Ungarn

Tamás Szigetvári*

Nach seinem Sieg in den Parlamentswahlen im April 2022 setzten Ministerpräsident Victor Orbán und seine Fidesz-Regierung die konfrontative Politik gegenüber der EU und ihren Institutionen fort – nicht nur in Bezug auf die EU-Sanktionen gegen Russland. Dabei war die ungarische Regierung verstärkt daran interessiert, sich wegen ihres erhöhten Finanzbedarfs Zugang zu weiteren EU-Mitteln zu sichern – oder diese zumindest nicht zu verlieren.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Die Aufhebung des landesweiten Ausnahmezustandes wegen der Covid-19-Pandemie war ursprünglich für den 1. Juni 2022 vorgesehen. Jedoch entschied sich die Regierung, diesen noch einmal zu verlängern: Am 3. Mai 2022 legte Ungarns Justizministerin Judit Varga dem Parlament den zehnten Antrag zur Änderung der ungarischen Verfassung vor, wonach die Notstandsgesetze künftig auch im Falle von humanitären Katastrophen und Kriegen in benachbarten Ländern Anwendung finden sollten.

Nach Aussagen Orbáns würde der Ausnahmezustand, ganz ähnlich wie in der Pandemie, die Regierung dazu ermächtigen, schnell zu reagieren und „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel" einzusetzen, um die Ungar:innen und ihr Land vor den Folgen eines Krieges in der Nachbarschaft schützen zu können. Die noch geltenden und mit dem Krieg in Zusammenhang stehenden Notstandsgesetze sollen bis zum 1. November in Kraft bleiben.

Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF)

Ungarn wurden im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität knapp 16,8 Mrd. Euro zugesprochen: 7,2 Mrd. Euro in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen und 9,6 Mrd. Euro in Form von Darlehen. Anfangs nahm die ungarische Regierung die ihr zur Verfügung stehenden Darlehen nicht in Anspruch. Erst 2022 begann sie, diese bei der Europäischen Kommission zu beantragen.

Die EU hatte bereits seit Mai 2021, meist aus Sorge vor Korruption, Mittel und Darlehen für Ungarn aus dem Aufbaufonds zurückgehalten.[1] Die Europäische Kommission begründete dies mit Reformen, die die ungarische Regierung in einigen Politikbereichen vornehmen müsse, so z. B. im Bildungswesen, bei der Korruptionsbekämpfung, auf dem Arbeitsmarkt sowie im Steuer- und im Justizwesen. Führende Fidesz-Politiker:innen behaupteten allerdings, es handele sich dabei um eine aus Brüssel gesteuerte politische Attacke gegen das so genannte „Kinderschutzgesetz", das nach Meinung seiner Kritiker:innen der faktischen Einschränkung der LGBTIQ+-Gemeinschaft dient.[2]

---

* Übersetzt aus dem Englischen von Thomas Traguth.

1 Europäische Kommission: Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, in: Amtsblatt der EU C334, 23.5.2022, S. 17 und 136.

2 HungaryToday: Education, Anti-corruption, Poverty Concerns in Recent EC Recommendation Paper on RRF Funds, 25.5.2022.

Ungarn ist bestrebt, einen Kompromiss mit der EU zu finden, um die Pattsituation zu beenden, die den Zugang des Landes zu den Mitteln aus der Aufbau- und Resilienzfazilität verhindert. Der neu ernannte Minister für regionale Entwicklung und EU-Fonds, Tibor Navracsics, wurde als gemäßigte Stimme innerhalb der Fidesz und ehemaliger EU-Kommissar beauftragt, die Unterzeichnung des ungarischen Aufbauplans auszuhandeln.

Allerdings soll nach den Plänen der Regierung ein großer Teil der Mittel aus dem Aufbaufonds nicht mehr für die ursprünglich vorgesehenen Ziele (grüne Transformation, Digitalisierung, Pandemiebekämpfung) ausgegeben werden, sondern für wirtschaftliche Entlastungen zur Abfederung der Auswirkungen des russischen Angriffskrieges. Brüssel zeigt sich unterdessen aber auch aufgeschlossener für eine Verwendung der Gelder zur Verringerung der Energieabhängigkeit von Russland.[3]

Rechtsstaatlichkeit

Im April 2022 kündigte die Europäische Kommission offiziell an, den sog. Konditionalitätsmechanismus erstmalig gegen die ungarische Regierung eizuleiten. Er kann gegen Mitgliedstaaten gerichtet werden, wenn die EU ihre Finanztransfers wegen mangelnder rechtsstaatlicher Prinzipien gefährdet sieht. Die Kommission erklärte, dass es seit mehr als einem Jahrzehnt hinreichend Beweise dafür gebe, dass dies im Falle Ungarns gegeben sei und übersandte der ungarischen Regierung einen Brief, in dem diese Versäumnisse aufgeführt wurden. Darin werden, unter anderem, die Vorwürfe erhoben, das öffentliche Auftragswesen sei von Missbrauch geprägt, behördliche Korruption werde nicht strafrechtlich verfolgt, die Verteilung von EU-Subventionen sei nicht transparent und die Kontenkontrolle werde nur oberflächlich wahrgenommen.

Der offizielle Zeitplan verlangt, dass die ungarische Regierung binnen zwei Monaten auf die Vorwürfe reagieren und Vorschläge zur Verbesserung der Situation unterbreiten muss. Sollte die Antwort in den Augen der Kommission zufriedenstellend ausfallen, würde das Verfahren eingestellt. Falls nicht, würde die Kommission das Verfahren vorantreiben und letztlich dem Rat der EU die Aussetzung von Zahlungen an Ungarn vorschlagen. Die Mitgliedstaaten müssten die Verweigerung dieser Zahlungen dann mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat beschließen. Polen ist in der Debatte um Rechtsstaatlichkeit mit der EU schon seit geraumer Zeit ein enger Verbündeter Ungarns und erklärte, es werde mögliche Schritte gegen die ungarische Regierung nicht mittragen. Da die Abstimmungsmodalitäten des neuen Konditionalitätsmechanismus aber eben nur eine qualifizierte Mehrheit erfordern, wäre das Nein Polens allein nicht mehr entscheidend. Des Weiteren hat sich die Gesamtlage in Verbindung mit dem Krieg in der Ukraine grundlegend verändert, sodass Polen insgesamt mehr zu einer Kompromissfindung mit der EU tendiert als noch zuvor. Im Lichte der letzten Wahlen in vielen EU-Ländern ist es insgesamt wahrscheinlich, dass sich eine Mehrheit für die Position der Kommission herausbildet.

Orbán wird hierzu eine Aussprache auf Ebene der Staats- und Regierungschef:innen verlangen können. Sollte diese Möglichkeit eines solchen „Quasi-Einspruchs“ genutzt werden, könnte sich das Verfahren über einen Zeitraum von bis zu 9 Monaten hinziehen. Mit anderen Worten: Die finanziellen Sanktionen gegen die ungarische Regierung könnten dann möglicherweise erst 2023 verhängt werden. Die Höhe der auszusetzenden Zahlungen ist dabei abhängig vom Umfang des finanziellen Schadens, den der EU-Haushalt durch das

3 Sanjay Sethi/Emese Pásztor: Are Orban's Covid powers now the 'new normal' in Hungary?, in: EUobserver, 23.5.2022.

rechtswidrige Handeln Ungarns erlitten hat. Sicher ist aber, dass der Mechanismus auf alle bewilligten Zahlungen seit dem 1. Januar 2021 anzuwenden ist.

Die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine

Der russische Überfall auf die Ukraine gut eine Woche vor den Parlamentswahlen in Ungarn schien Orbáns Wahlkampf kurzerhand auf den Kopf zu stellen. Mit ungeschickten Äußerungen geriet er wegen seiner jahrzehntelangen einträglichen Geschäftsbeziehungen zu Präsident Wladimir Putin zusehends in Erklärungsnot.[4] Orbán gelang es aber, die Fidesz-Stammwählerschaft davon zu überzeugen, dass das aus sechs Parteien bestehende Oppositionsbündnis, das angetreten war, um die Beziehungen zur EU zu verbessern, das Land letztlich in einen Krieg führen könnte, was die Opposition entschieden zurückwies. Orbán verurteilte Russland für seine Invasion, die der Kremls als „besondere Militäroperation" bezeichnete, und erklärte, dass er bei möglichen Sanktionen der EU gegen Moskau sein Veto nicht einlegen würde, selbst dann nicht, wenn er nicht einverstanden wäre. Er untersagte jedoch jegliche für die Ukraine bestimmten Waffentransporte über ungarisches Territorium – wofür er von seinen polnischen Verbündeten scharf kritisiert wurde – und begründete dies mit der Versorgungssicherheit mit Gas und Öl.

Das sechste EU-Sanktionspaket im Juni 2022 zielte auf russische Ölexporte, um Russlands Haupteinnahmequelle zu beschneiden. Ungarn war gegen ein vollständiges Embargo und Orbán legte diesbezüglich mehrmals sein Veto ein. Nach der endgültigen Fassung des Sanktionspakets können nun diejenigen Länder, die Öl zwar über Pipelines beziehen aber keinen direkten Zugang zum Meer haben, vorübergehend weiter russisches Öl importieren. Orbán forderte schließlich noch weitreichendere Zugeständnisse der EU, indem er auf einen größeren Anteil Ungarns an den Seetransporten bestand, sollten die Rohöltransporte durch die Ukraine unterbrochen werden. Bei der Verabschiedung des Sanktionspakets erhob Ungarn auch nochmals seinen Einwand gegen die Sanktionierung des russisch-orthodoxen Patriarchen Kirill wegen dessen Unterstützung für Putin. Während Ungarns Haltung zum russischen Ölembargo noch mit wirtschaftlichen Interessen erklärbar ist, war das Veto gegen die Sanktionierung von Kirill ein klares Signal, dass Orbán selbst unter dem Einstimmigkeitsprinzip noch über ein gewisses Erpressungspotenzial verfügt. So gesehen war Ungarn weniger an einem einvernehmlichen Kompromiss gelegen als vielmehr an der Fortsetzung seines kampfbereiten und konfrontativen Politikstils.[5]

Die Parlamentswahlen und ihre Folgen

Am 3. April 2022 hielt Ungarn Parlamentswahlen ab. Wie bereits in der Vergangenheit erzielte Orbán die Mehrheit der Sitze im neuen Parlament und trat seine vierte Amtszeit in Folge an (seine fünfte insgesamt). Orbán verkündete noch am Wahltag, dass „dies eine faire und gerechte Wahl ist, denn jeder hatte die Chance, die ungarischen Wähler zu überzeugen", auch wenn die OSZE erhebliche Zweifel geäußert hatte: Ihrer Ansicht nach herrschten bei den Wahlen ungleiche Machtverhältnisse, ein Gleichklang der politischen Botschaften zwischen Regierung und regierungsnahen Parteien, Beeinflussung der Medien sowie undurchsichtige Wahlkampffinanzierung – Punkte, die schon 2018 genannt worden waren.

4 Justyna Pawlak/Krisztina Than: Orban scores crushing victory as Ukraine war solidifies support, in: Reuters, 4.4.2022.

5 Ambrus Balázs: Simor András nem zárja ki, hogy Magyarország távozik az EU-ból., in: index, 14.6.2022.

Die OSZE hob besonders hervor, dass die Kampagne der Regierungspartei aus dem Staatshaushalt finanziert worden war und sich Fidesz mit der einhergehenden parteiischen und unausgewogenen Medienberichterstattung einen unfairen Vorteil verschafft hatte.[6]

Der Krieg hat die neu gewählte Regierung veranlasst, einen Verteidigungsfonds einzurichten, der sich aus zusätzlichen Steuern finanziert, die auf sogenannte „Überschuss-" oder „Zufallsgewinne" erhoben werden. Diese Sondersteuer ist 2022 und 2023 von Banken, Versicherern, großen Einzelhandelsketten, Energie-, Handels- und Telekommunikationsunternehmen, sowie Fluggesellschaften und Pharmahändlern zu entrichten. Banken, die besonders von den Kriegsfolgen profitiert haben, zahlen den höchsten Steuersatz, wie auch die ungarische Ölgesellschaft Mol, die infolge des Anstiegs des Ölpreises außergewöhnlich hohe Gewinne erwirtschaften konnte.

Eine besondere Aufmerksamkeit erfährt die EU-Politik der neuen Orbán-Regierung vor allem deshalb, weil sowohl führende Wirtschaftsanalyst:innen als auch die Regierung selbst ganz offen zugegeben haben, dass Ungarn die Mittel aus dem EU-Haushalt dringend benötigt. Es besteht daher auf ungarischer Seite eine größere Bereitschaft, Kompromisse einzugehen, was sich aus Sicht der EU mit der sich verschlechternden Haushaltslage Ungarns im vergangenen Jahr erklären ließe. Orbán hat in diesem Zuge zwei seiner engsten Vertrauten, Tibor Navracsics und János Lázár, seinen ehemaligen Büroleiter, mit der Verausgabung und Überwachung öffentlicher Investitionen aus EU-Mitteln betraut. Ihnen obliegt es, die EU-Zuschüsse und Darlehen, die bislang noch nicht ausgezahlt worden sind, einzuholen, zu verhandeln und ggf. neu zu verhandeln. Sie sind ebenfalls dafür verantwortlich, dass die Gelder ihrem Verwendungszweck entsprechend eingesetzt werden.[7] Nach Angaben einiger EU-Beamt:innen schlägt Ungarn in den Verhandlungen nun einen höflicheren Ton an, besteht aber weiter darauf, dass diese zu den Bedingungen Orbáns geführt werden.

Schlussfolgerung

Ungarn hat die Unterstützung seines traditionellen Verbündeten Polen, wie auch vieler anderer Mitgliedstaaten, für seine Auseinandersetzungen mit den EU-Institutionen durch seine warmherzigen wechselseitigen und auch opportunistischen Beziehungen zu Russland verspielt. Die ungarische Regierung ist allerdings aufgrund der sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage zunehmend auf die EU-Haushaltsmittel wie auch die ARF-Hilfsgelder angewiesen und wird somit eine kooperativere und kompromissbereitere Haltung gegenüber der EU einnehmen müssen. Es scheint, Orbán hofft immer noch, mit einer findigen Politik möglichst viel aus der EU herausholen zu können, ohne dabei seine eigene Vision für Ungarn oder die neugeschaffenen engen Beziehungen zu Russland aufgeben zu müssen.

Weiterführende Literatur

Andrea Éltető/András Inotai/Norbert Szijjártó: European Solidarity? A View from a Renitent Hungary, in: Michael Kaeding/Johannes Pollak/Paul Schmidt (Hg.): European Solidarity in Action and the Future of Europe. The Future of Europe, Cham 2022, S. 53–57.

Adam Holesch/Anna Kyriazi: Democratic backsliding in the European Union: the role of the Hungarian-Polish coalition, in: East European Politics, 38/2022, S. 1–20.

Hanna Ulatowski: Viktor Orbán: Ein politischer Provokateur, in: Hendrik W. Ohnesorge/Xuewu Gu (Hg.): Weltpolitische Gestaltung in Zeiten von COVID-19. Persönlichkeit und weltpolitische Gestaltung, Wiesbaden 2022, S. 269–285.

6 Andrea Hajagos: EBESZ: nem voltak egyenlő feltételek a magyar választáson, in: EuroNews, 4.4.2022.

7 Bíró Marianna: The big question is whether Navracsics will bring in the EU money or take the blame, in: Telex, 9.6.2022.