Tóth 2014: 212). Die Banken dienten dabei ihren KundInnen zu einem erheblichen Teil Auslandskredite – zu niedrigeren Zinsen als bei Forint-Krediten – an. Im Jahr 2008 belief sich der Anteil an den Bankkrediten auf 63,8% (Myant/Drahokoupil 2011: 319, Tab. 17.3). Weitere Schwachstellen waren die hohen externe Refinanzierung der Banken sowie die hohen Auslandsschulden. Die „vorzeitige“ Liberalisierung des Devisenverkehrs hatte die Entfaltung dieses krisenanfälligen Modells der Finanziarisierung ermöglicht (Andor 2009: 289).

Die aktuelle Finanzkrise traf Ungarn wegen der hohen internen Devisenschulden und dem erheblichen externen Refinanzierungsbedarf des Bankensektors sehr früh und scharf. Ungarn war das erste EU-Land, das noch im Herbst 2008 um einen IWF-Stützungskredit ansuchte. An dem Programm beteiligten sich auch die EU und die Weltbank. Es war mit der Auflage einer typischen orthodoxen Sparpolitik. Diese sollte über eine Reduktion der Binnennachfrage die Importe senken und zu Stabilisierung des Wechselkurses führen. Das Problem der hohen Devisenverschuldung ging die Anti-Krisenpolitik nicht an. Im Gegenzug für eine ihren Interessen konforme Wirtschaftspolitik sagten die ausländischen Banken eine Fortsetzung der Refinanzierung zu (vgl. Andor 2009: 290 f., Richter 2011: 220, Bohle 2013: 126).

An der Verschlechterung der wirtschaftlichen und sozialen Lage setzte eine systemati-

sche Mobilisierungspolitik von Fidesz an, die Đurković (2011: 306) als „sozialen Populismus“ charakterisiert. In den Parlamentswahlen von 2010 fuhr Fidesz einen überragenden Wahlsieg ein. Mit 53% der Stimmen erreichte die Partei aufgrund des Wahlrechts eine Zweidrittelmehrheit im Parlament. In ihrer zweiten Regierungsperiode ist die Fidesz mit ihrer verfassungsändernden Mehrheit, die sie auch nutzte, einen wesentlich offensiveren nationalkonservativen Kurs gefahren als in ihrer ersten Amtszeit.

### **Heterodoxie im Banken- und Finanzsektor**

Die deutlichsten Akzente einer heterodoxen Politik oder eines „atypischen Weges aus der Krise“ (Đurković 2011) setzte Fidesz im Banken- und Finanzsektor. Kernproblem im Finanzsektor waren die hohen Fremdwährungsschulden. Das galt insbesondere für Kredite in Schweizer Franken, da dieser immer wieder unter starkem Aufwertungsdruck war. Fast ein Drittel der ungarischen Haushalte hatte am Ende des Verschuldungsbooms Devisenschulden (Raiffeisen 2015: 27). Besonders betrafen die Probleme mit den Devisenkrediten die (obere) Mittelschicht – und damit den Kern der sozialen Basis von Fidesz. Der erste Schritt der Fidesz-Regierung war, dass sie für DevisenschuldnerInnen die Möglichkeit schuf, ihre Fremdwährungskredite zu einem günstigeren, eher die Vorkrisenverhältnisse reflektierenden Wechselkurs zu tilgen. Dies war nur einer wohlhabenden Minderheit der SchuldnerInnen möglich (Bohle 2013: 126). Immerhin wurden laut Angaben von Raiffeisen Research (2015: 27) etwa 25% der Devisenhypothekarschulden mit diesem Präferenzwechselkurs zurückgezahlt. Dies war klarerweise nur eine Teillösung. Schrittweise ging die Fidesz-Regierung das Problem der Devisenverschuldung auf breiterer Basis an. Einige weitreichende Schritte wurden im Herbst 2014 unternommen. In einem Gesetz vom September 2014 wurde Banken und Leasing-Gesellschaften auferlegt, ihre KundInnen für einseitige Vertragsänderungen und spezifische Praktiken bei Devisenkrediten, die vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig befunden worden waren, zu entschädigen. Diese Maßnahme soll die Devisenschulden um etwa 16% senken (IMF 2015: 41). Weiters hat sich die Ungarische Nationalbank mit dem ungarischen Bankenverband auf eine Konversion der Devisen- in Forintkredite verständigt. Die Zinssätze für die Forint-Kredite dürfen die ursprünglichen Zinssätze für die Devisenkredite nicht übersteigen. Die ungarische Zentralbank stellt insgesamt 9 Mrd. Euro für die Abdeckung der offenen Devisenpositionen der Banken bereit (ibid.: 41). Für neue Haushaltskredite wurde ein schärferer gesetzlicher Rahmen geschaffen (Raiffeisen Research 2015: 27). Mit dem heterodoxen Umgang mit den Fremdwährungskrediten ging die ungarische Regierung in einen begrenzten Konflikt mit den ausländischen Banken, aber auch einigen Regierungen in EU-Ländern.

### **Förderung des nationalen Kapitals**

Deutlich ausgeprägt ist das Ziel der ungarischen Regierung, Eigentumsverhältnisse zugunsten einheimischer Eigentümer zu verschieben, gerade auch im strategisch wichtigen Bankensektor. Hier setzt sich die Fidesz-Regierung das Ziel, den einheimischen auf über 50% zu erhöhen. Bis 2014 der Anteil ausländischer Banken gemessen an den Aktiva von 69% im Jahr 2010 auf 59% gesunken (Raiffeisen Research 2015: 25). In den letzten Jahren hat die Regierung den Staatseinfluss im Bankensektor durch Übernahmen kleinerer, zuvor durch Auslandskapital kontrollierter Banken (Kauf der Anteile der DZ Bank an der Takarékbank, Kauf der MKB von der Bayrischen Landesbank und Kauf der Budapest Bank

von der GE Bank) sowie durch Kapitalbeteiligungen an kleinen einheimischen Banken gestärkt. Die Übernahme eines 15% Anteils am ungarischen Ableger der Erste Bank steht unmittelbar vor dem Abschluss (Raiffeisen Research 2015: 28, Delcheva 2015: 9). Heterodoxe Maßnahmen traf die Regierung auch im Bereich der Zentralbank. Diese betreffen sowohl institutionelle Fragen als auch die Politik der Zentralbank. Beispielsweise erhöhte die Regierung die Zahl der Mitglieder des Monetary Council, wobei die von der Regierung ernannten Mitglieder „seither der Zinspolitik der Zentralbank ihren Stempel“ aufdrücken (Bohle 2013: 127). Derzeit wird die Zentralbank vom „Architekten der neuen Wirtschaftspolitik und früheren Wirtschaftsminister György Matolcsy geleitet“ (Tóth 2014: 222). Insgesamt ist das Bestreben erkennbar, die Zentralbank für die wirtschaftspolitische Ausrichtung der ungarischen Regierung einzuspannen. Institutionelle Neuregelungen führten wiederholt zu Kontroversen mit der Europäischen Kommission, welche die „Unabhängigkeit“ der ungarischen Zentralbank gefährdet sah (vgl. z.B. European Commission 2012: 2 f.). Damit ging die Kommission ausgerechnet in einem Bereich in einen Konflikt mit der ungarischen Regierung, wo diese – in Gegensatz zu anderen Bereichen – tendenziell eher demokratisierend wirkte (Müller 2012: 35). Die ungarische Zentralbank verfolgt nicht nur eine Niedrigzinspolitik zur Stimulierung der Wirtschaft, sondern hat auch ein eigenes Kreditprogramm für Klein- und Mittelbetriebe in Höhe von 9% des BIP aufgelegt. So soll die restriktive Kreditvergabe durch die Privatbanken in diesem Bereich konterkariert werden. Währungspolitisch ist die ungarische Zentralbank eher auf eine leichte Abwertung – zugunsten des Exportsektors – orientiert (ibid.: 222). Für eine solche Politik gewinnt die ungarische Regierung durch die De-Euroisierung der Kredite auch Spielräume.

Im Bereich der Pensionsversicherung hat die ungarische Regierung 2011 die private Zusatzversicherung, die Teil der neo-liberalen Kommerzialisierung des Alterssicherungssystems eingeführt worden war, faktisch liquidiert und die Versicherten in das staatliche System zurück geführt. Dadurch reduzierte sie die Krisenanfälligkeit des Pensionssystems, minderte die Belastungen für das Budget und verschaffte sich Zusatzeinnahmen. Die Einnahmen nutzte die Fidesz-Regierung unter anderem auch, um den Staatsanteil an Versorgungsunternehmen auszuweiten (Tóth 2014: 222).

Eine wesentliches Instrument zur Stärkung des Privatkapitals, vor allem seiner Fidesz-nahen Komponenten, stellen öffentliche Aufträge dar (ibid.: 220 f.). Ziel der Fidesz-Regierung ist erkennbar, der Aufbau einer partei-nahen „nationalen Bourgeoisie“.

Diese Bestrebungen beschränken sich – typisch für eine semi-periphere Ökonomie – auf die international wenig exponierten Sektoren. In der Exportindustrie setzt die Fidesz-Regierung weiterhin eindeutig auf Auslandsinvestitionen. Diesen werden, beispielsweise in der Automobilindustrie, großzügige Anreize geboten (Piotrowski 2014: 10).

### **Heterodoxe und ultra-orthodoxe Elemente in der Steuerpolitik**

Die Fiskalpolitik ist Spiegel dieser Ausrichtung. Das heterodoxe Element der Fidesz-Politik bestand in der (zunächst als zeitlich befristet angekündigten) Einführung von sektoralen Sondersteuern, die vor allem Sektoren mit hoher Präsenz von Auslandskapital, wie den Bankensektor, Telekommunikation oder Einzelhandel (Richter 2011: 222). Besonders kontrovers war hierbei die Bankensteuer. Jüngst wurde allerdings ihre Reduzierung von 0,53% der Aktiva auf 0,31% der Aktiva angekündigt (Raiffeisen Research 2015: 28). Für kleinere und mittlere Unternehmen (bis zu einem Jahresumsatz von 1,75 Mio. Euro) reduzierte die Fidesz-Regierung die Unternehmenssteuer (Đurković 2011: 311). Gleichzei-

tig ersetzte die Fidesz-Regierung die leicht progressive Einkommensbesteuerung durch einen sehr niedrige Flat Tax bei der Einkommensteuer von 16%, die eindeutig die BezieherInnen hoher Einkommen begünstigt (Tóth 2014: 221). Die Begünstigung der oberen Mittelschicht und des einheimischen Kapitals sind zentrale Züge der Steuerpolitik.

### **Workfare und Abbau der ArbeitnehmerInnenrechte**

In dieselbe Richtung weist die Sozialpolitik. Sie ist durch die Forcierung von Workfare-Elementen gekennzeichnet. Die Fidesz-Regierung reduzierte die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von neun auf drei Monate und führte eine Arbeitspflicht für die EmpfängerInnen von Sozialleistungen ein. Bei Frühpensionierungen setzte sie die Axt ebenfalls an. Allein in der Familienpolitik erhöhte die Regierung Orbán – entsprechend ihrer konservativen Ausrichtung – die Sozialausgaben (Tóth 2014: 209 f., 219 f.). Besonders stark von Kürzungen der Sozialausgaben, Ausgrenzung und sogar Kriminalisierung sind die ärmsten Bevölkerungsgruppen betroffen. Gegen sie führt, so Andor Mihály (2015), die Fidesz-Regierung einen „unsichtbaren Krieg“.

Den Druck auf die Lohnabhängigen verschärfte die Fidesz-Regierung nicht allein durch die Forcierung von Workfare-Elementen, sondern auch durch die Erleichterung von Entlassungen und allgemeiner einer Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen (Tóth 2013: 13). Laut Premierminister Viktor Orbán schuf seine Regierung „den flexibelsten Arbeitsmarkt in Europa“ (zit n. Koltai 2015: 7). Gewerkschaften wurden sowohl auf der überbetrieblichen wie betrieblichen Ebene geschwächt (Überblick bei Tóth 2013: 13 ff.). Das bestehende neo-korporatistische Gremium aus Staat, Unternehmensverbänden und Gewerkschaften wurde durch einen schwächeren und in der Mitgliedschaft wesentlich engeren Mechanismus ersetzt. In den Konsultationen bevorzugt Fidesz eindeutig partei-nahe Gewerkschaften. Die betrieblichen Vertretungsmöglichkeiten der Gewerkschaften beschnitt die Orbán-Regierung – partiell zugunsten der Betriebsräte. Ihre Sozial- und Gewerkschaftspolitik ist als neo-liberal zu kennzeichnen. Insgesamt ist die Politik der Fidesz-Regierung, die ähnliche Tendenzen auch schon in ihrer ersten Amtszeit gezeigt hatte, auf eine Schwächung der Gewerkschaften und neo-korporatistischer Konzertierungsmechanismen gerichtet. Sie hat das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Kapitalseite verschoben.

### **Schlussfolgerungen**

Die Fidesz-Regierung verfolgt eine Politik des selektiven Wirtschaftsnationalismus und einer selektiven Heterodoxie. Beide Elemente der Wirtschaftspolitik sind primär auf die international weniger exponierten Sektoren im Dienstleistungsbereich orientiert. Die Regierung Orbán ist bestrebt, den Anteil des einheimischen Kapitals in ausgewählten Wirtschaftssektoren – wie dem Bankensektor, Handel oder Landwirtschaft – zu erhöhen. Öffentliche Auftragsvergaben bzw. bestimmte Elemente der Kreditpolitik begünstigen das einheimische Kapital bzw. die – im Wesentlichen einheimischen – Klein- und Mittelbetriebe. Als bislang einzige osteuropäische Regierung ist die Fidesz-Regierung das Problem hoher Fremdwährungskredite strukturell und heterodox angegangen. Die Lasten der Fremdwährungsverschuldung wurden zu einem erheblichen Teil dem verursachenden, überwiegend im ausländischen Eigentum stehenden Bankensektor zugeschant. Diese Maßnahmen kamen vor allem der verschuldeten Mittelschicht zu Gute. Gegenüber dem Auslandskapital in der Exportindustrie hielt sich die Fidesz-Regierung hingegen völlig zurück. Im Bereich der

Arbeitsbeziehungen ist eine hart neo-liberale Politik zu beobachten, die durch ein scharfes Workfare-Regime in der Sozialpolitik ergänzt wird. Hauptbegünstigte der Fidesz-Politik sind das einheimische Kapital und die (obere) Mittelschicht. Eingebunden in die herrschende Interessenkoalition wurden aber auch die PensionistInnen (vgl. Koltai 2015: 7).

Speziell im Bereich des Banken- und Geldwesens hat die Regierung Orbán eine Politik des begrenzten Konflikts mit bestimmten Fraktionen des Auslandskapitals und auch mit der Europäischen Union verfolgt. Es zeigt sich, dass „der Spielraum für nationale Politik hier sehr viel größer zu sein (scheint), als gemeinhin angenommen wird“ (Bohle 2013: 127). Für die außenwirtschaftlichen Spielräume war ein entscheidender Punkt, dass die ungarische Leistungsbilanz positiv ist. Um den Leistungsbilanzüberschuss nicht zu gefährden, verfolgte die Fidesz-Regierung dann offensichtlich auch eine FDI-freundliche Politik in der Exportindustrie. Innenpolitisch profitierte Fidesz vom starken Legitimitätsverlust der Mitte-Links-Parteien. Die Unterstützung für Fidesz ist zwar etwas im Erodierten, doch hat dies seinen Grund primär in den autoritären Tendenzen der Regierung Orbán. Diese waren auch der zentrale Anlass für Protestbewegungen.

## Literatur

- Andor, László (2009) Hungary in the Financial Crisis: A (Basket) Case Study. In: *Debatte: Journal for Contemporary Central and Eastern Europe*, 17(3), 285–296.
- Bohle, Dorothee (2013) Europas andere Peripherie: Osteuropa in der Krise. In: *Das Argument*, 55(1/2), 118–129.
- Delcheva, Marina (2015) Ungarische Diät. In: *Wiener Zeitung*, 16.7., 9.
- Đurković, Miša (2011) Mađarska: orbanov netipični pokušaj izlaska iz krize. In: *Medunarodni problemi*, 63(2), 297–319.
- European Commission (2012) European Commission launches accelerated infringement proceedings against Hungary over the independence of its central bank and data protection authorities as well as over measures affecting the judiciary. Press Release IP/12/24 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-24\\_en.htm?locale=fr](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-24_en.htm?locale=fr), abgerufen: 3.8.2015).
- IMF (2015) Hungary. 2015 Article IV Consultation-Staff Report; Press Release; and Statement by the Executive Director for Hungary. IMF Country Report No. 15/92.
- Koltai, Mihály (2015) Tranzicijska autoritarna normalnost. In: *Le Monde diplomatique*, Hrvatsko izdanje, 3(30), 6–7.
- Mihály, Andor (2015) Viktor Orbáns unsichtbarer Krieg. In: *Der Standard*, 10.8. (<http://derstandard.at/200020523178/Viktor-Orbans-unsichtbarer-Krieg>, abgerufen: 11.8.2015).
- Müller, Jan-Werner (2012) *Wo Europa endet. Ungarn, Brüssel und das Schicksal der liberalen Demokratie*. Berlin.
- Myant, Martin/Drahokoupil, Jan (2011) *Transition Economies: Political Economy in Russia, Eastern Europe and Central Asia*. Hoboken.
- Piotrowski, Mariusz (2014): Ile pociągnie węgierski silnik, czyli kłopotliwa motoryzacja. In: *Gazeta Wyborcza*, 15.–16.11., 10.
- Raiffeisen Research (2015) *CEE Banking Sector Report*, June 2015. Wien.
- Richter, Sándor (2011) Im Würgegriff des Populismus. Ungarns Volkswirtschaft. In: *Osteuropa*, 61(12), 213–223.
- Tóth, András (2013) The collapse of the post-socialist industrial relations system in Hungary. In: *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, 1, 5–19.
- Tóth, András (2014) Das Ende der Leidensgeschichte? Der Aufstieg des selektiven Wirtschaftsnationalismus in Ungarn. In: Lehndorff, Steffen (Hg.): *Spaltende Integration. Der Triumph gescheiterter Ideen in Europa – revisited*. Zehn Länderstudien. Hamburg, 209–226.