

Ungarn

Tamás Szigetvari*

Ungarn wurde auch in der dritten Welle der Covid-19-Pandemie schwer getroffen und verzeichnete europaweit die höchste Sterblichkeitsrate im Zusammenhang mit dem Virus. Als Alternative zur schwerfälligen Beschaffung von Impfstoffen in der Europäischen Union (EU) hat die ungarische Regierung daher Impfstoffe aus China und Russland zugelassen. Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Migrationspolitik und die ungarischen Vetos zur Schwächung der gemeinsamen Außenpolitik sorgen weiterhin für ein angespanntes Verhältnis zwischen der EU und Ungarn.

Die Covid-19-Pandemie

Bis zum 15. Juni 2021 gab es in Ungarn 807 120 bestätigte Fälle von Covid-19. Insgesamt waren 6 020 027 Personen getestet worden und die Zahl der Verstorbenen lag zu diesem Zeitpunkt bei 29 935. Mit einem Verhältnis von mehr als 3000 Todesfällen pro eine Million Einwohner hatte Ungarn unter allen europäischen Ländern die schlechteste Statistik und wurde im weltweiten Vergleich nur noch von Peru übertroffen.

Impfkampagne

Infolge der schleppend verlaufenden Beschaffung von Impfstoffen durch die EU, aber auch aus politischen Gründen, hat Ungarn russische und chinesische Impfstoffe zugelassen und eingesetzt, obwohl sie von der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA) keine Zulassung erhalten hatten. Außerdem erteilte Ungarn im März 2021 Notzulassungen für noch zwei weitere Impfstoffe, CanSino (aus China) und Covishield (aus Indien), die letztlich aber weder gekauft noch verwendet wurden. Das Vorgehen der Regierung schien sich auszuzahlen: Ungarn hatte bis Mitte Mai 2021 eine Quote von über 50 Prozent an (Erst-)Impfungen erreicht, während der EU-Durchschnitt nur bei knapp über 30 Prozent lag. Dies erlaubte eine schnellere Aufhebung aller Beschränkungen, obwohl Experten Bedenken zu möglichen Auswirkungen neuer Virusvarianten geäußert hatten. Gleichzeitig näherte sich das Land der Obergrenze für die Impfbereitschaft, denn fast alle Personen, die sich registriert hatten, waren bereits geimpft. Dies führte schließlich dazu, dass es mehr Impfdosen als Impfbereite gab. Die Regierung sah sich gezwungen, mit Kommunikationskampagnen gegen die Impfmüdigkeit vorzugehen. Als Impfanreiz wurden Immunitätszertifikate eingeführt, mit denen Geimpften der Zugang zu Restaurants, Sportveranstaltungen, Hotels und anderen Freizeiteinrichtungen ermöglicht wurde.

Reisebestimmungen

Die Einführung von Impfstoffen ohne EMA-Zulassung in Ungarn sorgte in Europa für Kontroversen. Obwohl sich Ungarn mit den russischen und chinesischen Impfstoffen einen deutlichen Vorsprung gegenüber der restlichen EU verschafft hatte, bringt dies nun einige Schwierigkeiten für all jene Ungarn mit sich, die diese Impfstoffe erhalten haben.

* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

Der EU-Covid-19-Impfpass wird denjenigen ausgestellt, die vollständig mit einem der vier Impfstoffe mit EMA-Zulassung geimpft sind. Die Europäische Kommission hat den Mitgliedstaaten aber auch gestattet, Zertifikate für Reisende auszustellen, die andere als die von der EMA zugelassenen Impfstoffe erhalten haben. Jeder einzelne Mitgliedstaat darf jedoch selbst entscheiden, ob diese Personen einreisen dürfen oder nicht.

Ungarn verfolgt nun bilaterale Abkommen mit allen Ländern, die bereit sind, eine solche Übereinkunft zur gegenseitigen Anerkennung der Covid-19-Reisezertifikate zu treffen. Bis zum 15. Juni 2021 erzielte Ungarn ein Abkommen mit 16 Ländern, überwiegend in seiner unmittelbaren Nachbarschaft.

Wirtschaftlicher Aufschwung

Ende des ersten Quartals 2021 war die ungarische Wirtschaft im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 2,1 Prozent zurückgegangen, wodurch sich die Rezession inmitten der Krise der Pandemie auf vier aufeinanderfolgende Quartale verlängert hatte. Im zweiten Quartal 2021 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) jedoch um 2 Prozent im Vergleich zum vorherigen Quartal und lag damit sogar leicht über den vorläufigen Schätzungen, wie bereits auch schon das vorangegangene Quartal mit 2,8 Prozent Wachstum. Ministerpräsident Viktor Orbán zog mit einer Kampagne zur Massenimpfung gegen Covid-19 in den Wahlkampf und hofft nun auf einen schnellen wirtschaftlichen Aufschwung, der ihm zu seiner Wiederwahl im Jahr 2022 verhelfen soll. Er bestätigte nochmals das Ziel von 5,9 Prozent Haushaltsdefizit für das kommende Jahr und erteilte dabei der Forderung des Zentralbankpräsidenten György Matolcsy, das Defizit auf 3 Prozent des BIP zu senken, eine Absage. Orbán kündigte auch für Anfang nächsten Jahres eine große Einkommenssteuerrückerstattung für Familien mit Kindern im Wert von über 550 Mrd. Forint (1,54 Mrd. Euro) an, falls das BIP im Jahr 2021 ein Wachstum von 5,5 Prozent erreichen sollte.

Wiederaufbaufonds

Die Staats- und Regierungschefs der EU einigten sich im Juli 2020 auf eine Konditionalitätsregelung, die die Auszahlung von EU-Mitteln an einen Mitgliedstaat von der Einhaltung rechtsstaatlicher Kriterien abhängig macht. Ungarn und Polen vertraten den Standpunkt, dass die rechtlich vage Formulierung der Rechtsstaatlichkeitskonditionalität für die Auszahlung von Geldern statt für Korruptionsbekämpfung dazu verwendet werden könne, Warschau und Budapest wegen einer abweichenden politischen Haltung zu Migration und der Behandlung von LGBTIQ+-Gruppen zu belangen.¹ Ministerpräsident Orbán bezeichnete den Rechtsstaatsmechanismus als „politische und ideologische Waffe“, die dazu diene, einwanderungsfeindliche Regierungen zu bestrafen.²

Aufgrund ihrer Bedenken gegen die neue Verordnung hatten Ungarn und Polen eine Verabschiedung des Mehrjährigen Finanzrahmens und des Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) im November 2020 zunächst blockiert. Auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates im Dezember 2020 stimmten Orbán und sein polnischer Amtskollege Mateusz Morawiecki dann schließlich einem von der deutschen EU-Ratspräsidentschaft vorgelegten Kompromiss zu.

1 Daniel Boffey: EU breaks stalemate on €1.8tn seven-year budget and recovery fund, in: The Guardian, 10.12.2020.

2 Sándor Zsiros/Joanna Gill: Hungary and Poland block EU's COVID-19 recovery package over new rule of law drive, in: Euronews, 18.11.2020.

Zwar blieb der Gesetzestext zum Rechtsstaatsmechanismus unverändert, Warschau und Budapest verlangten aber Garantien bezüglich der Anwendung der neuen Regeln, unter anderem das Vorlegen von „Leitlinien“ der Kommission für die Anwendung der Konditionalität, bevor die EU-Exekutive dann Vorschläge für Sanktionsmaßnahmen gegen einen Mitgliedstaat machen kann. Diese Leitlinien haben wiederum das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) einzubeziehen, wodurch jegliche Handlung der Kommission nur noch weiter hinausgezögert wird. Im März 2021 reichten Ungarn und Polen dann vor dem Europäischen Gerichtshof Klage gegen die Verordnung selbst ein.

Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) könnte Ungarn bis zu 2,5 Bio. Forint (6,9 Mrd. Euro) an Zuschüssen und 3,4 Bio. Forint (9,4 Mrd. Euro) an Darlehen erhalten.³ Ungarn beschloss jedoch in letzter Minute, keine Kredite im Rahmen der ARF in Anspruch zu nehmen, was einer Neuformulierung des Aufbauplans bedurfte. Reuters berichtete,⁴ die Kommission sei sehr besorgt über das öffentliche Beschaffungswesen in Ungarn und fordere deshalb Reformen, bevor die Regierung Orbán die neue Finanzierungslinie überhaupt in Anspruch nehmen könne.

Die Universitäten könnten von den Kürzungen wohl am stärksten betroffen sein, denn im Jahr 2021 wurden viele ungarische Hochschulen in eine undurchsichtige Stiftungsstruktur überführt. Die Gesetzgebung, die die große Mehrheit der Hochschuleinrichtungen an private Stiftungen transferiert und unter die Leitung politischer Beamter stellt, ruft in Brüssel ernsthafte Bedenken hervor. Die Regierung hatte geplant, rund 1,5 Bio. Forint (4,1 Mrd. Euro) aus den Quellen der ARF für die Entwicklung der Universitäten auszugeben. Während die ungarische Regierung zwar beabsichtige, alle Zuschüsse in voller Höhe abzurufen, würde sie die Kredite der ARF nur für projektbezogene Finanzierungen auf Einzelfallbasis und zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch nehmen wollen.

Gesundheitssektor

Obwohl der ungarische Gesundheitssektor die Belastungen im Zusammenhang mit der Pandemie durchaus bewältigen konnte, hat das vergangene Jahr doch die personellen, strukturellen und finanziellen Defizite des Sektors ans Licht gebracht. Ministerpräsident Orbán bestritt aber noch vor Kurzem, dass die Regierung eine Gesundheitsreform plane, nachdem die Generaldirektion für die Krankenhäuser des Landes in einem durchgesickerten „Arbeitspapier“ grundlegende Veränderungen für kleinere ländliche und städtische Krankenhäuser vorgeschlagen hatte. Es wäre politisch schwierig, sich ein Jahr vor den Wahlen auf den Umbau kleinstädtischer Krankenhäuser in einfache Bereitschaftsdienste, Fachkliniken und die Versorgung chronisch Kranker festzulegen. Auch wenn Orbán diese radikale Veränderung bestreitet, skizzieren die Unterlagen der ungarischen Regierung für den EU-Aufbauplan bereits eine umfassende Gesundheitsreform mit überwiegend gleichlautenden Vorhaben. Laut eines EU-Sprechers habe Ungarn darüber hinaus als einziges EU-Land entschieden, sich nicht an einem neuen Vertrag zur Lieferung von 1,8 Mrd. Dosen des Covid-19 Impfstoffs zu beteiligen, der mit Pfizer/BioNTech abgeschlossen wurde. Ungarn werde auch vom Kauf anderer Impfstoffe über das EU-Beschaffungsprogramm Abstand nehmen, hieß es aus Regierungskreisen.⁵

3 Bne Intellinews: Hungary turns down EU's €9.4bn recovery fund credit line, 30.4.2021.

4 Gabriela Baczyńska: EU wants Hungary to change procurement, cites "systemic irregularities", in: Reuters, 8.2.2021.

5 Francesco Guariscio/Jason Neely: Hungary has opted out of new EU vaccine deal with Pfizer, in: Reuters, 20.5.2021.

Gemeinsame Außenpolitik

Ungarn ist mit seiner Blockadehaltung zu außenpolitischen Vorhaben der EU, selbst einfachen Erklärungen, in eine Außenseiterrolle geraten. Wie Ministerpräsident Orbán erklärte, habe die gemeinsame Vorgehensweise in der Außenpolitik, die eigentlich von innenpolitischen Überlegungen geleitet sei, in den letzten Jahren zu viel Spott gegenüber der außenpolitischen Haltung der EU geführt. Nach Orbáns Meinung hätten die vielen folgenlosen Erklärungen das internationale Ansehen der EU geschwächt. In Bezug auf China wolle er einen Kalten Krieg vermeiden, denn Ungarn brauche Entwicklung, Zusammenarbeit, Investitionen, Handel sowie kulturelle und wissenschaftliche Beziehungen, nicht Boykott, Sanktionen und Belehrungen.⁶

In Deutschland führt Orbáns Missachtung zur Ansicht, dass alle Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen EU-Außenpolitik vom derzeitigen Einstimmigkeitsprinzip hin zur qualifizierten Mehrheit der 27 Mitgliedstaaten überführt werden müssen.⁷ Laut Orbán sollte jedoch nicht das Veto abgeschafft werden, sondern die Praxis, „die zur Verfälschung und Abschwächung von Erklärungen führt“. Er möchte, dass die Staats- und Regierungschefs stärker in die Entscheidungsprozesse zu wichtigen strategischen Fragen eingebunden werden. Orbán glaubt, die Wiederherstellung der EU-Außenpolitik erfordere die „Zügelung des außenpolitischen Amoklaufs der europäischen Linken“.⁸

Fidesz verlässt die Europäische Volkspartei

Im März 2021 brach die ungarische Regierungspartei Fidesz die Verbindungen zu ihren Mitte-Rechts-Schwesterparteien in Europa ab und trat aus der Europäischen Volkspartei (EVP) aus. Dieser Schritt erfolgte aufgrund der zunehmenden Spannungen in Sachen Rechtsstaatlichkeit. Orbán und Fidesz könnten nach dem Austritt aus der EVP nun Veränderungen in der europäischen Rechten anstoßen. Allerdings bestehen auch Differenzen zu anderen Gruppen im Europäischen Parlament. Einerseits könnte die angekündigte harte Anti-China- und Anti-Russland-Programmatik der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR) Fidesz missfallen. Andererseits gibt es zwar rhetorische Gemeinsamkeiten zwischen Fidesz und der Gruppe Identität und Demokratie (ID), zu der unter anderem die italienische Lega, der französische Rassemblement National und die deutsche Alternative für Deutschland zählen, doch besteht Fidesz nachdrücklich darauf, eine pro-europäische Partei zu sein, die reformieren, dabei aber nicht aus der EU austreten will.

Schlussfolgerung

Der ungarische Ministerpräsident Orbán versucht, mit Hilfe von EU-Geldern den raschen wirtschaftlichen Aufschwung in Ungarn zu befördern und sich so einen Sieg bei den Wahlen im Jahr 2022 zu sichern. Jedoch könnte der neue Rechtsstaatsmechanismus die verfügbaren finanziellen Ressourcen für Ungarn beschneiden, während der Austritt aus der EVP-Fraktion den politischen Rückhalt für die Vorgehensweise der ungarischen Regierung schwächt.

Weiterführende Literatur

Gregor Mayer: Souveränismus als Vorwand. Viktor Orbáns Ringen mit dem europäischen Projekt, in: Südosteuropa Mitteilungen 1/2021, S. 7–20.

6 Hungary Today: PM Orbán: EU Left 'Attacking Hungary in a Contemptible Manner', 8.6.2021.

7 Stuart Lau: Orbán taunts Germany by doubling down on support for China, in: Politico, 6.8.2021.

8 Hungary Today: PM Orbán, 2021.