Das Kredit-Tilgungsgesetz der Orban-Regierung – (K)ein Masterplan zum Schuldenabbau?

Zoltán Farkas

– Kurzbericht –

Friedrich Ebert Stiftung Büro Budapest

Oktober 2011

Am 19. September nahm das ungarische Parlament innerhalb einer Woche den Entwurf eines Gesetzes an, das es ermöglicht, in Fremdwährungen aufgenommene Hypothekenkredite auf einen Schlag zu einem amtlich festgesetzten Wechselkurs von HUF 250 : Euro, HUF 180 : Schweizer Franken und HUF 2 : japanischer Yen zurückzuzahlen („Kredit-Tilgungsgesetz“). Eingebracht wurde der Gesetzentwurf nicht von der Regierung, sondern durch den FIDESZ-Abgeordneten und Orban-Vertrauten Antal Rogán. Vor dem Einbringen des Gesetzentwurfes hatte die Regierung weder mit dem Ungarischen Bankenverband noch der Ungarischen Nationalbank Rücksprache genommen.

Im August, noch bevor die Idee der Kredittilgung öffentlich wurde, lag der durchschnittliche Wechselkurs des Euro zum Forint laut Notierung der Ungarischen Nationalbank bei 272, der des Schweizer Franken bei 243 und für 100 Yen waren 246 HUF zu zahlen. Nach der Entscheidung erlitt der Forint einen starken Schwächeanfall, was die folgenden Kurse vom 22. September zeigen: 1 Euro : 292 Forint, 1 Schweizer Franken : 237 Forint, 100 Yen : 282 Forint (die relative Kursschwäche des Schweizer Franken ist auch auf die zwischenzeitliche Änderung in der Währungspolitik der Schweizer Notenbank zurückzuführen). Anträgen auf vorzeitige Kreditrückzahlung zu einem festen Wechselkurs müssen die Geldinstitute nachkommen, sofern ein Schuldner diesen Antrag bis zum 30. Dezember 2011 einreicht. Binnen 60 Tagen muss der Rechnungsabschluss vorbereitet werden und der Kreditnehmer muss all seine Zahlungsverpflichtungen erfüllen. Für die vorzeitige Kredittilgung dürfen die Geldinstitute keinerlei Gebühren erheben.

Die „vorzeitige Kredittilgung“ soll nach Aussagen der Regierung dem Grundsatz der Lastenverteilung zugunsten der Kreditnehmer und auf Kosten der (ausländischen) Banken Rechnung tragen. Wer also zum Beispiel einen Kreditvertrag in Schweizer Franken zum Kurs von HUF 140 oder 150 abgeschlossen hat, muss zwar einen Teil der bis dahin erlittenen Kursverluste selbst tragen, doch nur bis zu einem Kurs von HUF 180. Die darüber liegenden Verluste müssen die Banken hinnehmen, weil sie ihre Kunden zur Aufnahme von billigen Devisenkrediten getrieben und die Risiken verheimlicht haben. „Aus einfacher Profitsucht haben sie die Ungarn betrogen“, sagte dazu Mihály Varga, Leitender Staatssekretär des Ministerpräsidentenamtes, stellvertretender Fidesz-Vorsitzender und Leiter des Wirtschaftskabinets am 22. 9. in der Wochenzeitung Heti Válasz.

Es ist kaum zu bestreiten, dass die von ihren Stammhäusern bis zum Herbst 2008 so großzügig finanzierten Tochterbanken in Ungarn in den vergangenen fünf bis sechs Jahren diese Art von Pseudodevisenkrediten konstruierten, um die auf hohem Niveau stecken gebliebenen Forintzinsen zu „umgehen". Stark vereinfacht sah das Format wie folgt aus: Die Devisen für das Geschäft kamen von der Stammbank, die Tochter wechselte sie dann in Forint und verlieh dann die Forint weiter. Somit wurde das Darlehen in einer Fremdwährung gezeichnet und in Forint abgewickelt, was mit schwankenden Tilgungsraten, Zinsen und Bankgebühren einherging. Weder die Zinsen noch die Tilgungsraten zahlte der Schuldner in der Fremdwährung. Er zahlte sie in Forint und für Forint kaufte die Gläubigerbank Devisen. Das Besondere an dieser Konstruktion ist, dass zu Zeiten des Booms von Kreditvergaben auf Fremdwährungsbasis (also nicht tatsächlich in Fremdwährung) Devisen ins Land fließen und die Nachfrage nach Forint steigt. Er wird also stärker, während im Tilgungszeitraum das Gegenteil passiert: Die Devisennachfrage wächst und der Forint wird schwächer. Trotzdem machte nicht dieser vorprogrammierte Fehler die Kreditvergabe auf Fremdwährungsbasis zu einem Krisenfaktor.

Die Zeit der verführerisch billigen Kredite dauerte bis Oktober 2008, als die ungarische Börse einbrach, der Staatsanleihenmarkt erstarrte und auch der Forintkurs deutlich nachgab. Auf dem Tiefpunkt im Frühjahr 2009 mussten 315 Forint für einen Euro bezahlt werden, was die Tilgungsraten der Privathaushalte in neue Höhen katapultierte. Heute gibt es Schuldner, die 40, 50 oder gar 60 Prozent pro Monat mehr bezahlen als zur Zeit des Kreditvertragsabschlusses. Hinzu kommt, dass wegen der Krise auch die Arbeitslosigkeit sprunghaft anstieg und bis heute bei etwa 11 Prozent verharrte. Arbeitslose aber konnten schon die früheren, niedrigen Raten nicht bezahlen. Bis zum Sommer 2010 gelang es dann der Bajnai-Regierung den Forintkurs zu stabilisieren, und auch der Risikoaufpreis für ungarische Staatsanleihen normalisierte sich. Die sie ablösende Orbán-Regierung entschloss sich dagegen zu einem abenteuerlichen Schritt: Sie kündigte die IWF-Vereinbarung und verkündete den „Krieg" um die finanzielle Unabhängigkeit Ungarns. Seither verfolgt die Orban-Regierung eine radikale Politik zur Senkung der Staatsverschuldung, bei der sie sogar vor der Verletzung internationaler Normen nicht zurückschreckt. Zur Erinnerung: die im Herbst 2010 rückwirkend erhobene Erhebung von Sondersteuern für ausländische Supermarktketten sowie Telekommunikations- und Energieunternehmen, die der Regierungschef als „Multisteuern" bezeichnete, wird zur Zeit durch die EU-Kommission auf ihre Rechtmäßigkeit hin untersucht.

Die Folge: der Forintkurs nahm wieder recht hektische Züge an. Gefährlich ließen das Risiko einer Verschuldung auf Devisenbasis einerseits erst diese Politik und andererseits die Tatsache werden, dass der Schweizer Franken infolge der Schuldenkrise in der Europäischen Union zu einer Art „Zufluchtwährung“ avancierte. Gerade in dieser Währung waren die meisten ungarischen Kredite auf Devisenbasis aufgenommen worden. Laut der jüngsten Studie der Staatlichen Bankenaufsicht aus dem Juni dieses Jahres steigt der Wert der nicht getilgten Kredite (Tilgungsverzug von mehr als 90 Tagen) ständig an. Er liegt bereits über 11 Prozent des gesamten Kreditbestandes. Den Löwenanteil daran haben die Privathaushalte, deren Gesamtzahlungsverpflichtungen sich auf zwei Drittel ihres Vermögens belaufen. Die Summe an Kapital- und Zinszahlungen entsprach mehr oder weniger einem Drittel des Einkommens in den verschuldeten Haushalten. Seither hat sich die Lage noch weiter verschlechtert, denn der Schweizer Franken stieg zwischenzeitlich sogar auf mehr als 270 Forint (kehrt aber nun durch die Intervention der Schweizer Notenbank wieder in den Bereich von 230-240 Forint zurück). Ohne Zweifel stellte die Kreditierung auf Fremdwährungbasis ein Risiko im ungarischen Finanzsystem dar. Die Orbán-Regierung hat jedoch mit dem Gesetz über die vorzeitige Kredittilgung dieses Risiko nicht gedämpft, sondern es im Gegenteil noch erhöht.

Das Schreckgespenst eigener Verluste schockierte die Banken in Ungarn im wahrsten Sinne des Wortes. Schon im letzten Jahr hatte ihnen das Parlament eine Sondersteuer von HUF 180 Milliarden zusätzlich zu ihren üblichen Steuern und Abgaben abverlangt, um das zentrale Haushaltsdefizit abzubauen, jedoch nicht, um Rücklagen zur Abschwächung des Finanzrisikos im System zu bilden. Ursprünglich hatte die Regierung diese Steuer für zwei Jahre geplant, sie dann aber stillschweigend um ein weiteres Jahr verlängert und zugleich versprochen, ihre Höhe ab 2013 auf die Hälfte zu senken. „Die durchschnittliche Rentabilität der Banken fiel 2010 wegen der gemeinsamen Effekte von unverändert hohen Kreditrisikokosten und eingeführter Sondersteuer auf ein außerordentlich niedriges Niveau zurück“, konstatierte die Staatliche Bankenaufsicht. In diesem Zustand des Ausblutens wurde ihnen nun auch die Verpflichtung zur vorzeitigen Kredittilgung aufgebürdet.

Die Höhe der Verluste wird von der Anzahl derjenigen abhängen, die von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Die Regierung rechnet mit 150 000 bis 300 000 Personen (Hír Tv, 13. September 2011). In einem Schreiben vom 15. September an seinen österreichischen Amtskollegen Reinhold Mitterlehner war der ungarische Wirtschaftsminister György

Matolcsy bemüht die Gefahr herunterzuspielen: nur zehn Prozent von über 1 Million Devisenschuldner würden ihre Kredite vorzeitig zum festgesetzten Kurs tilgen können. Einer Erhebung des Marktforschungsunternehmens TNS Hoffmann zufolge sei mit maximal 185 000 vorzeitigen Tilgungen zu rechnen, was den Banken Verluste von ca. HUF 220 Milliarden bescheren würde. Das angesehene ungarische Fachportal portfolio.hu kalkuliert damit, dass die Banken bei einer vollständigen vorzeitigen Tilgung aller Hypothekenkredite auf Devisenbasis mit einem Wert von insgesamt HUF 5200 Milliarden etwa HUF 1300 Milliarden an Verlusten abschreiben müssten (mehr als 4 Prozent des ungarischen BIP). Dies jedoch ist nur eine theoretische Größe, realistisch dagegen ist von einer Kreditnehmerzahl zwischen 233 000 und 490 000, die sich zur vorzeitigen Tilgung entschließen, auszugehen. Dies würde reale Verluste der Banken in Höhe von HUF 300-650 Milliarden bedeuten – mit „dramatischen Auswirkungen auf Kreditmarkt und Makrowirtschaft“ (portfolio.hu, 16. September 2011).

Das ungarische Kredittilgungsgesetz wurde von ausländischen - besonders österreichischen und italienischen – Banken, die bis dato in Ungarn ein gewaltiges Portfolio an Devisenkrediten angehäuft hatten, als offene Kriegserklärung verstanden. Der Präsident der Österreichischen Nationalbank Ewald Nowotny empfahl seiner Regierung, alle rechtlichen Schritte einzuleiten und nicht tatenlos zuzusehen, wie sich das ungarische Parlament in Verträge zwischen den Banken und ihren Kunden einmischt. Der österreichische Vizekanzler und Außenminister Michael Spindelegger erklärte, dass die ungarische Entscheidung die österreichischen Banken „in ihrer Existenz gefährde“, und drohte, Österreich würde sich an die Europäische Kommission und den Europäischen Gerichtshof wenden. EU-Finanzkommissar Olli Rehn ließ verkünden, dass Brüssel bereits eine Untersuchung eingeleitet habe, und der Chefökonom der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, Erik Berglöf, meinte zum ungarischen Kredit-Tilgungsgesetz, „das Vorhaben der vorzeitigen Tilgung könnte das Vertrauen in das (europäische) Kreditsystem untergraben“.

Auf scharfe Kritik stieß die Entscheidung auch unter ungarischen Volkswirtschaftlern. „Die Regierung fährt das Land gegen die Mauer“, prophezeite Péter Róna, Aufsichtsratsmitglied der Ungarischen Nationalbank und in den achtziger Jahren Mitarbeiter von Gordon Richardson, damaliger Gouverneur der englischen Notenbank. „Nicht gut durchdacht, improvisierte Maßnahme“, sagte Professor Péter Ákos Bod, vormaliger Präsident der

Ungarischen Nationalbank und führender Ökonom der politischen Konservativen. Der Ungarische Bankenverband hält das Gesetz für schlicht verfassungswidrig und will sich daher sowohl an das Verfassungsgericht als auch an die zuständigen Stellen der Europäischen Union wenden. Schliesslich veröffentlichte das ungarische Nachrichtenportal (index.hu, 13. September 2011) ein detailliertes Gutachten aus dem Ministerium für Öffentliche Verwaltung und Justiz, das an der Rechtmäßigkeit des Gesetzes erhebliche Zweifel anmeldete. Zu den rechtlichen Bedenken erklärte der ungarische Regierungschef, bei einer juristischen Niederlage Gegenschritte einzuleiten und den Kampf bis zum Sieg zu führen – wenn es denn einen Sieger geben wird.

Als einen möglichen Vorteil des Kredittilgungsgesetzes betrachten Analysten die Möglichkeit, durch einen Abbau der Devisenschulden die finanzielle Verwundbarkeit Ungarns zu mindern. Vorerst jedoch wächst diese Verwundbarkeit eher, und die unmittelbaren ökonomischen Auswirkungen sind zumindest beängstigend. Nach der Verabschiedung des neuen Gesetzes erreichte der Risikoaufpreis für die ungarischen Staatsschulden fast wieder die bisherigen Höchstwerte vom März 2009 (CDS um 500, nachdem der Risikoindexwert im Frühjahr 2010 schon auf ca. 200 gesunken war). Auch die Rendite auf dem Staatsanleihenmarkt stieg sprunghaft an, mit bis zu 8 % für 10-jährige Anleihen und damit auch das Risiko, dass ungarische Staatsschulden nur mit Hilfe von teureren Krediten finanziert werden können. Zudem könnte sich die ungarische Notenbank angesichts der sich verschärfenden Situation zu einer Anhebung des Leitzinssatzes gezwungen sehen, nachdem der Forint gegenüber dem EURO Anfang Oktober auf den tiefsten Punkt seit zweieinhalb Jahren gefallen ist. Dies verschlimmert die Lage der per Gesetzeskraft zu rettenden Devisenschuldner und besonders derjenigen, die das Geld für eine vorzeitige Kreditablösung zu vergünstigten Bedingungen nicht haben, weiter. Da von den etwa 20 Billionen Forint an ungarischen Staatsschulden 48 Prozent in Devisen gezeichnet sind, können sich bei einer Schwächung des Forint auch die Schuldenindikatoren erheblich verschlechtern. Der Börsenkurs der OTP Bank Nyrt ist bereits eingebrochen, der Wert ihrer Aktien um ein Drittel gesunken.

Eine möglichst breite Akzeptanz des Gesetzes bei den Kreditnehmern hingegen würde zu Wachstumsverlusten führen. So hat der Bankensektor schon auf die Sondersteuer mit weniger Aktivitäten reagiert und weniger Kredite vergeben als vorher. Während der Laufzeit der IWF-Vereinbarung hielten sich die ausländischen Banken an die so genannte Wiener Initiative, d. h. sie zogen keine Mittel ab. Als sich dann aber die ungarische Regierung mit dem IWF

überwarf, sahen sie sich dazu nicht länger verpflichtet. Das lastete ihnen Viktor Orban auch persönlich an: Im letzten Jahr „zogen sie Kreditierungskapazitäten von mehr als einer Billion Forint ab“ und „Geld, das an den ungarischen Menschen verdient wurde, fließt zu einem erheblichen Teil außer Landes“, kritisierte der Regierungschef. Doch eine Phase der Stagnation oder gar Rezession könnte nicht nur dadurch eintreten, daß die Banken ein noch strengeres Kredit-Verhalten an den Tag legen, sondern eben auch dann, wenn sich Hunderttausende von Schuldnern für die vermeintlich vorteilhafte Kredittilgung auf einen Schlag entscheiden. Dafür müsste die Mehrheit unter ihnen ihre Ersparnisse opfern, was wiederum die (ohnehin schwache) Inlandsnachfrage weiter dämpfen würde. Noch vor Annahme des Kredittilgungsgesetzes hatte das Ministerium für Nationalwirtschaft für 2012 ein Wirtschaftswachstum von 2 Prozent prognostiziert, zwei Tage später aber auf 1,5 Prozent zurückgenommen. Die Ungarische Nationalbank sagt aktuell nur 1 Prozent voraus. In einem Akt der Schadensbegrenzung entschloss sich die Ungarische Nationalbank daher, die zur vorzeitigen Kredittilgung benötigte Devisenmenge freizugeben und ihre Reserven in Höhe von EUR 37,5 Milliarden um 3-4 Milliarden EUR zu verringern. Damit lockerte sie den Druck, der zurzeit auf dem Forint liegt, und schützt seinen Wechselkurs. Förmlich im letzten Augenblick erlegte sich auch die Regierung Selbstbeherrschung auf: Sie verpflichtete die Banken nicht, Forintkredite zur vorzeitigen Tilgung von Krediten auf Devisenbasis zu gewähren.

Mit dem Kredittilgungsgesetz wird nicht den wirklich Bedürftigen geholfen, es wird weder nach sozialen Aspekten, noch nach Kredithöhe oder Wohnungsgröße selektiert. Auch die Vermögenslage des Schuldners spielt keine Rolle, ja mehr noch: die größten Verlierer der Devisenkreditierung werden im Stich gelassen. Von der Möglichkeit dieser vergünstigten Kredittilgung auf einen Schlag werden vermutlich nur wohlhabendere Familien Gebrauch machen können, diejenigen, die Ersparnisse haben, die sowieso nicht die Hoffnung auf eine pünktliche Zahlung der Raten verloren hatten, die weiterhin kreditfähig sind und Forint bekommen, um ihren Devisenkredit auf einmal zurückzuzahlen. Ob nun die Forintkreditierung beginnt oder nicht, die wirklich Bedürftigen stehen auf der Verliererseite: sie verlieren Geld wegen des schwachen Forint, wegen der steigenden Steuern aufgrund der Stagnation und wegen der wachsenden öffentlichen Abgaben. Zudem werden die Banken versuchen, Verluste aus der vorzeitigen Kredittilgung auf ihre sonstigen – zum Beispiel in Forint verschuldeten – Kunden abzuwälzen. Schließlich: wenn die Regierung ihre EU-Verfahren verlieren sollte und den Banken Schadenersatz zahlen muss, kann diese Aktion

Hunderte von Milliarden Forint aus der Staatskasse, mithin der Steuerzahler kosten. Dann wäre das Kredittilgungsgesetz der Regierung nicht nur *kein* Masterplan zum erklärten Hauptziel des rapiden Schuldenabbaus, sondern auch ein klassisches Eigentor des Fußball-Fans Viktor Orban, für das er politisch einen hohen Preis zahlen könnte.

Zoltán Farkas ist Redakteur der Wirtschaftszeitschrift HVG
Übersetzung aus dem (leicht gekürzten) ungarischen Original: Peter Schmidt