

UNGARN

Gewerkschaftsmonitor

September 2021

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Bei den Parlamentswahlen von 2010 hatte Viktor Orbán mit der Zweidrittelmehrheit seiner Fidesz-Partei einen triumphalen Sieg errungen. Er selbst sprach damals von einer »Revolution an den Wahlurnen«, durch die endlich der Systemwechsel vollendet werden könne. Aufgrund eines geschickt veränderten Wahlrechts gelang es dem Machtpolitiker Orbán, diese Verfassungsmehrheit auch bei den beiden folgenden Wahlen von 2014 und 2018 bestätigt zu bekommen. Nur kurzfristig verlor er sie bei Nachwahlen, ohne dadurch wirklich an politischer Dominanz zu verlieren. Keine Gefahr stellten die oppositionellen Parteien für Fidesz dar, zumal sie untereinander zerstritten waren und sich bis vor kurzem gegenseitig bekämpften.

Auf den politischen Erfolg hatte Orbán über Jahre hinweg systematisch hingearbeitet. Zunächst löste er sich von seiner liberalen Vergangenheit, in der er es sogar zum Vizepräsidenten der Liberalen Internationale gebracht hatte, rechtzeitig erkennend, dass in Ungarn politische Vorherrschaft nicht über eine liberale Partei zu gewinnen ist. Folglich wechselte er ins konservative Lager über, dessen Parteienvielfalt Fidesz nach und nach aus dem Wege räumte, ausgenommen die KDNP (Christlich-Demokratische Volkspartei), die als nützlicher Appendix des übermächtigen Fidesz bis heute ein Schattendasein führt. Seitdem ist er wohl einer der umstrittensten Politiker Europas.

Die Revolution an den Wahlurnen von 2010 mit der Verfassungsmehrheit im Parlament für Fidesz bei gleichzeitiger Dezimierung der Opposition deutete Orbán in eine unbegrenzte Vollmacht für sich um, die jede politische Maßnahme seiner Regierung rechtfertige. Tatsächlich begann er gleich nach der Machtübernahme das Land und seine politische Ordnung im Sinne seiner politischen Vorstellungen zu dem System umzubauen, das er einige Jahre später modellhaft als »illiberalen Staat oder illiberale Demokratie« dem westlichen Entwurf der »liberalen Demokratie« provozierend gegenüberstellte.

Die nach dem Systemwechsel modifizierte Verfassung wurde ohne breiten gesellschaftlichen Dialog durch ein historisch und demokratiepolitisch rückwärtsgewandtes Grundgesetz ersetzt, Medien und kulturelle Institutionen gerieten ins Visier der Partei, Streikrecht und Arbeitsgesetzbuch wurden zum Nachteil von Arbeitnehmer_innen und Gewerkschaften verändert, die Unabhängigkeit der Justiz und die Autonomie der Universitäten massiv infrage gestellt, alle wichtigen öffentlichen Posten ausschließlich mit Gefolgsleuten der Partei besetzt, um nur einige Beispiele solcher systemverändernden Maßnahmen der Fidesz-Regierung anzuführen. Das von Orbán unmittelbar nach dem Wahlsieg von 2010 mit großem Pomp proklamierte politische »System der Nationalen Zusammenarbeit« (ungarische Abkürzung: NER) stellte sich rasch als euphemistische Umschreibung seiner autokratischen Bestrebungen heraus.

Die Oppositionsparteien haben sich bei den ungarischen Kommunalwahlen im Jahr 2019 erstmals zu einem – besonders in den größeren Städten – erfolgreichen Bündnis zusammengeschlossen, das sich auch 2020 als nachhaltig erwiesen hat. Wichtigster Beweis für den Erfolg dieser Bündnispolitik ist der oppositionelle Bürgermeister von Budapest, Gergely Karácsony. Die am oppositionellen Bündnis beteiligten Parlamentsparteien der unterschiedlichsten politischen Richtungen haben sich darauf verständigt, mit einem gemeinsamen Ministerpräsidentenkandidaten und in Vorwahlen ermittelten gemeinsamen Wahlkreis-Kandidat_innen bei den Parlamentswahlen von 2022 zu starten.

Der unabhängigen Presse erging es im Jahr 2020 nicht besser als in den Jahren zuvor. Fidesz brachte die Medien in den vergangenen zehn Jahren immer mehr unter seine Kontrolle. Die öffentlich-rechtlichen Sender wurden verstaatlicht. Fidesz kontrolliert die meisten Nachrichtenmedien, aber auch die regionale Presse. Zu Anfang des Jahres 2021 haben gerade auch die Gewerkschaften eines ihrer letzten, für ihre Anliegen aufgeschlossenen Medien verloren, das Klub-Radio. Dieser im Großraum um Budapest aktive Hörfunk bekam unter fadenscheiniger Begründung von der Fidesz-gesteuerten Medienaufsichtsbehörde NMHH seine Sendelizenz nicht

mehr verlängert. Auf der Rangliste der Medienfreiheit von Reporter ohne Grenzen ist Ungarn seit dem Amtsantritt von Viktor Orbán (2010) von Platz 23 auf Rang 89 (bei 180 erfassten Ländern) abgestürzt. Und gerade erst sicherte Orbán mit einem weiteren Schritt seine Macht auch über die Zeit eines möglichen Regierungswechsels nach den Wahlen im kommenden Jahr hinaus. Mit Zweidrittelmehrheit verabschiedete das Parlament Ende April 2021 ein Gesetz, durch das ein bisher einmaliges Modell unabhängiger Stiftungen zur Wahrnehmung nahezu aller staatlichen Aufgaben installiert wird. Die Stiftungskuratorien sollen mit parteitreuen Personen besetzt werden. Besonders betroffen sind die staatlichen Universitäten. In diesem Zusammenhang von einem drohenden Parallelstaat zu sprechen, scheint angesichts der Dimension dieser politischen Maßnahme nicht abwegig zu sein.

Die Europäische Volkspartei suspendierte im Frühjahr 2019 die Mitgliedschaft der ungarischen Regierungspartei; ihrem drohenden Ausschluss aus der EVP kam diese dann im März 2021 durch selbst erklärten Austritt zuvor. Seitdem versucht Orbán ein Bündnis der »Gleichgesinnten« zu schmieden, was aber zum Beispiel am Verhältnis zu Russland scheitern könnte.

Wegen der Pandemie hat die ungarische Regierung im März 2020 eine nationale Gefahrenlage ausgerufen die vorsieht, dass Orbán bis zu deren Ende per Dekret regieren darf. Das Gesetz sanktioniert auch die Verbreitung von Falschnachrichten; es wurde befürchtet, dass es Maßnahmen gegen Journalist_innen geben könnte, aber diese Bestimmung wirkte eher als Abschreckung.

Der Lockdown in der ersten Welle der Pandemie war in Ungarn erfolgreich, später hat sich herausgestellt, dass die Öffnung dann jedoch zu früh erfolgt ist. Infolgedessen kam es im November zur zweiten und leider nicht zur letzten Welle, in der es viel mehr Erkrankungen und Tote gab als im Frühjahr. Die dritte Welle katapultierte Ungarn auf Platz 1 in der Statistik von Todesfällen pro 1 Million Personen (2 799).

Im Krisenmanagement der ungarischen Regierung wurde dem Militär eine Schlüsselrolle in den wichtigsten strategischen Unternehmen – nach einer veröffentlichten Auflistung 65 staatliche und 74 private Betriebe – zugewiesen. Betroffen von dieser Maßnahme sind auch die ungarischen Betriebe des Stuttgarter Unternehmens Robert Bosch, die mit rund 15 000 Beschäftigten der größte industrielle Arbeitgeber im Lande sind. Der deutsche Begriff »Kurzarbeit« indes hat im Zuge der Pandemie- Krisenbewältigung Eingang in das ungarische Arbeitsrecht gefunden.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Ungarn war zu Beginn der »großen Transformation« Anfang der 1990er Jahre ein Musterschüler des wirtschaftlichen Systemwandels und der beliebteste Zielort ausländischer Direktinvestitionen in der Region. Auch wenn die relative Durchdringung der ungarischen Wirtschaft mit ausländischen Direktinvestitionen inzwischen – so wie in der Region insgesamt – leicht rückläufig ist, bleibt sie insgesamt und der Exportsek-

tor im Besonderen sehr stark abhängig vom Engagement multinationaler Konzerne, insbesondere in der Automobilproduktion. Dabei kommt deutschen Konzernen eine besondere Bedeutung zu. Gleichzeitig war kaum ein Land der Region in den ersten Jahrzehnten des Systemwechsels so konsequent in der Eliminierung »unproduktiv gewordener« lokaler Unternehmen, wie eine Analyse im Auftrag der FES 2020 deutlich machte (Scheiring 2020: *Orbanomics*). In der Folge wuchs in der ungarischen Bevölkerung eine besonders hohe Frustration mit der neuen, als »liberal« bezeichneten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung. Diese Entwicklung hat wesentlich dazu beigetragen, dass gut die Hälfte der Ungar_innen in einer repräsentativen *Befragung von Policy Solutions und FES* der Meinung sind, es sei ihnen vor der Wende besser gegangen. Darüber hinaus bietet diese Entwicklung bis heute einen sehr fruchtbaren Boden für das zentrale »Narrativ« der FIDESZ-Regierung: der Selbstbestimmung Ungarns und des Schutzes gegen ausländische Vorgaben und Rezepte.

Orbáns Version einer »Gesellschaft der Arbeitenden« folgt der einprägsamen Devise, dass nur diejenigen Unterstützung erwarten dürfen, die auch dafür arbeiten. Die Einkommensungleichheit ist in Ungarn in den gut zehn Jahren des von FIDESZ gezielt vorangetriebenen gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Umbaus deutlich gewachsen, im Gegensatz z. B. zur gegenläufigen Entwicklung in Polen und anderen Visegrád-Ländern.

Frühe Instrumente des Umbaus »von einer Wohlfahrts- zu einer Arbeitsgesellschaft« waren bereits die Einführung einer Pauschalsteuer (flat tax) von inzwischen nur noch 15 Prozent auf Einkommen, einer Pauschalsteuer von lediglich 9 Prozent auf Unternehmensgewinne, einer überaus arbeitgeberfreundlichen Arbeitsgesetzgebung, der Kürzung des Arbeitslosengeldes auf 3 Monate und maximal Mindestlohniveau, sowie der Streichung nahezu sämtlicher Sozialleistungen zugunsten eines »Public Works« Programms. Dies trug wesentlich zu einer tiefen Spaltung der Gesellschaft bei: in einer aktuellen, sehr stark debattierten Studie von FES und Policy Solutions, wurde z. B. festgestellt, dass zwei Drittel der Unterstützer von Fidesz zu den »Erfolgen der letzten 10 Jahre« sowohl Gehaltszuwächse als auch verbesserten Lebensstandard zählen, wohingegen nur 10 Prozent der Oppositionswähler eine »Verbesserung der Lage in den letzten 10 Jahren« konzedieren würde. 85 Prozent der Wähler der DK sind sogar der Meinung, die Situation sei »heute schlechter als vor 10 Jahren«. Diese gezielte Spaltung der Gesellschaft trug auch dazu bei, dass die Akzeptanz autoritärer Bestrebungen in der »upper class« der ungarischen Gesellschaft zwischen 2015 und 2018 von 6 Prozent auf 23 Prozent gestiegen ist.

Von einer der niedrigsten Unternehmenssteuern in der gesamten EU profitieren auch die großen ausländischen Investoren, wie beispielsweise die deutschen Autobauer, die nach Steuernachlass nur 3 Prozent entrichten und zusätzlich staatliche Subventionen beziehen. Für ein neues Mercedes-Werk sind 52 Millionen Euro im Gespräch. 2019 war Ungarn größter Importeur deutscher Waffen. Rheinmetall plant die Produktion von gepanzerten Fahrzeugen an einem ungarischen Standort. Die Investoren können sich auf gut ausgebildete Ar-

beitskräfte und entwickelte Forschungseinrichtungen stützen. Arbeitskräfte sind billig, Gewerkschaften schwächeln.

Bis zur Corona-Pandemie verzeichnete Ungarn so viele Arbeitsplätze wie noch nie zuvor seit 1990, was auch der Lohnentwicklung einen gewissen Schub hatte verleihen können. Nach offiziellen Daten halten sich bislang auch die Arbeitsplatzverluste durch die Pandemie in Grenzen, wobei allerdings berücksichtigt werden muss, dass eine nur rudimentäre Arbeitslosenversicherung im Lockdown womöglich dazu führt, dass manche Arbeitnehmer_innen in unbezahlten Urlaub gingen und deshalb nicht in der Arbeitslosenstatistik erscheinen. Nach Daten des **Statistischen Landesamtes KSH** im Januar 2021 betrug die durchschnittliche monatliche Zahl der Beschäftigten in der Gruppe der 15–74-Jährigen 4,537 Millionen, das sind 97 000 weniger als im Dezember 2020 und nur 55 000 weniger als im gleichen Monat des Vorjahres. Die aktive Gruppe der 15–64-Jährigen brachte es bei 4,515 Millionen im Zeitraum vom November 2020 – Januar 2021 auf eine Beschäftigungsrate von 72,1 Prozent, was einem Rückgang um 0,1 Prozent gegenüber dem Vorjahreszeitraum entspricht.

In Ungarn werden die neu aus der Gruppe der Beschäftigten herausgefallenen Personen den Arbeitslosen zugerechnet, sodass sich die Zahl der Stellungssuchenden vom Dezember 2020 auf Januar 2021 um 38 000 erhöhte. Die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen betrug demnach 238 000 Personen, was einer Arbeitslosenrate von 5 Prozent entspricht. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet es einen Zuwachs von 1,1 Prozent. Währenddessen verringerte sich die inaktive Gruppe der 15–74-Jährigen innerhalb eines Jahres um 12 500 auf 1 564,5 Millionen (Januar 2021).

Wenn wir einen Blick auf den Arbeitsmarkt werfen, zeichnet sich ein unterschiedliches Bild in der sektoralen **Entwicklung der Beschäftigung** ab: Während Landwirtschaft (–2 800), verarbeitende Industrie (–31 600) und öffentliche Dienstleistungen (–1 700) einen Rückgang an Beschäftigung zu beklagen haben, dürfen sich Bauindustrie (+4 000) und Kommunikationssektor (+3 700) eines Zuwachses erfreuen. Die Pandemie wirkt sich vor allem im Tourismussektor und im Gastgewerbe negativ aus (–19 500).

Die ungarischen Gewerkschaften in der Automobilindustrie agieren in einem breiten und besonders verantwortungsvollen Umfeld. In dieser Branche sind immerhin 176 000 Arbeitnehmer_innen in etwa 740 Firmen beschäftigt, die 21 Prozent des ungarischen Exports produzieren.

Eine jüngst vorgelegte **Studie**, die in 24 europäischen Ländern die Auswirkungen der Pandemie auf die Einkünfte der Haushalte untersuchte, zeigt, dass die Rezession die Länder verschiedener europäischer Regionen höchst unterschiedlich belastet hat. Besonders deutlich sichtbar wird ein Nord-Süd-Gefälle zwischen den gering betroffenen skandinavischen Staaten sowie den Niederlanden und Griechenland bzw. den romanischen Ländern, die es härter traf.

Im europäischen Durchschnitt stellte die Studie für 35 Prozent der Haushalte geringere Einkommen fest, während sich für

zwei Prozent die Lage verbesserte und bei 63 Prozent das Einkommen unverändert blieb. Mit 41 Prozent verringerter Einkommen liegt Ungarn deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Zudem gaben 60 Prozent an, dass sich im letzten Halbjahr ihre finanzielle Lage verschlechtert habe. Nur noch verringert Rücklagen für ihre Zukunftssicherung bilden zu können, führten 56 Prozent der befragten Ungarn an.

Der Stillstand des globalen Tourismus sowie der Wegfall kreativer Möglichkeiten infolge geschlossener Restaurants, Cafés, Kinos usw. wirkten sich nicht bedeutend auf die Einkommen der Haushalte aus, da ein Großteil von ihnen sich diese Angebote nicht oder nur sehr begrenzt leisten konnte.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

In Ungarn hat seit 2010 mit der Regierung Viktor Orbáns der soziale Dialog weiter an Bedeutung verloren und erfüllt inzwischen nur noch eine Schaufensterfunktion. Die wiederholten Versuche der Sozialpartner, an dieser für sie unbefriedigenden Situation etwas zu ändern, scheiterten an der bei den Parlamentswahlen von 2018 erneut mit einer Zweidrittelmehrheit bestätigten Fidesz-Regierung. Sie bevorzugt statt des sozialen Dialogs in Fachgremien die »Nationale Konsultation« direkt mit der wahlberechtigten Bevölkerung. Diese Konsultation erfolgt über Fragebögen zu politischen und gesellschaftlichen Fragen, die über die Post den Haushalten bereits mehrfach gestellt wurden. Nach Angaben der Regierungspartei Fidesz wurden dabei bislang 1,6 Millionen Menschen kontaktiert.

Den Begriff »Nationale Konsultation« verwendete Viktor Orbán erstmals in seiner Rede zur »Lage der Nation« im Jahre 2005, in der er versprach, seine geplanten Maßnahmen auf der Grundlage des Dialogs mit den Wähler_innen aufzubauen. Allerdings setzt dieser Begriff keinerlei Verbindlichkeit für die politisch Handelnden voraus. In keinem Fall kann dieses Format die regelmäßige fachbezogene Interessenabstimmung im sozialen Dialog der Regierung mit den Sozialpartnern ersetzen.

Unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen befinden sich die ungarischen Gewerkschaften gerade in der Pandemie-Krise in einer keineswegs beneidenswerten Lage. Ihr Auftreten wirkt wenig selbstbewusst, eher reaktiv als proaktiv. Die ungarische Gewerkschaftsbewegung äußerte sich zu den Maßnahmen der Regierung während der Pandemie-Krise sowohl auf der Konföderationsebene als auch auf der von Branchen. Manche öffentlichen Stellungnahmen wurden von mehreren oder gar allen Konföderationen getragen, andere nur von einzelnen. Bis auf den Landesverband der Arbeiterräte (MOSZ) forderten die anderen vier Konföderationen – ÉSZT, LIGA Gewerkschaften, MASZSZ und SZEF – in einer gemeinsamen Erklärung am 21. März 2020 die ungarische Regierung auf, alles zu unternehmen, damit nicht nur die Arbeitnehmer_innen, Rentner_innen und die in Armut lebenden Menschen die Lasten der Krise tragen müssen. Die Gewerkschaften, die sich in dieser Stellungnahme erstmals ausdrücklich »als integraler Teil der ungarischen Gesellschaft« bezeichnen, ein in dieser Situation wohl bewusst gewählter Zusatz, begrüßen zwar einerseits die Sofortmaßnahmen der

Regierung zur Linderung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie, kritisieren zugleich aber auch, dass einige von ihnen nicht angemessen seien. So zum Beispiel die Regelung, dass Arbeitgeber unbegrenzt die Arbeitszeiteinteilung verfügen könnten. Als Kritik an der eigenen Regierung darf auch das Lob der Gewerkschaften für die »beispielhaften Maßnahmen« anderer EU-Länder verstanden werden. Im »oppositionell« regierten Budapest hingegen wurde das kommunale Krisenmanagement unter Einbeziehung und nach Abstimmung mit den Interessenvertretungen der Unternehmer und den Gewerkschaften im Rahmen des Hauptstädtischen Interessenabstimmungsrates durchgeführt.

Die **Mindestlöhne** liegen in den osteuropäischen Ländern überall unter 5 € pro Stunde, doch Ungarn rangiert beim Mindestlohn sogar auf dem vorletzten Platz unter allen EU-Mitgliedsländern. Aber auch der Anteil der Sozialausgaben am öffentlichen Haushalt ist der sechsniedrigste unter den EU-Mitgliedstaaten (17,4 Prozent des BIP). Eine zentrale Forderung der Gewerkschaften ist diese Situation zu ändern und die Mindestlöhne dem europäischen Durchschnitt wenigstens anzugleichen.

Ungewöhnlich lang zogen sich die Verhandlungen über den Minimallohn 2021 in Ungarn auch noch über den Jahreswechsel hinaus. Dem Angebot der Arbeitgeber von 3 Prozent stand die gewerkschaftliche Forderung von 5 Prozent lange unverrückbar gegenüber. Für die im Niedriglohnbereich Tätigen eine beunruhigende Situation, da doch an die Minimallohnentwicklung einige andere Leistungen unmittelbar gekoppelt sind, z. B. das Kindergeld, das Krankengeld oder die Zuwendungen bei Verlust der Arbeit.

Die Einigung im »Ständigen Konsultationsforum der Wettbewerbs-sphäre und der Regierung (VKF)« erfolgte erst Ende Januar 2021, nachdem die Arbeitgeber eine 4-prozentige Erhöhung anboten. Zunächst gingen allein die Arbeiterräte auf dieses »Ultimatum« ein, bald folgten ihnen auch die LIGA Gewerkschaften. Am Ende beharrte – wie schon des Öfteren in den Vorjahren – allein MASZSZ auf der ursprünglichen gewerkschaftlichen Forderung und unterzeichnete nicht. Die Regierung, die während der Verhandlungen stets anwesend gewesen ist, hatte sich diesmal aus dem Disput der beiden Sozialparteien völlig herausgehalten und sich wie eine »teilnehmende Beobachterin« verhalten. Sie blieb damit ihrer Linie treu, »nicht Gewerkschaft spielen« zu wollen. Diese Erhöhung ändert nichts daran, dass der ungarische Minimallohn im Vergleich zu den anderen Ländern in der Region das Schlusslicht bleibt.

GEWERKSCHAFTEN IN UNGARN – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Im Zuge der politischen Wende erlebte auch die ungarische Gewerkschaftslandschaft einen tiefgreifenden Umbruch. Bereits vor dem Systemwechsel gründete sich die Demokratische Liga unabhängiger Gewerkschaften, kurz LIGA. In den

beiden folgenden Jahren zerfiel der im kommunistischen System allein existierende Landesrat der Gewerkschaften SZOT nach und nach in vier größere gewerkschaftliche Bündnisse: Neben dem MSZOSZ (Landesverband ungarischer Gewerkschaften), der vor allem Gewerkschaften der Wettbewerbs-sphäre organisierte und engere Beziehungen zur Ungarischen Sozialistischen Partei (MSZP) pflegte, bildeten sich die Konföderation ASZSZ (Autonome Gewerkschaften), das Forum für Gewerkschaftliche Zusammenarbeit (SZEF) und die Gewerkschaftliche Vereinigung der Intelligenz (ÉSzt) heraus. Deren Organisationsschwerpunkte liegen im öffentlichen Sektor bzw. im Bereich öffentlicher Versorgungsunternehmen und der Chemieindustrie. Mit dem 1990 gegründeten Landesverband der Arbeiterräte (MOSZ) entstand neben der LIGA noch eine weitere neue Konföderation, die sich vom früheren SZOT abgrenzte und Arbeitnehmer_innen in allen Sektoren und Branchen vertritt. Den Machtkämpfen zwischen den Gewerkschaftsbünden folgten auf mehrere Versuche der Einigung auch eine weitere Zersplitterung der Branchenverbände sowie Gründungen unabhängiger Betriebsgewerkschaften.

Abgesehen von einigen kleineren Zusammenschlüssen gelang erst im Jahr 2013 mit der Vereinigung von MSZOSZ und der Konföderation Autonome Gewerkschaften eine Fusion größeren Ausmaßes. Aus dieser Verbindung ging der Ungarische Gewerkschaftsbund (MASZSZ) hervor, welcher heute nach der Mitgliederzahl der größte Dachverband ist und hauptsächlich Arbeitnehmer_innen in der Industrie und in der privaten Dienstleistungsbranche vertritt. Durch die Anerkennung des sogenannten »Siebten Gewerkschaftsbundes«, dem MSZ EDDSZ im Gesundheitsbereich, wurden jedoch in gewisser Weise die Fusionsbemühungen des Jahres 2013 und damit eine Flurbereinigung der zersplitterten Gewerkschaftslandschaft erneut konterkariert.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Während allein schon die Existenz von sechs Dachverbänden auf der obersten Ebene der Arbeitnehmer_innen-Interessenvertretung auf eine zerklüftete Gewerkschaftslandschaft in Ungarn hinweist, wird dieser seit dem Systemwechsel kaum veränderte Zustand durch die weitaus stärkere Fragmentierung auf den darunterliegenden Stufen der Branchen- und Betriebsverbände noch mehr hervorgehoben.

Die in beiden Tabellen (S. 5 und 6) aufgeführten Mitgliederzahlen beruhen auf Eigenangaben der betroffenen Organisationen, sind erfahrungsgemäß daher – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nur als bedingt zuverlässige Daten zu bewerten. Selbst Insider der ungarischen Gewerkschaftsbewegung gehen eher von geringeren Zahlen als den offiziell genannten aus.

Es gibt wohl keine andere Gewerkschaft in Ungarn, die ihre Mitgliederentwicklung so transparent darstellt, wie die unabhängige Betriebsgewerkschaft von AUDI in Győr. Fast in jedem ihrer Infoblätter *AHFSZ Hírek* legt sie in einer Graphik auf der ersten Seite ihre aktuelle Mitgliederzahl offen im Vergleich zu der in vorangegangenen Jahren. Zurzeit sind in der Gewerkschaft, die 2021 ihr 25. Gründungsjubiläum begeht,

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände in Ungarn

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Magyar Szakszervezeti Szövetség, MASZSZ (Ungarischer Gewerkschaftsbund)	Vorsitz: László Kordás Stv. Vorsitz: Tamás Székely	104 000	IGB, EGB, FERPA
Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, LIGA (Demokratische Liga unabhängiger Gewerkschaften)	Vorsitz: Dr. Melinda Doszpolyné Mészáros Stv. Vorsitz: István Árkovics	100 200	IGB, EGB
Értelmiségi Szakszervezeti Tömörülés, ÉSZT (Intellektuelle Gewerkschaftskonzentration)	Vorsitz: Dr. László Kuti Stv. Vorsitz: Dr. Katalin Artmann, Dr. Sándor Dráviczki, Tibor Fehér	27 000	EGB, EUROCADRES
Szakszervezetek Együttműködési Fóruma, SZEZ (Forum für Gewerkschaftskooperation)	Vorsitz: Csaba Csóti Stv. Vorsitz: Zsuzsa Szabó, Viktória Szűcs, Dr. Géza Agg, Lajos Szatmári	39 316	EGB
Munkástanácsok Országos Szövetsége, MOSZ (Nationaler Verband der Arbeiterräte)	Vorsitz: Imre Palkovics Stv. Vorsitz: Lajos Baumgartner, Dr. Judit Iványi Czuglerné, Gábor Holecz	50 000	IGB, EGB, EUCDW
Magyarországi Munkavállalók Szociális és Egészségügyi Ágazatban Dolgozók Demokratikus Szakszervezete, MSZ EDDSZ (Demokratische Gewerkschaft ungarischer Arbeitnehmer_innen im Sozial- und Gesundheitssektor)	Vorsitz: Ágnes Cser Stv. Vorsitz: Istvánné Orbán	7 000	–

9 110 Arbeitnehmer_innen des Audi-Werks in Győr organisiert. Gegenüber ihrem mitgliederstärksten Jahr 2019 mit 9 750 Organisierten bedeutet das einen Rückgang in dem bis dahin kontinuierlichen Aufwärtstrend um 4,5 Prozent. Die ungewöhnlich starke Zunahme um über 1 000 Neumitglieder im Vorjahr dürfte vor allem auf den vor zwei Jahren erfolgreich abgeschlossenen Arbeitskampf im Unternehmen zurückzuführen sein. Doch auch mit ihrer gegenwärtigen Mitgliederzahl von über 9 000 kann diese Betriebsgewerkschaft der größten sektoralen Organisation Vasas mit ihren 20 500 Mitgliedern aus der gesamten Bandbreite der ungarischen Metallindustrie durchaus selbstbewusst auf Augenhöhe begegnen. Während der Pandemie wurden die befristeten Arbeitsverträge nicht verlängert, was den erstmaligen Mitgliederverlust zu Ende des Jahres 2020 erklärt.

Trotz der Bedenken gegenüber den Eigenangaben der Gewerkschaften zu ihren Mitgliederzahlen offenbaren diese im Vergleich zu den im Gewerkschaftsmonitor 2020 genannten Werten einen nicht allein mit der Pandemie zu begründenden dramatischen Mitgliederverlust. Besonders starke Einbußen von insgesamt 9 000 Mitgliedern innerhalb dieses kurzen Zeitraums mussten die beiden Lehrer_innengewerkschaften PSZ und PDSZ hinnehmen. Gleiches gilt auch für die Chemiegewerkschaft VDSZSZ, die im Vorjahr noch 10 000 Mitglieder mehr angegeben hatte.

Von den 12 in der Tabelle aufgeführten Branchen- und Betriebsgewerkschaften schaffte es allein die Gewerkschaft der öffentlichen Wasserversorgung VKDSZ, im gleichen Zeitraum um 1 000 Mitglieder zuzulegen, während diese Gruppe insgesamt mehr als 26 000 verlor.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Der 11. Dezember 2020 wird sicherlich als schwarzer Freitag der ungarischen Arbeitsbeziehungen in die Geschichte eingehen. Beim Stahlbetrieb Dunafer beging das Management einen der wohl schwerwiegendsten Verstöße gegen die Rechte der Arbeitnehmer_innen und ihrer Interessenvertretungen seit dem Systemwechsel. Seit den 1990er Jahren hat es keinen derart offenen und unrechtmäßigen Angriff eines Arbeitgebers gegen eine funktionierende, starke und dominante Gewerkschaft am Arbeitsplatz gegeben, der versucht, sie systematisch zu demonstrieren und aus dem Werk zu drängen. Zunächst wurde an diesem denkwürdigen Dezembertag drei Mitgliedern der lokalen Gewerkschaft, die jahrzehntelang im Unternehmen gearbeitet hatten, der Zugang zum Werksgelände verweigert. Kurz darauf erfolgte auch das Ausschalten von deren Dienstmobiltelefonen, um die Verbindung zu den Gewerkschaftsmitgliedern im Betrieb zu kappen. Ohne Vorankündigung erhielten sie schließlich ihre fristlose Kündigung, von der die Belegschaft in einem skandalösen Schreiben unterrichtet wurde. Außer diesen Verstößen gegen das Arbeitsgesetzbuch verletzte die Unternehmensleitung auch die Verträge mit der Gewerkschaft, indem sie ohne jede Begründung die Internet- und Telefonverbindungen des Gewerkschaftsbüros abschaltete und die dort vertraglich Beschäftigten in andere Betriebsabteilungen versetzte.

Das Arbeitsgesetzbuch von 2012, die Änderung des Streikgesetzes, die Verringerung der Anzahl der Arbeitsgerichte, die Entwertung des sozialen Dialogs, steuerliche Anreize für Arbeitgeber und großzügige Subventionen dienten immer dem Zweck, es so billig wie möglich zu machen, Menschen in Un-

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften in Ungarn

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Vasas Szakszervezeti Szövetség, VASAS (Metallgewerkschaft)	MASZSZ	Vorsitz: Livia Spieglne Balogh Stv. Vorsitz: Zoltan Laszlo, Balazs Babel	20 500	IndustriAll, IndustriAll Europe
Pedagógusok Demokratikus Szakszervezete, PDSZ (Demokratische Union der Lehrer)	ÉSZT	Vorsitz: Anna Komjáthy (kommissarisch)	2 000	ETUCE, EI
Pedagógus Szakszervezet, PSZ (Lehrergewerkschaft)	SZEF	Vorsitz: Zsuzsanna Éva Szabó Stv. Vorsitz: Gábor Gosztanyi, Tamás Totyik	17 110 (davon aktiv 13 600)	ETUCE, EI
Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmákban Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége, VDSZ (Gewerkschaftsverband der ungarischen Chemie-, Energie- und verwandten Berufe)	MASZSZ	Vorsitz: Tamás Székely Stv. Vorsitz: Béla Kiss	20 000	IndustriALL, IndustriAll Europe
Audi Hungária Független Szakszervezet, AHFSZ (Unabhängige Gewerkschaft AUDI Ungarn)	–	Vorsitz: Sándor Németh Stv. Vorsitz: Zoltán Horváth, László Háromi, György Csalogány, György Nagy, István Szabó	9 100	Intersoli Mittelosteuropa
Egyesült Villamosenergia-ipari Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége, EVDSZ (Vereinigte Gewerkschaft für Elektrizität und Industrie)	LIGA	Vorsitz: Dr. József Szilágyi Stv. Vorsitz: József Téglás	8 500	EPSU, PSI, IndustriAll, IndustriAll Europe
Mérnökök és Technikusok Szabad Szakszervezete, MTSzSz (Freie Gewerkschaft der Ingenieure und Techniker_innen)	LIGA	Vorsitz: Erzsébet Buzásné Putz Stv. Vorsitz: László Sulyok	12 640	Eurocadres
Vasúti Dolgozók SZabad SZakszervezete Szolidaritás, VDSzSz (Freie Eisenbahngewerkschaft)	–	Vorsitz: Zoltán Halasi Stv. Vorsitz: Tibor Mózes	9 000	ETF, ITF
Kereskedelmi Alkalmazottak Szakszervezete, KASZ (Gewerkschaft der gewerblichen Arbeitnehmer_innen)	MASZSZ	Vorsitz: Zoltán Karsai Stv. Vorsitz: Antal Potyondi	8 500	UNI Europa, UNI Global
Vasutasok Szakszervezete, VSZ (Eisenbahngewerkschaft)	MASZSZ	Vorsitz: János Meleg Stv. Vorsitz: Csaba Horváth, Róbert Zlati	9 230	ETF, ITF
Postás Szakszervezet, PSZ (Postgewerkschaft)	LIGA	Vorsitz: József Fűrjes Stv. Vorsitz: Attila György, Zsolt Szikra	4 770	UNI Europa, UNI Global
Vízügyi Közfizetési Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége, VKDSZ (Gewerkschaft der öffentlichen Wasserversorgung)	Liga	Vorsitz: József Fűrjes Stv. Vorsitz: Attila György, Zsolt Szikra	6 000	EPSU, PSI

garn zu beschäftigen. Schließlich ist Arbeit nicht nur billig, wenn die Löhne niedrig sind, sondern auch, wenn man die Menschen zum Beispiel jederzeit zur Arbeit berufen kann, wenn Überstunden gar nicht oder erst später bezahlt werden müssen, wenn eine Entlassung leichtfällt, wenn Beschäftigte wenig Freiheiten besitzen, wenn sie keine Möglichkeit zu Aus- und Weiterbildung haben und natürlich, wenn es keine Gewerkschaft gibt, die gegen all dies vorgehen kann. Natürlich kommt es jeden Tag zu unzähligen Rechtsverletzungen in der Arbeitswelt, in der der Arbeitgeber seine marktbeherrschende Stellung missbraucht, aber mangels organisierter Interessenvertretung ist wenig darüber bekannt, es sei denn, es geschieht uns selbst oder jemandem, den wir kennen.

Die Fälle, in denen Gewerkschaften an der Ausübung ihrer Rechte gehindert werden, sind jedoch eklatant. Die politisch Verantwortlichen sind in allen Fällen von Rechtsverletzungen in der Arbeitswelt eine angemessene Reaktion schuldig geblieben. Das war so bei Honsa im Jahre 2013, bei Hankook ein Jahr darauf oder bei Suzuki im Jahr 2018. Natürlich verhält sich der Staat nicht anders als Arbeitgeber. Gewerkschaften werden als Partner nicht ernst genommen und die Regierung hat sich nicht ernsthaft mit den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer_innen im öffentlichen Sektor zusammengesetzt, selbst dann nicht, wenn sie rechtlich dazu verpflichtet gewesen wäre.

Erst jüngst führten das sogenannte Sklavengesetz und die temporären Modifizierungen des Arbeitsgesetzbuches während der Pandemie zu weiteren Einschränkungen der Rechte von Arbeitnehmer_innen. Zu letzteren gehörte eine Maßnahme, die das Arbeitsgesetzbuch durch ein davon abweichendes gesondertes Abkommen effektiv aufhob. Demzufolge wurden Arbeitnehmer_innen in vielen Fällen in eine unmögliche Situation gebracht: Entweder haben sie einer unverhältnismäßigen Kürzung ihres Lohns zustimmen, Urlaub nehmen und auf ihre Pausen verzichten oder einen neuen Arbeitsplatz suchen müssen.

Geteiltes Echo löste die Entscheidung des Verfassungsgerichts (AB) vom 27. April 2021 zur Novelle des Arbeitsgesetzbuches (AGB) von 2018, die als Sklavengesetz heftig bekämpft wurde und weiter umstritten ist, in der ungarischen Öffentlichkeit aus. Während bei Oppositionsparteien die Entscheidung geradezu begeistert aufgenommen wurde, werteten sie Gewerkschaften bestenfalls als einen Teilerfolg. Und auch in Kreisen der Arbeitsrechtsexperten schätzte man ihre Bedeutung als nur mäßig ein. Die als Sklavengesetz bezeichnete Regelung sieht vor, dass diejenigen Arbeitnehmer_innen, die in ungleichmäßiger Arbeit beschäftigt werden, sich einem sogenannten »Arbeitszeitrahmen« von bis zu drei Jahren anzupassen haben, das heißt, dass die Arbeitszeit innerhalb dieses Zeitrahmens zwischen den Jahren umgeschichtet werden kann. In der Praxis bedeutet das: auf ein weniger arbeitsintensives Jahr darf ein Jahr mit höherer Arbeitsbelastung folgen. In der Frage, ob die Arbeitszeit zwischen den Jahren umgeschichtet werden kann oder ob sie in Zeiträumen von mindestens 12 Monaten zu berechnen ist, vertrat das höchste Gericht eine arbeitnehmerfreundliche Haltung. Ein Arbeitszeitrahmen von bis zu drei Jahren hätte ohnehin einen Tarif-

vertrag vorausgesetzt, also der Zustimmung der Gewerkschaft bedurft. Diesbezüglich mangelt es jedoch an praktischen Erfahrungen. In der entsprechenden EU-Richtlinie geforderte Arbeitszeit muss jedes Jahr eingehalten werden, d.h. die Arbeitszeit kann nicht im 3-Jahres-Durchschnitt in der Zukunft berechnet werden. Es handelt sich also bei der Entscheidung des Verfassungsgerichts in erster Linie um eine rechtsdogmatische Änderung; einer inhaltlichen Bewertung des Sklavengesetzes hat es sich jedoch enthalten. Für die Korrektur der beanstandeten und für verfassungswidrig erklärten Punkte des Gesetzes hat das Verfassungsgericht eine Frist bis Ende Juli 2021 gesetzt.

Die Tatsache, dass der Staat die Krise wieder einmal auf Kosten der Arbeitnehmer_innen bei geringer Belastung der Unternehmen zu bewältigen versucht, ermutigt Letztere natürlich, Grenzen zu überschreiten. Sie glauben zu Recht, dass Regelverletzungen folgenlos bleiben würden, insbesondere dort, wo es keine Gewerkschaft gibt oder diese nicht stark genug ist, um Verstößen nachgehen zu können. In mehreren Fällen aber hat das die Metallgewerkschaft Vasas getan und in zwei davon auch den Rechtsweg beschritten.

Mehrere Unternehmen, die strategische Partner der Regierung sind, glaubten im vergangenen Frühjahr, die Löhne für die drei Wochen bis zur Wiederaufnahme der Produktion nicht zahlen zu müssen. Eine gerichtliche Entscheidung bestätigte inzwischen, dass dieses Verhalten einen eklatanten Verstoß gegen bestehendes Recht darstellt. Demnach sind Ausfallzeiten auch dann zu entgelten, wenn der Arbeitgeber nicht in der Lage ist, die Möglichkeit zur Arbeit anzubieten.

In einem anderen, noch nicht abgeschlossenen Fall meinte ein Unternehmen, das im Gegenzug für die Schaffung von Arbeitsplätzen erhebliche staatliche Beihilfen erhalten hatte, den gültigen Tarifvertrag zum Nachteil der Arbeitnehmer_innen verändern zu dürfen. Nach Widerspruch der Gewerkschaft Vasas setzte das Unternehmen die Modifizierung einseitig um.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Kernaufgaben der Gewerkschaften sind die klassischen »Aufträge« seitens der Arbeitnehmer_innen, mit anderen Worten, die Interessenvertretung und -durchsetzung am Arbeitsplatz. Dies wurde im Jahre 2020 wesentlich erschwert, wie die unten dargestellten Beispiele zeigen.

Nach der Novellierung des Streikrechts gleich nach dem Machtwechsel im Jahre 2010 durch die Regierung Viktor Orbáns stellte sich heraus, dass das neue Gesetz vor allem mit seinen unscharfen Aussagen zu Notdiensten während eines Arbeitskampfes ein erhebliches Risiko für die Gewerkschaften erzeugt und letztlich das schärfste Instrument der Interessenvertretungen stumpf macht. Das belegt der jüngste Fall, der Ende letzten Jahres durch höchstrichterliche Entscheidung der Kurie zu klären war. Die Gewerkschaften des sozialen Sektors hatten für das Frühjahr 2019 einen eintägigen Streik angekündigt und mit den zuständigen Regierungsstellen die

im Gesetz vorgesehenen verbindlichen Notdienste verhandeln wollen. Durch eine Serie von Einsprüchen seitens des Arbeitgebers zog sich das Verfahren bis zur Entscheidung der Kurie über 486 Tage hin. Zwar billigte die Kurie die von den Gewerkschaften für den damals geplanten Streik vorgelegte Liste der Notdienste, was die betreffenden Organisationen sich aber nur noch als »moralischen Sieg« gutschreiben können, weil ihr eigentliches Anliegen sich inzwischen erledigt hat. So blieb ihnen am Ende allein der Appell an den Gesetzgeber, sich endlich darum zu bemühen, das im Grundgesetz anerkannte Streikrecht der Arbeitnehmer_innen mit den die Arbeitsniederlegung einschränkenden Regelungen in Einklang zu bringen. Doch gegenwärtig deutet nichts auf die Bereitschaft der Regierung hin, auf die gewerkschaftliche Forderung einzugehen und das weitgehend ausgehöhlt Streikrecht wieder aufzuwerten.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Das (politische) Gewicht der Gewerkschaften in Ungarn ist nach wie vor gering. Ungarn bleibt weiterhin das »Land der tausend Gewerkschaften«. Auch wenn die Mitgliederzahlen permanent sinken, erfolgen keine tiefgreifenden Strukturreformen bei den ungarischen Gewerkschaften. Mit der drohenden »Verzweigung« der Gewerkschaftsbewegung verliert die Interessenvertretung der Arbeitnehmer_innen weiterhin an Durchsetzungsfähigkeit und Bedeutung.

Es bleibt abzuwarten, ob und wie die durch die Pandemie hervorgerufenen oder gestärkten Segmente der Welt der Arbeit, wie Zustelldienste, Kuriere, Lieferservices von den Gewerkschaften angesprochen werden können. Es handelt sich um einen äußerst fragmentierten Bereich, der aus gewerkschaftlicher Perspektive allerdings auf keinen Fall außer Acht gelassen werden darf und sogar vielversprechend aussieht. Die Beschäftigungsstrukturen machen einen rasanten Strukturwandel durch. Die Gewerkschaften dürfen die ihnen sich jetzt dabei bietenden Chancen nicht verschlafen, sondern müssen schleunigst umdenken, neue Kommunikationskanäle erschließen und Strategien ausarbeiten und dann vor allem auch in der Praxis umsetzen. Vor ihnen liegt »gewerkschaftliches Brachland«, das es aufzubrechen und zu bestellen gilt.

Offen ist noch die Antwort auf die Frage, ob die Trennung des Fidesz von der konservativen europäischen Parteienfamilie EVP und der angestrebte Schulterschluss mit weiter rechts von dieser stehenden Parteien Europas auf die »Gewerkschaftspolitik« von Viktor Orbán haben wird. Nach den bisherigen Erfahrungen ist davon auszugehen, dass die Regierung wohl kaum respektvoller mit den Gewerkschaften umgehen dürfte. Denn bereits in der Regierungszeit der von ihm geführten »Bürgerkoalition« (1998–2002) fertigte Viktor Orbán die Gewerkschaften nach dem bis heute geltenden Grundsatz ab: »Wir sagen ihnen, was wir wollen. Wenn sie dann etwas einwenden, hören wir sie vielleicht an, aber wir entscheiden über die Arbeitnehmer_innen und über die Gewerkschaften nach unseren eigenen Vorstellungen«. Die Gewerkschaften wären deshalb gut beraten, ihrerseits den engen, dauerhaften Schulterschluss mit anderen zivilgesellschaftli-

chen Organisationen zu suchen, um somit das politische Gegengewicht der Zivilgesellschaft insgesamt zu stärken. Nicht allein, sondern nur als Teil eines breiteren zivilgesellschaftlichen Bündnisses wären sie gegenwärtig vielleicht noch in der Lage, an positiven gesellschaftspolitischen Zukunftsvorstellungen mitzuarbeiten und damit neben den gewerkschaftlichen Kernaufgaben auch wieder eine politische (nicht parteipolitische) Rolle zu übernehmen.

Edít Németh, Projektkoordinatorin für Gewerkschaftsprogramme im Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung Ungarn, Budapest

Rainer Girndt, freier Berater in der gewerkschaftlichen und politischen Bildung; in den 1990er Jahren Leiter des Projekts Gewerkschaftliche Kooperation und industrielle Arbeitsbeziehungen im FES-Büro Budapest.

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.