

Ein Jahrzehnt ungarischer Mitgliedschaft in der Europäischen Union: eine kritische Bilanz

*András Inotai**

Das Jahr 2014 ist ein mehrfach ‚magisches Datum‘ für Ungarn und für Europa. Vor 100 Jahren brach der Erste Weltkrieg aus, der die Landkarte Europas, insbesondere aber diejenige Mittel- und Osteuropas, grundlegend verändert hat. Ein zweiter, für die Zukunft Europas nicht weniger wichtiger Umbruch fand 1989 statt, auch wenn zwischenstaatliche Grenzen diesmal nicht betroffen waren. Doch entstanden neue Länder vor allem auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien und auch die Tschechische und die Slowakische Republik sowie die baltischen Staaten gewannen ihre Souveränität. Der Beitritt der nordost- und mitteleuropäischen Staaten zur Europäischen Union im Jahre 2004 stellt das dritte magische Datum dar. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit diesem magischen Datum und analysiert das Wirken Ungarns seit Beginn der Vollmitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union. Zum Verständnis dieses Wirkens sind folgende Vorbemerkungen wichtig:

Erstens hatten und haben teilweise immer noch alle Länder der mittel-, ost- und südosteuropäischen Region drei historische und teilweise dramatische Herausforderungen innerhalb einer Generation zu meistern: den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt mentalen Systemwandel, Vorbereitung auf und Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union sowie die Konsequenzen der globalen finanziellen, wirtschaftlichen und sozialen Krise. Es überrascht nicht, dass die Bewältigung dieser drei Herausforderungen innerhalb einer historisch außerordentlich kurzen Periode nicht nur eine Erfolgsgeschichte ist, sondern – von Land zu Land in unterschiedlicher Weise – auch Frustration, Zweifel, Ermüdung (Ernüchterung) sowie wirtschaftliche und soziale Polarisierung hervorruft. Obwohl die positiven Entwicklungen in den meisten Ländern die negativen Folgeerscheinungen bisher klar übertroffen haben und die Regierungen Letztere zufriedenstellend unter Kontrolle halten konnten, darf nicht übersehen werden, dass es zugleich zunehmend Zündstoff gibt, der eine populistische, antieuropäische und antidemokratische Trendwende bewirkt.

Zweitens kann das erste Jahrzehnt der EU-Mitgliedschaft zeitlich in drei Phasen eingeteilt werden: die ersten Jahre vor der Krise, die Krise, die die positive Entwicklung drastisch unterbrochen hat, sowie die unterschiedlichen Geschwindigkeiten und – noch wichtiger – die unterschiedlichen Naturen der Krisenbewältigung und das sich ändernde Verhalten beziehungsweise der Bewusstseinswandel der Bevölkerung (in Ungarn mit Gesetzen bewusst beeinflusst und verzerrt durch bestimmte politische Kräfte).

* Prof. Dr. András Inotai, Forschungsdirektor, Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest.

Dieser Aufsatz wurde Mitte September abgeschlossen. Entwicklungen, die nach diesem Datum stattfanden, wie zum Beispiel die Debatte um die Ernennung und Aufgabenbereiche von Tibor Navracsics zum ungarischen Kommissar in der Europäischen Kommission, die umfangreiche amerikanische Kritik an der ungarischen Korruption auf höchsten Ebenen, die Beziehungen Viktor Orbáns zu Wladimir Putin und dem russischen Gasmopol und Geldern sowie die jüngst eingeleiteten Verfahren der Kommission gegen Ungarn, konnten nicht mehr berücksichtigt werden.

Dieser Aufsatz untersucht insbesondere wirtschaftliche und teilweise institutionell-politische Aspekte des ersten Jahrzehnts Ungarns in der Europäischen Union – teilweise auch im regionalen Vergleich. Er kann daher andere, durchaus berechnete Fragen nicht beantworten, die sich etwa darauf beziehen, wie ein – oder besser – der Vorreiter umfangreicher Reformen seine Führungsposition in kurzer Zeit eingebüßt hat oder warum sich in Ungarn kein breiter Widerstand gegen immer deutlichere – und leider ‚erfolgreiche‘ – Maßnahmen zur Untergrabung grundlegender demokratischer Werte und Institutionen formiert.

Zwei Ebenen von Erwartungshaltungen

Die Kommunikationspolitik und die öffentliche Diskussion waren sowohl in Ungarn als auch in den anderen beitretenden Ländern auf die konkreten Erwartungen an die Mitgliedschaft begrenzt. Die Fragen, an welcher europäischen Integration die Neumitglieder teilnehmen, wie sie die Zukunft der Europäischen Union sehen und wie sie diese Zukunft aktiv mitgestalten können, blieben von Beginn der offiziellen Verhandlungen im März 1998 bis zum Beitritt im Mai 2004 nicht nur im Hintergrund, sondern wurden – außerhalb mancher wissenschaftlicher Kreise – überhaupt nicht thematisiert.

Die Europäische Union wurde überall als die einzig mögliche und zukunftssträchtige historische Alternative verstanden, die die teilweise Jahrhunderte zurückreichende Rückständigkeit, Unterentwicklung und die in den vier Jahrzehnten des Sozialismus wurzelnde Misswirtschaft überwinden und die beitretenden Länder auf den Weg nachhaltigen Wachstums, einer raschen Verbesserung der Lebensstandards und eines für alle Bürger sichtbaren Anschlusses an ‚westliche Vorbilder‘ bringen kann. Diese Hoffnung basierte auf den folgenden – nicht diskutierten, sondern pauschal hingenommenen – Annahmen:

- (a) Die Europäische Union ist nicht nur der größte Wirtschaftsraum der Welt, sondern eine Gemeinschaft, die offen ist für die Welt und für weitere Erweiterungen.
- (b) Die Europäische Union ist global wettbewerbsfähig, kann weltwirtschaftliche, teilweise sogar weltpolitische Prozesse aktiv mitgestalten und ist zur Implementierung solcher Politiken bereit.
- (c) Die Europäische Union darf nicht Gefangene der Vergangenheit sein, sondern muss eine eindeutige Zukunftsorientierung aufweisen und vorbereitet sein, die zeitlich und inhaltlich richtigen Antworten auf die globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts zu formulieren und durchzusetzen.
- (d) Die Europäische Union ist eine Gemeinschaft geprägt von Solidarität, gesellschaftlicher und regionaler Kohäsion, die einmalige Chancen für einen erfolgsversprechenden Aufholprozess bietet.

Es ist selbstverständlich, dass sich niemand einem zweitrangigen ‚Spieler‘ anschließen wollte, der seine Wettbewerbsfähigkeit gefährdet oder gar sinken sieht, der sich nach innen und hin zur Vergangenheit wendet und der Grundwerte der europäischen Integration, nämlich Solidarität und Kohäsion, aufgibt. Es muss dahingestellt bleiben, inwieweit die Europäische Union den oben aufgezählten, aber offen nie diskutierten ‚selbstverständlichen‘ Erwartungen im Moment der Erweiterung entsprach. Erst die Krise hat diese Themen in die Diskussion gebracht – sowohl in den ‚alten‘ als auch in den ‚neuen‘ Mitgliedsstaaten. Wie tief, breit und mit welchen Konsequenzen diese Auseinandersetzung geführt wurde und auch heute noch geführt wird, bedarf einer weiteren Studie.

Im Gegensatz zu den ‚selbstevidenten‘ Erwartungen haben alle Neumitglieder ihre Vorteilsbilanz ganz konkret formuliert. Interessanterweise haben in diesem ‚Gepäck‘ die poli-

tischen Kriterien kaum eine Rolle gespielt. Dies kann damit erklärt werden, dass alle Neumitglieder klare politische Kriterien erfüllen mussten, bevor sie überhaupt offizielle Verhandlungen mit der Europäischen Union aufnehmen konnten. Darüber hinaus konnten sie auf einen demokratischen Reifeprozess von 15 Jahren zurückblicken. Sowohl die Europäische Union als auch die Politiker und die die Gesellschaft und Öffentlichkeit beeinflussenden Experten und Institutionen der beitretenden Länder gingen davon aus, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union die demokratischen Grundwerte überall und automatisch weiter verfestigt. Deshalb konzentrierten sich die Erwartungen auf die folgenden vier Bereiche wirtschaftlicher, sozialer und teilweise institutioneller Natur.

Erstens: freier Waren- und Dienstleistungsverkehr. Zwar wurde der freie Warenhandel praktisch schon 2002, also zwei Jahre vor dem Beitritt verwirklicht (im Unterschied zum Beitritt von Spanien und Portugal, wo diese Barriere erst im Moment des Beitritts und teilweise mit zusätzlichen Übergangsregelungen erfolgte). Doch umfasste der Freihandel bestimmte Agrarprodukte noch nicht, sodass ein hundertprozentiger Freihandel erst im Moment des Beitritts erreicht werden konnte.¹ Noch wichtiger war allerdings der Umstand, dass der freie Warenverkehr erst mit Beginn der Vollmitgliedschaft nicht mehr suspendiert werden kann. Die Europäische Union hat zahlreiche bilaterale und regionale Freihandelsabkommen (ohne Agrargüter!) mit Drittstaaten, die jedoch immer außer Kraft gesetzt werden können, wenn die andere Seite grundlegende demokratische Werte verletzt (Handelsinstrumente als ‚politische Waffe‘). Darüber hinaus haben sich die neuen Mitglieder weitere wirtschaftliche (und soziale) Vorteile durch die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs erhofft.

Zweitens: Der freie Personenverkehr, insbesondere die Freizügigkeit der Arbeitskräfte (teilweise der Arbeitgeber) stellte eine eindeutige und nicht nur wirtschaftliche, sondern auch soziale und politische Priorität für die meisten Neumitglieder dar. Insbesondere Polen und die baltischen Staaten sahen in diesem Punkt den wichtigsten Nutzen der EU-Mitgliedschaft, den man auch bei der Bevölkerung ausgezeichnet kommunizieren konnte.

Drittens: Eine nicht weniger wichtige, für manche Länder (wie Ungarn) bei Weitem die wichtigste Priorität lag im Zugang zu den Finanzmitteln aus dem gemeinsamen EU-Haushalt. Sie war ebenso einfach zu kommunizieren und geeignet, den größten Teil der Bevölkerung von den Vorteilen der Mitgliedschaft zu überzeugen.

Viertens: Der Status der Vollmitgliedschaft hat den neuen Ländern die Gelegenheit geboten, an allen Gremien der Europäischen Union gleichberechtigt und aktiv teilzunehmen, die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union mitzugestalten, strategische Interessen² des jeweiligen Mitgliedstaates zu verteidigen oder in vertretbaren Kompromissformeln in die entsprechenden Unionspolitiken einzugliedern.³ Zweifellos kann diese Priorität als die wichtigste und langfristige betrachtet werden. Trotzdem war sie während der

1 Der Anteil dieser Agrarprodukte war am Gesamthandel minimal. Auch muss berücksichtigt werden, dass infolge eines erheblichen Strukturwandels bei Produktion und Ausfuhren Agrargüter bereits 2002 weniger als zehn Prozent (meist weniger als fünf Prozent) der Gesamtausfuhren der Mitgliedstaaten ausmachten.

2 Der Begriff ‚nationale Interessen‘ wird hier bewusst vermieden. Einerseits sind diese schwer definierbar, da die auf vier Jahre gewählten Politiker ihre eigenen partikularen und kurzfristigen (oft kurzfristigen) Interessen gerne als ‚nationale Interessen‘ ausgeben. Andererseits umfassen strategische Zielsetzungen einen weit längeren Zeitrahmen als denjenigen, den ein politischer Zyklus nach den gegebenen demokratischen Spielregeln abdeckt.

3 Länder, die nicht Mitglieder sind, aber erheblich von den Entwicklungen der europäischen Integration abhängen, sind zu einer einseitigen Anpassung an die EU-Regeln gezwungen. Darüber hinaus können zusätzliche Anpassungskosten dadurch entstehen, dass sie über die Motive und die Ergebnisse der Entscheidungsprozesse erst spät oder nur partiell (oder sogar verzerrt) informiert sind.

Vorbereitung auf die Vollmitgliedschaft in keinem Beitrittsland gebührend betont worden. Nicht nur die Bevölkerung konnte vielmehr durch Freizügigkeit und Finanztransfers für die Europäische Union mobilisiert werden als durch den für die meisten Bürger schwer verständlichen Nutzen einer institutionellen Vollmitgliedschaft. Es ist besonders auffallend – und ein keineswegs positiver Testfall, dass die meisten Politiker kleiner Länder nicht begriffen haben, dass ihr Spielraum durch die ebenbürtige Teilnahme an einem großen Machtgefüge, das weltwirtschaftliche Entwicklungen beeinflusst und mitgestaltet, einmalig vergrößert werden kann, was im nationalen Alleingang nie möglich gewesen wäre.

Erwartungen auf dem Prüfstand

Wirkung des freien Warenverkehrs auf den Außenhandel

Wie bereits angemerkt, hat Ungarn im Laufe eines mehr als ein Jahrzehnt umfassenden Liberalisierungsprozesses mit Ausnahme weniger Agrargüter schon 2002 Freihandel mit der Europäischen Union umgesetzt. Der Liberalisierungsplan, der in den Assoziierungsabkommen Ende 1991 festgelegt worden war, konnte ohne Hindernisse oder zeitliche Verzögerungen verwirklicht werden. Die unmittelbaren (zoll- und kontingentbedingten) handelsschaffenden Effekte der Liberalisierung konnten schon vor der Mitgliedschaft größtenteils ausgeschöpft werden.

Doch bedeutete die Mitgliedschaft ab 1. Mai 2004 einen historischen Durchbruch sowohl im institutionellen als auch im wirtschaftlichen Sinn. Einerseits wurden die nationalen Kompetenzen in der Handelspolitik an diesem Tag an ‚Brüssel‘ transferiert und die nationale Außenhandelspolitik in die EU-Handelshoheit eingegliedert. Andererseits wurden die noch bestehenden Handelsbarrieren unter den neuen Mitgliedstaaten (insbesondere innerhalb der Visegrád-Gruppe⁴) über Nacht abgebaut. Tatsächlich haben sich die Visegrád-Länder (plus Slowenien) verständigt, den Intra-Visegrád-Handel parallel zur Handelsliberalisierung mit der ‚EU-15‘ durchzuführen.⁵ Allerdings sind bis zum Beitritt zahlreiche bilaterale Hemmnisse in Kraft geblieben (oder sogar unterschiedliche temporäre Hindernisse mehrmals eingeführt worden), die vor allem landwirtschaftliche Güter und industrielle Vorprodukte betrafen. Der volle und unwiderrufliche Freihandel unter den neuen Mitgliedern erwies sich in den folgenden Jahren als der bei Weitem dynamischste Faktor des Außenhandels nicht nur für Ungarn, sondern auch für die anderen beitretenden Länder.⁶

Die Entwicklung des Außenhandels im ersten Jahrzehnt nach dem Beitritt⁷ kann in drei Abschnitte gegliedert werden: die ersten Jahre bis zur globalen Krise (2004-2008), die Auswirkungen der Krise auf den Außenhandel (2009) sowie die Entwicklung der Warenströme nach der Krise (2009-2013). Die wichtigsten Untersuchungsbereiche sind Umsatz und Dynamik, geografische Orientierung sowohl innerhalb der Europäischen Union (innereuropäischer Handel) als auch im Gesamthandel der Europäischen Union (einschließlich EU-Außenhandel), Warenstruktur und die Entwicklung der Handelsbilanz. Eine statistische Analyse, in der die ungarische Leistung im Vergleich der neuen Mitglieder bewertet werden kann, weist die folgenden Merkmale auf:

4 Die Visegrád-Gruppe besteht aus Polen, Slowakei, Tschechischer Republik und Ungarn.

5 Im Unterschied zu den Westbalkan-Staaten war die regionale Handelsliberalisierung keine Vorbedingung, sondern nur eine ‚Erwartung‘ an die Entwicklung der Beziehungen mit der Europäischen Union. Sie war auch kein Teil der Kopenhagener Kriterien.

6 Ähnliches konnte man auch nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens (Januar 2007) beobachten.

7 Alle Daten beruhen auf den offiziellen Zahlen von Eurostat.

Die Gruppe der Neumitglieder (einschließlich Bulgarien und Rumänien) konnte ihre Gesamtausfuhren in der ganzen Periode überdurchschnittlich steigern. Dementsprechend erhöhte sich ihr Anteil am Gesamtexport der Europäischen Union von 7 Prozent im Jahre 2003 auf 10,9 Prozent in 2008 und auf 12,4 Prozent in 2013. Die Dynamik der ungarischen Ausfuhren blieb jedoch über den ganzen Zeitraum nicht nur hinter der Dynamik der Gruppe zurück, sondern wies die langsamste Entwicklung zwischen 2003 und 2008 auf (94 Prozent gegenüber 127 Prozent des Gruppendurchschnitts). Dieser Trend blieb zwischen 2008 und 2013 unverändert (10,3 Prozent gegenüber 28 Prozent), mit zwei wichtigen Modifizierungen. Erstens näherte sich Slowenien nach 2008 mit ähnlich langsamer Dynamik (10,8 Prozent) Ungarn an. Zweitens, und viel wichtiger, konnte die Dynamik der ungarischen Ausfuhren nicht einmal den Durchschnittswert der Europäischen Union erreichen (13 Prozent). Zwischen 2003 und 2008 war die Leistung des Schlusslichts in der Neumitgliedergruppe mit 94 Prozent immer noch doppelt so hoch wie die Gesamtdynamik der Europäischen Union mit 45 Prozent. Die unterdurchschnittliche Dynamik vor der globalen Krise kann noch – wenigstens teilweise – dadurch erklärt werden, dass sich Ungarn aufgrund seiner höheren Wirtschaftsleistung und höheren ‚Integrationsreife‘ die handels-schaffenden Effekte bereits vor dem Beitritt zunutze machen konnte, während sich in den (meisten) anderen Ländern erst nach 2004 dieser Effekt voll entfalten konnte. Die unzufriedenstellende Entwicklung in der zweiten Phase kann jedoch mit diesem Argument nicht erklärt werden. Die Strukturprobleme der ungarischen Wirtschaft, begleitet von einer Wachstumsschwäche, fehlenden Neuinvestitionen und Arbeitskräfteproblemen, haben sich nach der Krise immer mehr bemerkbar gemacht. Die Politik der Orbán-Regierung nach 2010 hat diesen negativen Prozess durch zahlreiche Schritte (von den Steuererhöhungen bis zum feindlichen Verhalten gegenüber ausländischen Firmen und Banken) eindeutig verschärft. Während das unterdurchschnittliche Exportwachstum Ungarns zwischen 2003 und 2008 noch ausreichte, den ungarischen Anteil am Gesamtexport der Europäischen Union von 1,37 auf 1,83 Prozent zu steigern, fiel der Anteil im Jahre 2013 mit 1,78 Prozent niedriger aus als fünf Jahre zuvor. Noch dramatischer ist der Positionsverlust Ungarns, wenn man den prozentualen Anteil der ungarischen Exporte an den Gesamtausfuhren der Neumitglieder im jeweiligen Jahr betrachtet. Zwar blieb Ungarn der drittgrößte Exporteur der Gruppe, doch fiel sein Anteil in einem Jahrzehnt von 19,6 Prozent (2003) auf 14,4 Prozent (2013) zurück, während – mit Ausnahme von Slowenien und der Tschechischen Republik – alle anderen Neumitglieder ihre Position verbessern konnten (zum Beispiel Polen von 24,4 auf 26,9 Prozent, die Slowakei von 9,9 auf 11,5 Prozent). Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den Ausfuhren der Visegrád-Länder nach Deutschland ab. Polens Ausfuhren nach Deutschland wuchsen um 124 Prozent zwischen 2003 und 2013, die der Tschechischen Republik um 101 Prozent und die der Slowakei um 67 Prozent, gegenüber 46 Prozent im Falle Ungarns. Damit fiel Ungarns Anteil am Gesamtexport der Visegrád-Staaten nach Deutschland in einem Jahrzehnt von 25,2 auf 19,4 Prozent (und betrug damit kaum mehr als die Hälfte des polnischen Wertes).

Die Struktur der ungarischen Ausfuhren ist (zusammen mit Tschechien) weiterhin am ‚modernsten‘, wenn man den über 60-prozentigen Anteil von Maschinen, Elektronik, pharmazeutischen Produkten und Transportmitteln betrachtet. Diese ‚moderne‘ Struktur spiegelt die grundsätzliche Modernisierungsrolle ausländischer Investoren (einschließlich einer Reihe führender transnationaler Unternehmen) in Ungarn seit Mitte der 1990er Jahre wider. Doch gibt es mehrere Anzeichen dafür, dass diese Struktur nicht aufrecht erhalten werden kann und dadurch auch die Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Wirtschaft in

den nächsten Jahren infrage gestellt werden könnte. Erstens sind in den letzten Jahren die notwendigen (teilweise geringen und keiner Schlagzeile werten) Investitionen ausgeblieben, was die Wettbewerbsfähigkeit bereits heute und mehr noch in den nächsten Jahren schwächen könnte. Zweitens ist eine wichtige und längerfristig nicht unbedingt strukturfördernde Verschiebung zwischen den führenden Exportzweigen sichtbar geworden. In den letzten Jahren gab es in der ungarischen Industrie praktisch nur in der Automobilindustrie Großprojekte (Mercedes, Audi, Knorr-Bremse usw.), die überwiegend noch von der Regierung vor 2010 ausgehandelt worden waren. Damit haben sich Produktion und Export von einer diversifizierten in Richtung auf eine weniger diversifizierte Struktur verschoben.⁸ Damit ist die potenzielle Krisenanfälligkeit gestiegen, auch wenn diese Investitionen kurzfristig einen bedeutenden Beitrag zur Ausfuhr geleistet haben. Wenn jedoch die Chinesen in den nächsten Jahren auf dem letzten großen, bisher von ihnen noch nicht eroberten Automarkt erscheinen, was durchaus vorstellbar ist, können erhebliche Probleme auftreten. Drittens ist der weiterhin niedrige (wenn auch steigende) Anteil der einheimischen Produktion (Mehrwert) an der ungarischen Produktion und der Ausfuhren zu erwähnen. Die Wettbewerbsfähigkeit der ungarischen Wirtschaft basiert weiterhin auf hochwertigen Einfuhren, die die meist ausländischen Unternehmen in ihre Produktion in Ungarn einbauen, um die so entstandenen Produkte im Ausland (überwiegend in der Europäischen Union) zu vermarkten. Die meisten ungarischen, kleinen und mittleren Unternehmen sind nicht in der Lage, unmittelbar zu exportieren oder effiziente Zulieferer großer ausländischer Firmen zu werden. Trotz entsprechender Erwartungen konnten die verfügbaren EU-Gelder an dieser Situation bisher nichts grundsätzlich ändern.⁹

Die geografische Orientierung wurde vom Beitritt erheblich beeinflusst. Das Beseitigen von Handelsbarrieren hat den Handel unter den neuen Mitgliedstaaten beflügelt.¹⁰ Ungarn war einer der größten Nutznießer, sowohl was die Dynamik als auch die Bilanz betrifft. Der Anteil der Visegrád-Länder (und Slowenien) am ungarischen Außenhandel lag vor dem Beitritt bei etwa sieben Prozent. 2013 hatten die neuen Mitgliedstaaten einen Anteil von 22,8 Prozent an den ungarischen Gesamtausfuhren und 20 Prozent an den Gesamteinfuhren. Der Handel zwischen den neuen Mitgliedstaaten wurde vor allem von den in dieser Region agierenden multinationalen (ausländischen) Unternehmen vorangetrieben. Sie waren von Anfang an feste Befürworter der EU-Erweiterung und haben die neuen Mitgliedstaaten nach dem EU-Beitritt in ihre regionale/europäische und oft auch in ihre globale Strategie eingebunden. Darüber hinaus profitierten auch exportorientierte Klein- und Mittelbetriebe. Nicht zuletzt hat eben dieser einheitliche regionale Markt der Entwicklung von regionalen transnationalen Unternehmen einen kräftigen An Schub verliehen. Unter ihnen befinden sich nicht wenige ungarische Firmen (wie der Mineralölkonzern MOL, die Bank OTP, Hungarhotels, Gedeon Richter usw.).

8 In den letzten Jahren haben mehrere Experten auf die große ‚Verwundbarkeit‘ der slowakischen Exporte aufmerksam gemacht, denn mehr als die Hälfte der ausgeführten Produkte sind aus der Automobilindustrie.

9 Die eigentlichen Gründe liegen jedoch viel tiefer. Im Rahmen der Wirtschaftsreformen wurde die private Unternehmenstätigkeit in den 1980er Jahren in Ungarn – in beschränktem Rahmen – erlaubt. Diese ‚pseudo-privatwirtschaftliche‘ Entwicklung hat zahlreiche Initiativen zutage gefördert. Ihr Erfolg war jedoch durch effiziente Steuerhinterziehung und Zugang zu staatlichen Unterstützungen bedingt. Keiner dieser Faktoren kann für die Ausgestaltung wettbewerbsfähiger Leistungen herangezogen werden. Diese Verhaltensweise hat die Wende überlebt während in den anderen neuen Mitgliedstaaten das private Unternehmertum sich erst nach der Wende in einem anderen (marktwirtschaftlichen) Umfeld zu entfalten begann.

10 Den relativ kleinsten, aber dennoch erheblichen Anstieg verzeichnete der Handel zwischen Tschechischer Republik und Slowakei, da die beiden Länder ihre wirtschaftliche Verflechtung auch nach der Teilung bewahrt haben.

Nach der Krise, die 2009 alle, vor allem jedoch die besonders offenen, außenhandelsintensiven Mitgliedstaaten tief getroffen hatte,¹¹ stand eine zweite Welle der geografischen Reorientierung an. Um der Krise und dem drastischen Rückgang der Nachfrage sowohl im jeweils eigenen Land als auch im innereuropäischen Handel entgegenzuwirken, versuchten alle Mitgliedstaaten neue Märkte zu erschließen. Dazu boten sich die aufstrebenden Märkte an, die die Krise weniger gespürt hatten und an einem starken Wachstumskurs festhalten konnten (China und Südostasien, Russland, Indien, Brasilien, Türkei, die ölfördernden Länder des Nahen Ostens). Diese wirtschaftlich motivierte geografische Reorientierung erhielt eine politische Dimension in der Politik der Orbán-Regierung nach 2010, derzufolge man sich gegenüber „dem zurückfallenden Westen dem aufwärtsstrebenden Osten“¹² zuwenden soll. Welchen Erfolg die Öffnung nach Osten bisher gezeitigt hat, belegen die folgenden statistischen Angaben. Tatsächlich geht es hier um einen allgemeinen Trend. Alle Mitgliedstaaten haben die neuen Möglichkeiten außerhalb der Europäischen Union erkannt. In der Europäischen Union der 27 Mitgliedstaaten ging der innereuropäische Anteil der Ausfuhren bereits zwischen 2003 und 2008 von 68,8 auf 67,3 Prozent zurück. Dieser Prozess beschleunigte sich nach der Krise, sodass der innereuropäische Anteil 2013 bei 61,8 Prozent lag. Mit Ausnahme von Slowenien sind alle neuen Mitgliedstaaten demselben Trend gefolgt (im Durchschnitt der zehn neuen Mitgliedstaaten ging der inner-europäische Anteil von 81,3 Prozent auf 74,8 Prozent in zehn Jahren zurück). Auch Ungarn verzeichnete einen Rückgang von 84,3 Prozent in 2003 auf 76,4 Prozent in 2013. Allerdings fällt der Löwenanteil des Marktwechsels in die ersten fünf Jahre der EU-Mitgliedschaft (Rückgang der innereuropäischen Exporte um 5,6 Prozentpunkte), während die Veränderung zwischen 2009 und 2013 – trotz der angekündigten offiziellen Politikwende (hin zum Osten) – nur eine Verschiebung von 2,3 Prozentpunkten ausmacht. Der recht begrenzte Erfolg dieser geografischen ‚Reorientierungsstrategie‘ wird noch offensichtlicher, wenn man die ungarische Leistung mit der Europäischen Union und mit den anderen neuen Mitgliedstaaten vergleicht. Zwischen 2008 und 2013 konnte die ‚EU-27‘ ihre Extra-EU-Ausfuhren um 32 Prozent steigern, während der entsprechende Wert für Ungarn bei 19 Prozent lag (damit ist der Anteil Ungarns an den Extra-EU-Ausfuhren merklich gefallen). Alle anderen neuen Mitglieder konnten ihre Extra-EU-Ausfuhren im selben Zeitraum um 40 bis 70 Prozent erhöhen (mit Ausnahme von Slowenien mit acht Prozent).

Eine geografische Reorientierung kann allerdings nur durch wettbewerbsfähige, finanz- und technologiestarke Unternehmen getragen werden, insbesondere wenn man die hohen Transport- und Kommunikationskosten sowie die wirtschaftlichen, institutionellen und rechtlichen Unsicherheiten des Erschließens neuer Märkte in Betracht zieht. Eine erfolgreiche Reorientierung des Außenhandels in kleinen Ländern setzt entweder das Vorhandensein starker multinationaler Unternehmen oder wettbewerbsfähiger nationaler Firmen (einschließlich exportorientierter kleiner und mittlerer Unternehmen) oder beides vor-

11 Infolge der globalen Krise sank das Brutto sozialprodukt der Europäischen Union im Durchschnitt um 4,6 Prozent während die Ausfuhren um fast 20 Prozent zurückgingen.

12 Peter Rada/Rye Esther (Hrsg.): Külpolitikánk és külügyi szolgálatunk megújulása 2010-2013. A magyar külpolitika és a Külügyminisztérium átalakulása (Die Erneuerung unserer Außenpolitik und Auswärtigen Dienstes), abrufbar unter: http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/18/90000/Kulpolitikank_es_kulugyi_szolgalatunk_megujulasa_2010-2013.pdf (letzter Zugriff: 13.10.2014). Interessanterweise wurde dieser Bericht teilweise aus EU-Geldern finanziert. Für eine erste kritische Bewertung siehe Gordon Bajnai, früherer Ministerpräsident, u.a.: Magyar Külkapcsolati Bizonyítvány (Zeugnis der Außenbeziehungen Ungarns), herausgegeben von der Stiftung Vaterland und Fortschritt, Budapest 2013, abrufbar unter: http://www.hazaeshaladas.hu/ftp/kulkapcsolati_bizonyitvany_039_039_.pdf (letzter Zugriff: 13.10.2014).

aus. Die geografische Reorientierung der ungarischen Ausfuhren, soweit sie bisher stattgefunden hat, kann daher überwiegend der Marktstrategie der in Ungarn tätigen multinationalen Unternehmen zugeschrieben und nicht als Erfolg des Wunschenkens der ungarischen Politik gewertet werden.

Schließlich ist an dieser Stelle ein kurzer Kommentar zur Entwicklung der Handelsbilanz hilfreich. Als Ausdruck des niedrigeren Entwicklungsstandes der neuen Mitglieder sowie des gewünschten und in mehreren Ländern sichtbaren Aufholprozesses weisen die meisten von ihnen ein erhebliches Handelsdefizit auf. So hat Polen zwischen 2004 und 2008 ein kumulatives Handelsbilanzdefizit von 79 und Rumänien von fast 78 Milliarden Euro verzeichnet. In dieser Periode hatte nur die Tschechische Republik einen positiven Handelsbilanzsaldo (über 8 Milliarden Euro). Zwischen 2009 und 2013 gab es bereits drei Länder (neben Tschechien auch Ungarn und die Slowakei), die positive Bilanzzahlen berichteten. Ungarn konnte das kumulierte Defizit der ersten fünf Jahre (fast 10 Milliarden Euro) in einen kumulierten Überschuss der letzten fünf Jahre (fast 29 Milliarden Euro) verwandeln. Dabei spielte der schon in der ersten Periode erzielte erhebliche Überschuss des innereuropäischen Handels eine ausschlaggebende Rolle (25 Milliarden Euro in der ersten und 47 Milliarden Euro in der zweiten Periode der zehnjährigen Mitgliedschaft). Etwa 40 Prozent dieses Überschusses, der sonst das Defizit im Russland-Handel vollständig und im China-Handel großenteils finanziert, stammt aus dem Handel mit den neuen Mitgliedstaaten. Man kann also den Schluss ziehen, dass – gemessen am freien Warenverkehr – Ungarn im ersten Jahrzehnt zweifellos ein Gewinner der EU-Mitgliedschaft war. Zwei Aspekte sollte man jedoch noch bedenken. Einerseits kann der erhebliche Überschuss zu 80 Prozent auf die (noch vorhandene) Wettbewerbsfähigkeit der multinationalen Unternehmen in Ungarn zurückgeführt werden. Andererseits erklärt sich der hohe Überschuss durch fehlende Neuinvestitionen, die die Einfuhren auf einem niedrigen Niveau halten. Damit bleibt die Frage der Nachhaltigkeit der gegenwärtigen Situation offen.

Freizügigkeit der Arbeit und des Kapitals

Vollständige (vollberechtigte) Mitgliedschaft konnte bekanntermaßen mit Beginn des Beitritts in ausgewählten Bereichen nicht sofort erreicht werden. Während die Handelsliberalisierung ausnahmslos umgesetzt wurde, haben Übergangsregelungen den freien Strom der Arbeit und des Kapitals (und auch mancher Dienstleistungsbereiche) für eine bestimmte Periode begrenzt. Ihr gemeinsames Merkmal war jedoch, dass sie einen klaren Zeitrahmen hatten und das Ende des Übergangs, das heißt den Beginn des vollberechtigten Status, von Anfang an festgelegt hatten.¹³

Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte gehörte zu den schwierigsten Kapiteln der Beitrittsverhandlungen auf beiden Seiten. Einerseits hatten mehrere alte Mitgliedsländer Angst vor einer ‚Überschwemmung‘ mit Arbeitnehmern aus den ‚armen‘ neuen Mitgliedern, insbesondere aus Polen, einem Land mit hoher Arbeitslosigkeit sowie mobiler und junger Be-

13 Eine andere Art bis zum Erreichen der ‚vollständigen Mitgliedschaft‘ setzt nur Vorbedingungen, die von den neuen Mitgliedstaaten zu erfüllen sind, aber kein Datum. Da es keine Opt-out-Alternative gibt (wie früher für Großbritannien, Irland und Dänemark), müssen die Neumitglieder bestimmte Kriterien erfüllen, deren Zeithorizont nicht im Voraus von der Europäischen Union definiert ist (siehe später bei Schengen und der Eurozone).

völkerung.¹⁴ Andererseits haben einige Beitrittsländer die Freizügigkeit der Arbeitskräfte als ihre wichtigste Erwartung sowohl an die Europäische Union als auch die eigene Bevölkerung formuliert. Als Kompromiss wurde eine Übergangslösung ausgearbeitet, die den Bedürfnissen der einzelnen ‚alten‘ EU-Staaten Rechnung trug. Großbritannien, Irland und Schweden haben ihre Grenzen mit dem Beitritt geöffnet, andere sind diesem Weg nach einem oder zwei Jahren gefolgt, während Deutschland und Österreich – teilweise aus verständlichen Gründen – die siebenjährige Übergangsfrist in Anspruch genommen haben.

Aus mehreren Gründen gehörte Ungarn – zusammen mit der Tschechischen Republik und Slowenien – nicht zur ‚kämpferischen Pioniergruppe‘. Nicht nur sprachliche Hindernisse, sondern auch psychologische, geografische und wirtschaftliche Motive begründeten die geringe Mobilität der ungarischen Bevölkerung. Infolge der grundlegend verfehlten ungarischen Immobilienpolitik nach 1990 befanden sich 95 Prozent der Wohnungen und Häuser in Privatbesitz.¹⁵ Damit wurden die meisten Arbeitnehmer ‚eigentumsgefesselt‘, sogar innerhalb Ungarns. Ein Arbeitnehmer in einer unterentwickelten Region ohne Arbeitsplatzangebot konnte zwar ein attraktives Angebot in der Hauptstadt oder in Westungarn bekommen, war aber meist nicht in der Lage umzuziehen. Sein Eigentum war nicht oder nur zu einem sehr niedrigen Preis zu verkaufen, während er kein Geld für den Ankauf eines neuen Eigentums in einer dynamischen Region hatte. Als Alternative erschien das Mieten einer Wohnung, der Mietpreis hätte jedoch die Hälfte seines Monatsgehalts erfordert, sodass sein verfügbares Geld zum (Über-)leben nicht höher gewesen wäre als entweder das niedrigere Gehalt oder sogar die Sozialhilfe, die er in der unterentwickelten Region regelmäßig erhalten konnte.

Außerdem hat sich die ungarische Wirtschaft als erste von der Transformationskrise erholt. Die neue Dynamik, die einerseits durch die Auslandsinvestitionen, andererseits durch die erfolgreiche Stabilisierungspolitik im Jahre 1995 genährt wurde, schuf neue und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze für gut ausgebildete Leute. Zwar war der Lohnunterschied zwischen einem westeuropäischen und einem ungarischen Arbeitsplatz hoch, doch lockte diese Tatsache wenige ungarische Arbeitnehmer ins Ausland. Im Unterschied zu polnischen oder baltischen Arbeitskräften (ganz zu schweigen von den bulgarischen und rumänischen) sahen sich zumeist junge Ungarn von den Möglichkeiten in der Computerindustrie in Irland oder von Arbeitsplätzen als Ärzte in Schweden motiviert, Ungarn zu verlassen. Sehr wenige verließen das Land unter Preisgabe ihrer Ausbildung und Qualifizierung oder zur Annahme einer niedrig(-er) qualifizierten Arbeitsstelle. Als hilfreich erwies sich dabei die Pendelarbeit zwischen Westungarn und Ostösterreich (meist Burgenland, aber auch Steiermark und Wien). Dank der vorhandenen guten Infrastruktur hatte das Pendeln nicht nur die grenznahen Regionen erfasst, sondern auch Ungarn, die in einer Distanz von 40 bis 70 Kilometern zum österreichischen Arbeitsplatz lebten. Hotels und Gaststätten, qualifizierte Dienstleistungen (wie Heilgymnastik, Unterricht) und das Bau- und Gesundheitswesen hatten zahlreiche Ungarn angezogen, die entweder jeden Tag oder – im schlimmsten Fall – jedes Wochenende zwischen dem eigenen Haus in Ungarn und einem

14 Interessanterweise wurde viel weniger Aufmerksamkeit der Tatsache geschenkt, dass sich im Moment der Erweiterung 2004 schon mehr als 2 Millionen Rumänen und etwa 700.000 Bulgaren – das heißt ohne dass der Beitritt dieser Länder vollzogen war – in verschiedenen EU-Ländern aufhielten und arbeiteten.

15 Privatbesitz eines Hauses oder einer Wohnung war eine der recht beschränkten Möglichkeiten der Schaffung ‚privaten Eigentums‘ bis Ende der 1980er Jahre. Danach hätte man jedoch diese ‚falsche Mentalität‘ nicht weiter stärken, sondern den Bau von Mietwohnungen fördern und den privaten Wohnungsbau nicht weiter begünstigen sollen.

besser bezahlten Arbeitsplatz in Österreich pendelten. Niedrigere Lebenshaltungskosten in Ungarn und höhere Löhne in Österreich ergaben so eine ‚perfekte Rechnung‘.

Diese Situation hat sich nach 2010 grundsätzlich und sehr rasch geändert. Es würde hier zu weit führen, alle Gründe dafür eingehend darzustellen, doch neben anderen Aspekten kann der entscheidende Einfluss der Orbán-Regierung nicht geleugnet werden. Sicher haben die weiter bestehenden Lohnunterschiede an sich keine bedeutende Wirkung entfaltet. Vielmehr spielten die rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheiten in Ungarn und die Ausweglosigkeit nicht nur der jungen, sondern auch der älteren Generation eine Rolle. Aus verschiedenen Gründen sind die Investitionen rückläufig; es gibt kaum neue Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeitnehmer und die Kluft zwischen der formalen Ausbildung und den Anforderungen der Unternehmen ist tiefer geworden. Noch wichtiger scheint jedoch der Einfluss der politischen und psychologischen Spaltung in der ungarischen Bevölkerung zu sein, die bewusst – und absolut unverantwortlich, aber mit Erfolg – von der FIDESZ-Partei seit 2002, als Orbán die Wahlen verloren hatte, angestrebt wird. Der ‚Freiheitskampf‘, der gegen den Westen im Allgemeinen und gegen Banken, multinationale Unternehmen, internationale Finanzinstitute und auch die Europäische Union geführt wird, hat die meisten westlich orientierten und an der nachhaltigen Modernisierung des Landes interessierten Ungarn von ihrem Land entfremdet. Dieser Entfremdungseffekt, der in den letzten Jahren zu massiver Emigration geführt hat, hat auch die ganz junge Generation erfasst. Es sind nicht mehr nur ausgebildete junge Leute, die das Land verlassen, sondern viele 18-Jährige, die ihr Studium (oder ihr Leben) im Ausland fortsetzen wollen.¹⁶ Im Ergebnis schätzt man heute die Zahl der Ungarn, die im Ausland arbeiten und in den letzten vier Jahren das Land verlassen haben, auf 400.000 bis 500.000 (oder zwei Prozent der Bevölkerung beziehungsweise fast zehn Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter). Zum Vergleich haben 1956 etwa 200.000 Ungarn das Land verlassen. Da es gegenwärtig keine Anzeichen für eine kurz- oder mittelfristige Rückwanderung gibt (der aktuelle Trend lässt sich sogar kaum stoppen), wird sich Ungarn bald von denselben Problemen herausgefordert sehen wie Bulgarien oder Rumänien: ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, die eine Vorbedingung für heimische und ausländische Investitionen sind; weniger Steuereinnahmen; zunehmend unbezahlbare Renten und Kosten für die Krankenversicherung; entvölkerte Regionen; eine abnehmende und alternde Bevölkerung und vor allem ein Unterschreiten der kritischen Masse in der Bevölkerung, die den heutigen Trend umkehren und das Land auf den Pfad der wirtschaftlichen, sozialen und nicht zuletzt geistigen Modernisierung zurückführen könnte.

Hinsichtlich des freien Kapitalverkehrs hat Ungarn auf einer Übergangslösung bestanden. Zur Zeit des Beitritts wurde mit Recht angenommen, dass die sofortige Liberalisierung des Kaufs und Verkaufs des ungarischen landwirtschaftlichen Bodens wegen des erheblichen Unterschieds der Preise zwischen Ungarn und den alten EU-Ländern nicht zugelassen werden darf. Eine siebenjährige Übergangsperiode wurde ausgehandelt, die um

16 Die gegenwärtige ungarische Bildungspolitik (wenn man von einer solchen überhaupt sprechen kann) ist absolut ungeeignet, um wettbewerbsfähige Arbeitskräfte im 21. Jahrhundert auszubilden. So fehlt es nicht nur an Strukturreformen in der Bildungspolitik, sondern es wurde auch eine klare Hinwendung zur (nicht immer) ‚ruhmreichen‘ Geschichte Ungarns vollzogen. Noch kostenträchtiger ist die Entscheidung, das obligatorische Bildungsalter auf 16 Jahre zu senken. Die staatlichen Ausgaben für höhere Bildung (Universitäten, Hochschulen) wurden im Rahmen der verfehlten ‚Stabilisierungspolitik‘ und der rücksichtslosen Erfüllung des Maastricht-Kriteriums, das Budgetdefizit auf weniger als drei Prozent zu senken, nach 2010 um fast 30 Prozent gesenkt.

weitere drei Jahre verlängert werden konnte.¹⁷ Diese Frist ist jedoch am 1. Mai 2014 abgelaufen. Mehrere ungarische Regierungen hätten während eines Jahrzehnts eine Reihe von Maßnahmen beziehungsweise Reformen einführen können, um die ungarische Landwirtschaft auf die Öffnung vorzubereiten. Leider blieb die Landwirtschaft eine ‚Gefangene‘ der Tages- und Parteipolitik, sodass die notwendigen Reformen nicht stattfanden.¹⁸ Mit kräftigem Rückenwind der extrem rechten Partei „Jobbik“ versucht die Regierung jetzt der im Rahmen des Beitrittsabkommens zur Europäischen Union akzeptierten Liberalisierung mit Spezialregeln und nicht zuletzt mit nationaler Rhetorik zu entgehen („ungarischer Boden gehört den Ungarn und er ist nicht zu verkaufen“¹⁹). Wie viele andere Maßnahmen der ungarischen Regierung, könnten auch diese Spezialregeln von der Europäischen Kommission untersucht und vermutlich für EU-rechtswidrig erklärt werden. In einem solchen Fall könnte die Regierung allerdings die Anti-EU-Stimmung, die es in weiten Teilen der ungarischen Bevölkerung gibt, weiter aufpeitschen.

Finanztransfers aus dem EU-Haushalt

Ungarn ist nach Polen der zweitgrößte Nettoempfänger von EU-Geldern unter den neuen Mitgliedstaaten. Es überrascht nicht, dass die EU-Politik der Regierungen seit dem Beitritt Ungarns den Nettotransfer kontinuierlich als den wichtigsten, unmittelbar positiven Beitrag der EU-Mitgliedschaft dargestellt, in die jeweilige ungarische Wirtschafts-, Entwicklungs- und Sozialpolitik eingebaut und entsprechend kommuniziert hat.

Allerdings wurde die ungarische Vollmitgliedschaft in diesem Bereich erst 2007 erreicht. Die Haushaltspolitik der Europäischen Union für die Periode 2000 bis 2006 wurde noch im Frühling 1999 in Berlin beschlossen. Sie hatte zwar die Kosten der Erweiterung berücksichtigt, konnte jedoch keine konkreten Zahlen vorsehen, weil man nicht wusste, wie viele Länder überhaupt in dieser Periode beitreten würden und zu welchem Zeitpunkt.²⁰ Der Spielraum des Haushalts blieb daher beschränkt, als sich herausstellte, dass der Beitritt von zehn Ländern am 1. Mai 2004 erfolgen würde. Deshalb konnte das Prinzip der Gleichberechtigung für die neuen Mitglieder bis Ende 2006 nicht geltend gemacht werden. In der Übergangsperiode waren etwa 1 Milliarde Euro pro Jahr für Ungarn (wie auch für die anderen Länder) vorgesehen, ein Betrag, der viel höher war als vor der Mitgliedschaft (als alle Kandidatenstaaten insgesamt 3 Milliarden Euro unter sich in drei Bereichen – Agrar, Kohäsion, Institutionen – aufteilen mussten). Allerdings lag diese Summe weit unter derjenigen, die den weniger entwickelten alten Mitgliedern mit ähnlicher Bevölkerungszahl (Griechenland und Portugal) zur Verfügung stand.

Die Vollmitgliedschaft in dieser Hinsicht wurde erst im neuen Finanzrahmen für die Periode 2007 bis 2013 erreicht. Ausschlaggebend war dabei die vollwertige Mitgliedschaft in

17 Nicht alle Neumitglieder waren an diesen Übergangsregeln interessiert, entweder weil die Bodenpreise viel höher waren (Slowenien) oder die Landwirtschaft und der ‚einheimische Boden‘ keinen psychologischen Wert in der Bevölkerung hatten (baltische Staaten, Slowakei, Tschechien).

18 In dieser Situation konnten sich Privatinteressen durchaus durchsetzen. So ist es zu zahlreichen ‚Taschenverträgen‘ zwischen ungarischen und österreichischen Bauern gekommen, die den Behörden nicht gemeldet, sondern zwischen den ursprünglich ungarischen Besitzern und den neuen österreichischen ‚Eigentümern‘ ausgehandelt wurden. Sie sollen jetzt rückgängig gemacht werden.

19 Diese Forderung gehörte schon 2010 zur Wahlkampagne der FIDESZ-Partei und wurde in einer Orbán-Rede vor Beginn der Tagesordnung im Parlament am 28. März 2011 wieder aufgegriffen. Vgl. Akiraly: A magyar föld nem nem eladó!!4! (Ungarisches Land ist nicht zu verkaufen), abrufbar unter: <http://444.hu/2013/05/23/a-magyar-fold-nem-nem-elado4> (letzter Zugriff: 13.10.2014).

20 In den einschlägigen Dokumenten wurde 2002 als das früheste Erweiterungsdatum und die Erweiterung um fünf bis sechs Mitglieder angegeben.

den entsprechenden Gremien der Europäischen Union, die über diesen Finanzrahmen verhandelt und die Entscheidung getroffen haben. Dementsprechend standen Ungarn in dieser Periode insgesamt 25,3 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfonds zur Verfügung, mehr als für Griechenland, Portugal oder auch Tschechien.²¹ Pro Jahr bedeutete diese Summe mehr als 3 Milliarden Euro oder etwa drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts, wovon man – unter normalen Umständen – ein jährliches Wirtschaftswachstum von drei bis vier Prozent hätte erwarten können. Die Frage war nun, wie dieses Geld am besten verwendet werden kann, wobei zwei Prioritäten hierbei miteinander konkurrierten. Einerseits das möglichst vollständige Ausschöpfen der Geldquelle, um den Nettozahlern zu beweisen, dass Ungarn in der Lage ist, diese Summe auch aufzubrauchen. Andererseits das Erreichen höchster Effizienz bei den Investitionen, um die ungarische Wirtschaft (und Gesellschaft) auf einen nachhaltigen Wachstumspfad zu führen, auch wenn die verfügbare Summe nicht zu 100 Prozent in Anspruch genommen wird.

Trotz 15-jähriger Erfahrung im Umgang mit den vorherigen, allerdings weit geringeren EU-Geldern, war die Einarbeitungszeit für die nunmehr in die EU-Verfahren eingegliederten ungarischen Institutionen bei Weitem nicht einfach. Probleme bei der Entwicklung der ungarischen Wirtschaft seit 2006 sowie die Auswirkungen der globalen Krise haben zahlreiche Konzepte zu Fall gebracht oder verändert, um das Krisenmanagement zu finanzieren. Darüber hinaus spielte auch eine Rolle, wie schnell man mit unterschiedlichen Projekten über die Gelder verfügen konnte. So haben kurzfristig finanzierbare Projekte längerfristige, strukturelle und Modernisierungsprojekte verdrängt. Niemand leugnet, dass schöne Innenstädte, Springbrunnen, bessere Straßen, Heilbäder, gepflegte botanische Gärten einen Mehrwert für die Gesellschaft darstellen. Sie müssen jedoch nicht nur nach der Errichtung instandgehalten werden, wofür keine EU-Gelder mehr zur Verfügung stehen. Sie haben zudem Gelder von Projekten abgezogen, die der mittelfristigen und nachhaltigen Entwicklung der ungarischen Wirtschaft (und Gesellschaft) gedient hätten.

Trotz aller Schwierigkeiten konnte Ungarn in den ersten Jahren des neuen Finanzrahmens ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Der Absorptionsgrad war einer der höchsten unter den neuen Mitgliedstaaten und der höchste unter denjenigen, die die meisten Gelder erhalten hatten (Tschechien, Polen, Rumänien). Nach dem Amtsantritt der Orbán-Regierung erfolgte eine drastische Unterbrechung dieses Lern- und Anpassungsprozesses. Zunächst kam es zu personellen Wechseln, sodass die meisten Experten, die sich in diesen Bereich eingearbeitet hatten, entlassen und durch neue, vielleicht sachkundige, aber wenig vorbereitete ‚Experten‘ ohne Brüsseler Kontakte ersetzt wurden. Es überrascht daher nicht, dass sowohl die Anzahl der Projekte als auch der Verwendungsgrad von EU-Geldern zwischen 2011 und 2013 zurückging. Eine höchst bedenkliche Situation ergab sich dann 2013, dem letzten Jahr des siebenjährigen Finanzrahmens. Um die noch vorhandene Summe von mehr als 5 Milliarden Euro zu erhalten, wurde eine von der Europäischen Union scharf kritisierte institutionelle Veränderung vorgenommen. Alle EU-Gelder wurden im Verantwortungsbereich des stellvertretenden Ministerpräsidenten János Lázár konzentriert und vom früheren Entwicklungsministerium abgezogen.²² Damit ging die Transparenz bei der Auszahlung von EU-Geldern komplett verloren; diese war zwar seit 2011

21 Diesem Betrag stehen ungarische Zahlungen in den EU-Haushalt von etwa 6,6 Milliarden Euro in sieben Jahren oder fast 1 Milliarde Euro pro Jahr gegenüber. Die Unterstützung aus dem Agrarfonds ist hier nicht mit eingerechnet.

22 Es ist eine andere Frage, dass die zuständige Ministerin während ihrer Amtsperiode nicht ein einziges Mal nach Brüssel reiste.

lückenhaft, aber noch nicht vollständig unglaubwürdig geworden. Mitte April 2014 hat die Europäische Kommission entschieden, von der Auszahlung europäischer Gelder an die ungarische Regierung bis auf Weiteres abzusehen.²³

Bevor dieser Brüsseler Schritt unternommen wurde, hat die ‚zentralisierte‘ ungarische Behörde unter Lázár in der zweiten Hälfte 2013 und Anfang 2014 – in einem beschleunigten Verfahren – zahlreiche Projekte aus EU-Geldern finanziert. Um langfristige Genehmigungsverfahren für größere Projekte zu vermeiden, das verfügbare Geld doch abzurufen und gleichzeitig wahlpolitische Ziele zu verfolgen (im April 2014 gab es Parlamentswahlen in Ungarn, die – mit der Unterstützung der ungarischen Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit vor allem in Rumänien – erneut eine Zweidrittelmehrheit für Orbán ergaben.²⁴) hat man umfangreiche öffentliche Arbeitsprogramme (‚public works‘) initiiert. Damit konnte die in manchen Regionen erschreckend hohe Arbeitslosigkeit vorübergehend gesenkt werden – mit Gehältern, die eindeutig unter dem Mindestlohn lagen. Eine solche Verwendung der EU-Gelder ist zweifellos weder geeignet, die sozialen Probleme längerfristig zu lösen, noch fördert sie eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und die Ausbildung wettbewerbsfähiger Arbeitskräfte. Eine ineffizientere Verwendung von EU-Geldern ist kaum vorstellbar. Auch die Belebung der Bauindustrie (als Konsequenz der drastischen Zinssenkungen der Nationalbank, wobei Ersparnisse mit Null- oder Negativzins in andere, nicht zuletzt Immobilien-Investitionen umgelenkt werden) kann ohne EU-Gelder nicht auskommen.

Während die Regierung einen kontinuierlichen ‚Freiheitskampf‘ (auch) gegen Brüssel führt,²⁵ kann sie den ungarischen Haushalt ohne den Zufluss von EU-Geldern nicht aufrechterhalten. Mehr als 90 Prozent des Finanzierungsbedarfs der im öffentlichen Haushalt enthaltenen Projekte wird aus EU-Geldern gedeckt. Zwar gibt es eine Eigenquote von 15 (manchmal 25 Prozent), ohne den bestimmenden EU-Anteil könnten diese Projekte nicht verwirklicht werden.²⁶ Aufgrund der ausbeuterischen und auslandsfeindlichen Wirtschaftspolitik der Regierung kann keine nachhaltige wirtschaftliche Belebung aus eigener Kraft erfolgen. Ob diese mit den EU-Beiträgen möglich ist, hängt einerseits davon ab, ob und wann Brüssel die gegenwärtige Zahlungssperre außer Kraft setzt, und andererseits wann und wie die gegenwärtige (Miss-)wirtschaftspolitik geändert und wirklich wettbewerbsfähige Unternehmen unterstützt werden.

23 Schon seit Ende 2013 haben sich Rechnungen aufgestaut, die aus dem ungarischen Haushalt beglichen werden können – in der Hoffnung auf eine spätere Deckung durch die Europäische Union – doch belasten diese Summen die Haushaltsbilanz (und können das Einhalten des Drei-Prozent-Defizitkriteriums gefährden). Darüber hinaus ist zu erwarten, dass bereits ausgezahlte Gelder wegen Verletzung der EU-Regeln von der Europäischen Kommission zurückgefordert werden (vor allem bei der Finanzierung großer Infrastrukturvorhaben).

24 Für ausführliche Angaben über die Parlamentswahlen im April 2014 siehe: Wikipédia: 2014-es magyarországi országgyűlési választás (Parlamentswahlen in Ungarn 2014), abrufbar unter: http://hu.wikipedia.org/wiki/2014-es_magyarorsz%C3%A1gi_orsz%C3%A1ggy%C5%B1l%C3%A9si_v%C3%A1laszt%C3%A1s (letzter Zugriff: 13.10.2014).

25 Siehe später im Text.

26 Der ungarische Haushalt 2013 kalkulierte mit der Auszahlung von 1.556 Milliarden Forint aus dem EU-Haushalt (etwa 5 Milliarden Euro), begleitet von einem Eigenanteil von 258 Milliarden Forint (etwa 860 Millionen Euro). In diesem Jahr hat man EU-Zahlungen in der Größenordnung von 1.735 Milliarden Forint (oder 5,8 Milliarden Euro) in den Haushalt eingestellt. Vgl. Zoltán Farkas: A csatlakozástól a szabadságharcig: Magyarország és az Európai Unió (Vom Beitritt zum Freiheitskampf: Ungarn und die Europäische Union), 26.4.2014, abrufbar unter: http://hvg.hu/hvgfriss/2014.17/201417_magyarorszag_es_az_europai_unio_a_csatlakoz (letzter Zugriff: 13.10.2014).

Ein weiterer und einseitiger Zufluss von EU-Geldern stammt aus den Mitteln des Agrarfonds. Hier hat Ungarn – zusammen mit den anderen Neumitgliedern – zehn Jahre lang auf die vollberechtigte Mitgliedschaft gewartet. Die Beteiligung der Neumitglieder an den Direktzahlungen aus dem Agrarfonds war ein kritischer Punkt der Verhandlungen. Mehrere EU-Länder (vor allem Frankreich) wollten sie an diesem Fonds nicht beteiligt sehen und es überwog die Meinung, eine Vollmitgliedschaft ohne Beteiligung an den Direktzahlungen anzubieten. Infolge scharfen Widerstands von Polen und anderen Beitrittsländern mussten die alten Mitglieder nachgeben. Die Kompromisslösung sah vor, dass die Mitgliedschaft der neuen Staaten mit einer Direktzahlung von 25 Prozent der Beträge im Vergleich zu den alten Mitgliedern begann. Diese Summe wurde dann automatisch jährlich um fünf oder zehn Prozentpunkte erhöht, sodass die Gleichbehandlung erst im Jahre 2013 erreicht wurde.²⁷ Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass bald nachdem die Bauern aus den neuen Ländern in gleichem Maße wie jene in den alten Ländern von den Zahlungen profitierten, das System im neuen mehrjährigen Finanzplan von 2014 bis 2020 geändert wurde. Trotzdem erreichen die flächenbezogenen Direktzahlungen an die ungarische Landwirtschaft schon mehr als 1,5 Milliarden Euro pro Jahr. Davon profitieren sowohl die Eigentümer als auch jene, die den Boden bewirtschaften. Dieses, von mehreren EU-Experten von Anfang an scharf kritisierte, Direktzahlungssystem hat – nicht nur in Ungarn – zu Verzerrungen geführt. Die neuen ‚Landbarone‘, die über keine landwirtschaftlichen Kenntnisse verfügen, wurden die größten Nutznießer des Systems. Die wettbewerbsfeindliche Umgestaltung der ungarischen Landwirtschaft lässt sich zum großen Teil auf diesen Verzerrungseffekt zurückführen. Die Orbán-Regierung hat aus purem Eigeninteresse mithilfe der EU-Mittel eine Veränderung der Eigentumsverhältnisse geschaffen nach dem Prinzip Reichtum ohne Gegenleistung. Damit hat die gegenwärtige Regierung der ungarischen Landwirtschaft praktisch den Todesstoß versetzt und die sozialen und regionalen Probleme für die Zukunft weiterhin erheblich verschärft.

Der gegenwärtige mehrjährige Finanzplan (2014 bis 2020), an dem Ungarn aktiv mitgewirkt hat, enthält eine Kürzung der Ungarn aus dem Kohäsionsfonds zustehenden Gelder um etwa zehn Prozent. Dabei geht es in strategischer Hinsicht (sofern es eine solche überhaupt gibt) nicht um einen ‚Verlust‘ von 2 oder 3 Milliarden Euro in einer Siebenjahresperiode, sondern vielmehr um eine effiziente Nutzung der verfügbaren Gelder. Dazu bedarf es jedoch eines entsprechenden Umfelds, das im Moment in Ungarn weder politisch, noch wirtschaftlich oder sozial vorhanden ist.

Anpassungspflichten ohne Fristen: Schengen und Beitritt zur Eurozone

Die Beitrittsverträge haben den neuen Mitgliedstaaten keine Möglichkeit eröffnet, sich von irgendeinem Politikbereich der Integration fernzuhalten (‚Opting-out‘). Im Gegenteil, eine vollständige Anpassung an – und Eingliederung in – alle Bereiche war ein Kernkriterium der Mitgliedschaft. Neben voller Mitgliedschaft im Moment des Beitritts und jener mit Übergangsregeln gab es Integrationsfelder, nämlich Schengen und die Eurozone, denen sich die Neumitglieder im Moment des Beitritts nicht anschließen konnten. Die Be-

27 Dagegen blieb es den Neumitgliedern erlaubt, ihre eigene Landwirtschaft bis zu 30 Prozent des Unterstützungsbetrags für Altmitglieder zu finanzieren, solange der kumulierte Betrag unter 100 Prozent blieb (spätestens bei 70 Prozent EU-Finanzierung wurde jedoch die Höchstgrenze erreicht). Bei dem heutigen Stand der Gleichstellung von alten und neuen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union müssten jegliche nationale Agrarsubventionen entfallen.

dingungen einer Mitgliedschaft hierfür konnten erst nach dem offiziellen Beitritt erfüllt werden.

Mit der Osterweiterung verschoben sich die Außengrenzen der Europäischen Union nach Osten und Südosten. Mit Ausnahme von Finnland wurde die frühere Außengrenze der Europäischen Union zur Innengrenze für Deutschland, Österreich und Italien. Die Bewachung und Kontrolle der neuen Außengrenzen bedurfte der Übernahme des Schengen-Acquis durch die neuen Mitglieder. Nach einer dreijährigen Zusammenarbeit mit den zuständigen EU-Behörden²⁸ hat man dieses Ziel erreicht, sodass inzwischen neun der zehn 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten seit 2007 Schengen-Mitglieder sind.²⁹ Allerdings handelt es sich um den Schutz unterschiedlicher Außengrenzen. Die baltischen Staaten, Polen und die Slowakei haben EU-Außengrenzen zu Ländern, die – wenigstens im Moment – keine Zusagen für eine zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union besitzen. Die Tschechische Republik und seit dem Beitritt Kroatiens im Juli 2013 auch Slowenien sind die einzigen Neumitglieder, die keine EU-Außengrenze aufweisen (wobei Kroatien noch nicht Teil der Schengen-Zone ist). Dagegen besitzt Ungarn vielfältige Außengrenzen. Schengen-Grenzen zur Slowakei, Österreich und Slowenien, eine EU-Mitgliedschaftsgrenze, die aber eine Schengen-Außengrenze ist, zu Kroatien und Rumänien, ferner mit Serbien eine Grenze zu einem Land, das nicht nur die Beitrittsperspektive besitzt, sondern offizielle Verhandlungen im Januar 2014 mit Brüssel aufgenommen hat, sowie zur Ukraine, einem Land ohne Beitrittsperspektive. Die Ausdehnung der Schengen-Zone auf die 2007 beigetretenen Länder (Rumänien und Bulgarien) sowie – nach entsprechender mehrjähriger Vorbereitung – auf Kroatien ist eine Priorität der ungarischen Regierung. Rumänien und Bulgarien haben in den letzten Jahren alle technischen Vorkehrungen getroffen, ohne jedoch in die Schengen-Zone aufgenommen zu werden.³⁰ Die offizielle Begründung für den Widerstand seitens mancher Altmitglieder (wie vor allem, aber nicht nur der Niederlande) scheint immer weniger glaubwürdig zu sein. Dahinter verbirgt sich ein ganz anderes Problem, nämlich die zahlenmäßig nicht erfasste und fehlende Kontrolle der außereuropäischen Migration nach Griechenland und insbesondere auf die griechischen Inseln. Griechenland ist bereits Teil der Schengen-Zone aber ohne Festlandgrenze. Wenn mit dem Beitritt Bulgariens die griechisch-bulgarische Grenze zu einer Schengen-Grenze würde, könnten illegale Migranten und Asylsuchende, die sich heute in Griechenland aufhalten, problemlos in alle anderen Schengen-Länder, hauptsächlich in die wirtschaftlich stärkeren westeuropäischen Staaten weiterziehen.

Ungarns Beitritt zur Eurozone und die Übernahme der gemeinsamen Währung war eine der Prioritäten der Regierung(-en) nach dem Beitritt. Mehrere Heranführungspläne wurden ausgearbeitet mit konkreten Zieldaten (2010, 2012). Doch hat die Nichterfüllung der Maastricht-Kriterien (sowohl Haushaltsdefizit als auch Verschuldung und Inflationsrate) verhindert, dass Ungarn gleich nach dem Beitritt den Eintritt in das ‚Vorzimmer‘ der Eurozone (Europäischer Wechselkursmechanismus II) schaffte (wie es den baltischen Staaten und Slowenien gelungen ist). Die kritische Lage der ungarischen Wirtschaft nach dem Beitritt und die Auswirkungen der globalen Krise sowie die Spannungen im Euroraum ha-

28 Österreich brauchte dieselbe Zeit, um Schengen-Mitglied zu werden und um die Kontrollen an der österreichisch-bayerischen und österreichisch-italienischen Grenze abzuschaffen.

29 Zypern ist wegen der Demarkationslinie zu Nordzypern ein Sonderfall, vor Lösung des Zypernkonflikts kann nicht über den Beitritt Zyperns zum Schengenraum entschieden werden.

30 Seit dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien sind mehr als sieben Jahre vergangen, doppelt so viel Zeit, wie die Neumitglieder von 2004 für die Implementierung der Schengen-Regeln benötigten.

ben dazu geführt, dass diese Aufgabe von der Tagesordnung genommen wurde. Dies geschah ungeachtet der in den Beitrittsprotokollen festgelegten Verpflichtung, dass die Neumitglieder, die noch nicht reif für die Einführung des Euros sind, alle Anstrengungen unternehmen, um sich den Maastricht-Kriterien Jahr für Jahr anzunähern. Heute – infolge internationaler und nationaler Entwicklungen – erfüllt Ungarn alle Kriterien mit Ausnahme der öffentlichen Verschuldung, die über 80 Prozent des Bruttosozialprodukts liegt (und damit ähnlich hoch oder sogar niedriger als in den meisten Gründungsmitgliedern der Eurozone ist). Dennoch wird nicht einmal der Schritt diskutiert, das ‚Vorzimmer‘ der Euro-Mitgliedschaft, nämlich den Europäischen Wechselkursmechanismus II zu erreichen. Sicher haben die Probleme in der Eurozone, insbesondere in den weniger wettbewerbsfähigen Mittelmeerländern zu Überlegungen geführt, dass eine baldige Mitgliedschaft riskant wäre, weil die Wirtschaftspolitik damit ein wichtiges Instrument zur (kurzfristigen) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Ungarns in Form der Veränderung des Wechselkurses des ungarischen Forints verlöre. Auch einige Experten sehen der Zukunft der gemeinsamen Währung skeptisch entgegen.³¹ Allerdings werden weder die Vorteile der Mitgliedschaft in der Eurozone ernsthaft diskutiert noch setzt man sich mit der – im Übrigen falschen – Annahme auseinander, der Wechselkurs der ungarischen Währung könne beliebig gestaltet werden – ausgenommen jene Fälle, wo die Regierung politisch und ideologisch motivierte wirtschaftspolitische Schritte unternimmt, die den Wert der nationalen Währung untergraben.³² Gegenwärtig besteht das größte Hindernis auf dem Weg zur bewussten und konsequenten Vorbereitung Ungarns auf die Euro-Mitgliedschaft in dem absolut falschen und selbstzerstörenden ‚Freiheitskampf‘ und im Festhalten an einer ‚unorthodoxen‘ Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung. Der dort falsch verstandene und praktisch nicht existierende Spielraum der ungarischen Wirtschaftspolitik wird weit höher bewertet als die Vorteile (und selbstverständlich auch Einschränkungen) der Einführung der gemeinsamen Währung.³³

Ausnutzung des größeren Spielraums der Vollmitgliedschaft

Mitgliedschaft in der Europäischen Union bedeutet den Verzicht auf bestimmte nationale Souveränitätsrechte im Tausch für größere Möglichkeiten und breiteren Spielraum in einer global und regional einflussreichen Gemeinschaft. Vor dem Beitritt haben alle Neumitglieder dahin gehend argumentiert, dass die Aufgabe nationaler Souveränität zur geteilten Souveränität in einem größeren Rahmen führt, sodass die Letztere eine qualitativ andere Souveränität ergibt. Es bedarf keiner spezifischen Erklärung, dass insbesondere kleine Länder, die sowohl sicherheitspolitisch und politisch als auch wirtschaftlich in hohem Ma-

31 Er ist zwar kein Experte, dennoch gehört Ministerpräsident Orbán eindeutig zu dieser Gruppe. Im November 2013 hat er in Japan einen Vortrag gehalten, wo er klar zum Ausdruck brachte, dass er an die Zukunft des Euros überhaupt nicht glaubt. In seiner Rede hat er die ungarische Mitgliedschaft im Euroraum auf Jahrzehnte verschoben, sofern es ihm zufolge dann überhaupt noch den Euro gäbe. Vgl. Szólláth Tibor: Orbán Viktor japánban (Orbán Viktor in Japan), abrufbar unter: <http://www.shollath.hu/index.php/orszagos-hirek/349-orban-viktor-japanban> (letzter Zugriff: 13.10.2014).

32 In den letzten Jahren hat der Forint gegenüber dem Euro eine Talfahrt erlebt. Beim Amtsantritt der neuen Regierung in 2010 war der Forint gut 20 Prozent höher bewertet als heute. Der (unbegründete) Vergleich der ungarischen Wirtschaftslage mit der von Griechenland im Sommer 2010 hat zum Absturz der Währung geführt. Darüber hinaus hat der ‚Freiheitskampf‘ ebenfalls seinen Preis gefordert.

33 Es ist kein Zufall, dass es die größeren und wettbewerbsfähigeren Neumitglieder waren, die die Übernahme des Euros entweder verschoben (Polen) oder von Anfang an abgelehnt haben (Tschechien). Neuerdings ist jedoch eine vorsichtige Wende zu beobachten. Sowohl Polen als auch Rumänien ziehen einen mittelfristigen Beitritt ernsthaft in Betracht.

Be von der Außenwelt abhängig sind, in einer demokratischen Gemeinschaft mehr Spielraum erhalten als wenn sie ihre Interessen allein hätten verteidigen oder durchsetzen wollen. Um jedoch diesen Spielraum wirklich nutzen zu können, müssen bestimmte Vorbedingungen erfüllt werden. Leider waren diese in Ungarn nicht einmal ein ernsthaftes Diskussionsthema im letzten Jahrzehnt.

Gleich nach der Unterzeichnung der Beitrittsdokumente haben sich die Politiker zurückgelehnt und einander in aller Zufriedenheit gratuliert. Tatsächlich war die Beendigung der mehrjährigen Beitrittsverhandlungen ein Erfolg, der teilweise auf der früher ausgearbeiteten und konsequent durchgeführten Beitrittsstrategie beruhte. Diese hatte die ‚harten‘ und ‚weichen‘ Forderungen (und Bedingungen), Standhaftigkeit und Flexibilität erfolgreich verknüpft. Gleichzeitig waren die ungarischen (und anderen) Unterhändler in ständigem Kontakt mit verschiedenen Entscheidungsgremien in Brüssel, in den alten Mitgliedstaaten und nicht zuletzt auch untereinander, auch wenn gemeinsame Positionen der beitragswilligen Länder nur selten vertreten und in kritischen Situationen noch seltener verteidigt wurden.

Gleich nachdem bekannt wurde, dass die erste Phase der Osterweiterung am 1. Mai 2004 erfolgen sollte, hat man sich überall von der strategischen Planung verabschiedet – ein beispielloser Irrtum, denn eben diese Gewissheit des Beitritts hätte Anlass geben können, um eine neue Strategie der Vollmitgliedschaft auszuarbeiten. Anstatt sich nur über die Mitgliedschaft zu freuen, hätte man sogleich die Frage beantworten müssen: Wie können wir erfolgreiche Mitglieder werden und den auf dem Papier gegebenen Spielraum am besten nutzen? Dies hätte die Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen erfordert. Erstens hätte man die strategischen (langfristigen und nicht die parteipolitisch oder gruppenbedingt bestimmten, meist kurzfristigen und kurzfristigen nationalen) Interessen klar formulieren und ihre Durchsetzung oder Verteidigung in unterschiedlichen Szenarien testen müssen. Zweitens wäre ein grundsätzliches Umdenken notwendig gewesen, denn die Spielregeln sowie die Interessendurchsetzung und -verteidigung in einer Gemeinschaft von 25 (später 27 und jetzt schon 28) Mitgliedern erfordert ganz andere Verhandlungs- und Verhaltensmuster als die klassische ‚bilaterale Diplomatie‘. Kompromisslösungen bieten sich nicht mehr auf bilateraler, sondern auf multilateraler Ebene an. Das Gewicht strategischer Bündnisse und taktischer Partnerschaften nimmt zu. Noch wichtiger scheint die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit des neuen Mitglieds zu sein. Nationale Alleingänge, auch wenn ihnen berechnete oder als berechnete Interessen zugrunde liegen, versprechen wenig Erfolg. Vielmehr führt die Isolierung zu zusätzlichen Verlusten an Glaubwürdigkeit und schränkt Spielräume ein. Ein nüchterner Politikansatz hilft dem vorzubeugen. Drittens wäre es notwendig gewesen, strategische Allianzen innerhalb der Gemeinschaft zu bilden, nicht zuletzt unter den Neumitgliedern und ganz spezifisch innerhalb der Visegrád-Gruppe. Viertens und letztens hätten die EU-Politiker in Zusammenarbeit mit den Medien eine umfangreiche Kampagne starten sollen, um die Bevölkerung, die auf die qualitativ neue Situation noch weniger vorbereitet war als die erfahrenen Politiker, Fachleute und internationale Experten, mit den neuen Spielregeln und den neuen Instrumenten der Nutzung des größeren und qualitativ neuen Spielraums bekannt zu machen. Einige dieser Anforderungen wurden jedoch überhaupt nicht wahrgenommen, in anderen Fällen konnte man nur einen halbherzigen und für einen Erfolg ungenügenden Ansatz verzeichnen.

Im ersten Jahrzehnt der Mitgliedschaft hat Ungarn kein Veto gegen EU-Beschlüsse erhoben.³⁴ So hat das Land die Politik der Europäischen Union in keinem Fall blockiert. Diese passive Anpassung reicht aber nicht, um strategische Interessen durchzusetzen. Dazu bedarf es einer aktiven EU-Politik, die kleine (aber auch große) Länder nur in internationaler Zusammenarbeit verwirklichen können. Der zügige Beitritt zur Schengen-Zone war das Ergebnis regionaler Zusammenarbeit, wenngleich auch die Altmitglieder der Europäischen Union beträchtliches Interesse an dieser geografischen Erweiterung hatten (so konnten sie diese mühsame, kostspielige und teilweise auch politisch unangenehme Aufgabe auf die neuen Mitglieder übertragen). Hinsichtlich der Übergangsregelungen war wenig zu erreichen, denn die Dauer ihrer Anwendung war klar geregelt und manche Kriterien insbesondere bei der Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurden während der Übergangsperiode erheblich aufgeweicht oder bereits vor der Ablauffrist vollkommen abgeschafft. Für den Eintritt in die Eurozone galten klare Kriterien, die je nach Mitgliedsland erfüllt werden mussten und keinen ‚regionalen Druck‘ erlaubten.

Doch boten sich mehrere Bereiche für ein koordiniertes Auftreten an. Erstens in den Entscheidungsgremien der Europäischen Union, wie im Rat und im Parlament (auch wenn im Letzteren das parteipolitische und nicht das mitgliedstaatliche Prinzip gilt). In dieser Hinsicht erwies sich Ungarn kooperationsfähig, in manchen Fällen sogar initiiierend oder an der Ausarbeitung von Kompromisslösungen aktiv mitbeteiligt. Zweitens, aufgrund der hohen Abhängigkeit und Verwundbarkeit war und bleibt ein gemeinsames strategisches Ziel der meisten Neumitglieder eine gemeinsame europäische Energiepolitik. Ihre Ausgestaltung und Durchsetzung hängt jedoch von vielen anderen Ländern und Großunternehmen mit anderen Interessen und spezifischen Überlegungen ab.³⁵ Drittens hat sich infolge der Osterweiterung nicht nur der geografische Schwerpunkt, sondern teilweise auch die Wachstumsdynamik auf Mitteleuropa (mit Deutschland im Zentrum) verschoben. Diese neue Realität fand wenig Ausdruck in den Prioritäten und Entscheidungsmechanismen der Europäischen Union im ersten Jahrzehnt der erweiterten Europäischen Union. Die Gründe hierfür sind vielfältig und reichen von der historisch ausgestalteten, aber zunehmend infrage gestellten oder gar abgewerteten Dominanzposition mancher Altmitglieder (insbesondere Großbritannien und Frankreich), über Aufbau und Struktur der Integration bis zur wenig aktiven und die potenzielle Rolle der regionalen Zusammenarbeit kaum beachtenden Politik der Neumitglieder. Einen Durchbruch haben jedoch die beiden makroregionalen Projekte der Europäischen Union (die Strategien für den Ostseeraum und den Donauraum³⁶) versprochen. Inwieweit diese Projekte, die weder über zusätzliches Geld noch über neue Institutionen verfügen, erfolgreich sein werden, bleibt abzuwarten. Wenigstens

34 Polen war das einzige Neumitglied, das in zwei Fällen von seinem Vetorecht Gebrauch gemacht hat.

35 Ähnlich wichtig wäre eine gemeinsame Migrationspolitik, die den meisten Neumitgliedern weniger ‚Kopfschmerzen‘ bereitet als den Mittelmeerländern. Die Zukunft der europäischen Integration hängt jedoch entscheidend davon ab, ob, wie und wann solche gemeinsamen Politiken vereinbart und in die Praxis umgesetzt werden können.

36 Zur Ostseestrategie siehe Stefan Gänzle/Kristine Kern: Die Ostseestrategie der Europäischen Union: Entwicklung, Stand und Perspektiven eines neuen Ansatzes in der EU-Regionalpolitik, in diesem Band S. 345-356.

wurde jedoch mehrere Jahre nach der Osterweiterung die Initiative ergriffen.³⁷ Viertens sind alle Neumitglieder an der weiteren Erweiterung der Europäischen Union in Richtung des westlichen Balkans interessiert. Ungarn hat von Anfang an (Oktober 2005) eine aktive Rolle bei dem erfolgreichen Abschluss der Beitrittsverhandlungen Kroatiens gespielt. Es liegt im grundlegenden Interesse des Landes, den Beitrittsweg der Kandidatenstaaten des ehemaligen Jugoslawiens (und Albanien) auch in Zukunft zu ebnen. Als direkte Nachbarn wird diese Priorität von Bulgarien und Rumänien geteilt, aber auch die anderen Neumitglieder unterstützen diesen Prozess. Fünftens haben mehrere Mitglieder aus den Jahren 2004 und 2007 gemeinsame Grenzen zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft und/oder zu Russland. Alle sind grundsätzlich an Frieden und Stabilität östlich der Europäischen Union interessiert. Doch weisen die Ansätze und Instrumente, wie man eine solche Situation ‚herbeizaubern‘ könnte, aus historischen, psychologischen, geografischen und wirtschaftlichen Gründen beträchtliche Unterschiede auf. Ungarn widmet besonderes Interesse den etwa 250.000 Ungarn in den östlichen Karpaten (etwa 0,6 Prozent der ukrainischen Bevölkerung und weit weniger als polnisch-, rumänisch- oder sogar bulgarisch-stämmige Bürger in der Ukraine leben). Darüber hinaus pflegt die gegenwärtige Regierung gute Kontakte zu Moskau, die eine klare Stellungnahme in der aktuell kritischen Situation nicht möglich machen.

Es sind jedoch nicht die oben angeführten Faktoren, die die ungarische Position in der Europäischen Union bereits bisher beeinträchtigt haben und in der Zukunft zusätzliche Kosten verursachen können. Das wichtigste Element besteht in der offiziellen ungarischen Politik zur und gegenüber der Europäischen Union, die sich seit dem Zweidrittelsieg von Orbán im Jahre 2010 zunehmend bemerkbar gemacht und sich bis heute in eine klare EU-Feindlichkeit verwandelt hat.

Motive, Ergebnisse und Konsequenzen des ‚Freiheitskampfes‘ von Orbán: die Beziehungen Ungarns zur Europäischen Union nach 2010

Orbán's Haltung zur Europäischen Union und zur ungarischen Mitgliedschaft war von Anfang an doppeldeutig. Vor seiner ersten Regierungszeit war er vier Jahre lang (1994 bis 1998) Vorsitzender des parlamentarischen Ausschusses für europäische Integration. Die offiziellen Beitrittsverhandlungen starteten zwar noch unter der Regierung von Gyula Horn, doch praktisch die ganze Verhandlungsperiode (1998 bis 2002) fiel in seine Regierungszeit. Er war mit der Geschwindigkeit und teilweise auch mit den Ergebnissen der Verhandlungen nicht zufrieden und erklärte, dass es für Ungarn „auch außerhalb der Europäischen Union ein Leben gäbe“³⁸. Nach dem erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen (die Beitrittsdokumente waren 2002 schon wieder von der sozialliberalen Regierung unterschrieben worden, die bei den Wahlen im Frühling 2002 Orbán abgelöst hatte)

37 Es sei daran erinnert, dass die Süderweiterung der Europäischen Union – in einem damals noch geteilten Europa – relativ rasch zur Mittelmeerpolitik der Europäischen Union geführt hat. Politisch noch wichtiger und rascher war der Einfluss der Norderweiterung von unter anderem Schweden und Finnland im Jahre 1995 auf die Ausgestaltung europäischer Politiken, wobei zu bedenken ist, dass sowohl Schweden als auch Finnland klare Interessen, transparente Verhaltensmuster und eine eigene Kultur in die Europäische Union mitgebracht haben (was bei der Osterweiterung sicher gefehlt hat).

38 Während einer Pressekonferenz für ausländische Journalisten. Vgl. Orbán: van élet az EU-n kívül is (Es gibt ein Leben außerhalb der EU), 1.2.2002, abrufbar unter: <http://uj szo.com/cimkek/regi-online-kiadás/2002/02/01/orban-van-elet-az-eu-n-kivül-is> (letzter Zugriff: 13.10.2014).

hat er die Bilanz des Beitritts so bewertet, dass dieser vielleicht etwas mehr Vor- als Nachteile für Ungarn brächte.

Ab 2010 setzte eine qualitativ neue Periode in den Beziehungen zwischen der ungarischen Regierung und ‚Brüssel‘ ein. Ausgangspunkt war der erste Auslandsbesuch des neugewählten Ministerpräsidenten in Brüssel im Juni 2010. Er wollte von der Europäischen Kommission grünes Licht für sein in Einzelheiten nie ausgearbeitetes Wirtschaftsprogramm erhalten. Es beruhte auf einem jährlichen Wachstum von vier bis fünf Prozent mit einem Budgetdefizit von sieben Prozent. Zwei krasse Fehler sind Orbán dabei unterlaufen. Erstens wollte er diesen Plan – ohne einen Blick auf die europäische Landkarte zu werfen – in einer kritischen Phase der Eurozone und einen Monat nach der Rettung Griechenlands gutheißen lassen. Zweitens hätte er vielleicht einen bestimmten Spielraum hinsichtlich der für Kommission und Rat akzeptablen Defizitgrenze erreichen können, wenn die Notwendigkeit eines höheren Defizits (sicher nicht sieben Prozent des Bruttosozialprodukts) durch umfangreiche und gut ausgearbeitete Reformen in kritischen Sektoren, wie Modernisierung staatlicher Unternehmen, Bildungs- und Gesundheitswesen, öffentliche Verwaltung, gestützt gewesen wäre. Dies war jedoch nicht der Fall, sodass er das Brüsseler Urteil, die Haushaltsdefizit-Grenze von drei Prozent zu erreichen und danach nachhaltig einzuhalten, hinnehmen musste. Daraus entwickelte sich in ihm ein Trotzgefühl, das normalerweise Kinder in einem bestimmten Alter charakterisiert. Er wollte zeigen, dass er in der Lage war, dieses Kriterium zu erfüllen und in der Tat fiel Ungarn nach drei Jahren nicht mehr unter das Verfahren gegen Mitgliedstaaten mit einem übermäßigen Defizit.³⁹

Allerdings war der Preis hierfür einmalig hoch und die Konsequenzen sind noch nicht abzusehen. Um das Defizit unter drei Prozent des Bruttosozialproduktes zu bringen, hat Orbán sowohl die Einnahmen erhöht als auch die Ausgaben teilweise drastisch gekürzt. Das Wesen der ‚unorthodoxen‘ Wirtschaftspolitik bestand darin, dass nicht nur Kürzungen vorgenommen, sondern auch zusätzliche Einnahmequellen geschaffen wurden. Die Letzteren stammten jedoch nicht aus der höheren Besteuerung reicher Ungarn und großer Vermögen. Ganz im Gegenteil, stellte den ersten Schritt dieser Wirtschaftspolitik die Einführung der Einheitssteuer (16 Prozent) auf alle Einkommen dar, unabhängig von deren Höhe. Um ein Loch von etwa 2 Milliarden Euro im Haushalt zu stopfen, bediente sich die Regierung der Ersparnisse der privaten Rentenkasse in Höhe von 11 Milliarden Euro (oder etwa zehn Prozent des jährlichen Bruttosozialprodukts Ungarns). Sie wurden in einem Zug verstaatlicht (besser ausgedrückt ‚bolschewisiert‘) – ohne jeglichen Widerstand der Bevölkerung, auch wenn davon direkt oder indirekt wenigstens 3 Millionen Bürger betroffen waren.⁴⁰ Ein Teil dieser Summe floss sofort in den zentralen Staatshaushalt und versickerte dort, während ein anderer Teil dazu dienen sollte, den ungarischen Schuldenstand von

39 Seit dem Beitritt zur Europäischen Union befand sich Ungarn in der Gruppe der Mitgliedstaaten, die ein überhöhtes Defizit verzeichnet haben – in den ersten Jahren ohne jegliche negative Folgen. Auch heute befinden sich die meisten Mitglieder, einschließlich der meisten Eurozonemitglieder, in einem Verfahren wegen eines übermäßigen Defizits.

40 In einer ausführlichen Analyse nennt Tamás Katona, der frühere Staatssekretär im Finanzministerium, diesen Schritt die Nagelprobe für sozialen Widerstand in Ungarn. Wenn nämlich eine Maßnahme in dieser Größenordnung von der Bevölkerung nicht nur toleriert, sondern ganz einfach wort- und tatenlos hingenommen wird, dann könne man mit dieser Gesellschaft eigentlich alles unternehmen. Vgl. Tamás Katona: Helyzetkép 2010-2013 (Positionsbild 2010-2013), Manuskript abgeschlossen am 28. März 2014, S. 31; wiederholt in einem Vortrag in Aszód: vgl. Hírhata online: Tömény hazugságra épül a mai gazdaságpolitika – Katona Tamás Aszódon, abrufbar unter: http://www.godolloi-hirhatar.hu/index_cikk.php?hh=tomeny-hazugsagra-epul-a-mai-gazdasagpolitika-katona-tamas-aszodon (letzter Zugriff: 13.10.2014).

etwa 80 Prozent drastisch zu senken.⁴¹ Ein anderer Teil der zusätzlichen Einnahmen stammte aus den Sondersteuern, die die Regierung für das Bankenwesen, den Einzelhandels- und Energiesektor erlassen hatte. Praktisch alle Maßnahmen betrafen ausländische Firmen, die auf diesen Märkten teilweise schon vor dem EU-Beitritt dominierende Positionen aufgebaut hatten.⁴² Diese ‚Unorthodoxie‘ hat erheblich dazu beigetragen, dass die potenziellen Wachstumsfaktoren keine Wirkung mehr zeigten und – nicht weniger wichtig – in mehreren Fällen Grundregeln der europäischen Wettbewerbspolitik verletzt wurden. Damit begannen die bis heute andauernden – und immer weiter ausufernden – Verfahren gegen Ungarn wegen Verletzung der europäischen Regeln.

Die negativen Folgeerscheinungen machten sich bald bemerkbar. Bis 2013 stagnierte die Wirtschaft oder fiel weiter zurück. 2013 lag die ungarische Wirtschaftsleistung immer noch fast fünf Prozent unter dem Niveau vor der Krise (2008), während sie in Polen um 14 Prozent, in der Slowakei um fünf Prozent, sogar im krisengeschüttelten Estland um 1,4 Prozent höher lag als 2008. Besonders betroffen waren die Anlageinvestitionen, die zwischen 2008 und 2013 um mehr als ein Viertel zurückgefallen sind (im Vergleich zu Verlusten von zwei bis drei Prozent in Deutschland und Österreich oder zu einem Anstieg von drei Prozent in Polen).⁴³ Ohne EU-Gelder wäre dieser Rückgang noch deutlicher ausgefallen. Auch die jahrelang wichtigste Priorität, die kontinuierliche Senkung der Verschuldung im Ausland, konnte nur kurzfristig eingehalten werden. Der zunehmende Vertrauensverlust an den internationalen Finanzmärkten sowie die Abwertung der ungarischen Währung haben zum Anstieg dieses Schuldenstandes geführt, sodass er gegenwärtig bei fast 85 Prozent liegt.⁴⁴

Der zweite Strang der ‚Unorthodoxie‘ entfaltete sich im politischen und juristischen Bereich. Grundpfeiler eines demokratischen Systems wurden absichtlich zurückgebaut. Es begann mit dem neuen Mediengesetz und der Entlassung zahlreicher Fachleute aus den meisten Ministerien ohne Angabe von Gründen, dem Entzug des Entlassungsgeldes (besser gesagt seiner Besteuerung mit einer Quote von 98 Prozent). Fortsetzung fand dieser Prozess in der Ausarbeitung und Zustimmung zum neuen ‚felsenfesten‘ Grundgesetz, dessen Paragrafen seitdem oft innerhalb von 24 Stunden umgeschrieben wurden. Alle wichtigen Positionen wurden durch Orbán-Vertraute, nicht selten durch Parteisoldaten besetzt. Dieser Prozess hat sich seit Mitte 2013 weiter beschleunigt und hat seine wichtigsten Spuren in der Umgestaltung der öffentlichen Verwaltung und der beispiellosen Zentralisierung der Verteilung von EU-Geldern im Amt des Ministerpräsidenten (unter János Lázár) hinterlassen. Als direkte Folge der zunehmenden Intransparenz der institutionellen Verantwortung hat die Europäische Union die von Ungarn beantragten EU-Gelder im April 2014 eingefroren.

Die dritte Ebene findet ihren Ausdruck in einem wachsenden Kampf gegen ausländische Institutionen und Unternehmen. Ursprünglich richtete sich der Freiheitskampf (eines Landes mit 0,14 Prozent des Welt-Bruttosozialprodukts gegenüber den verbleibenden

41 Im – sonst verfassungswidrigen – Grundgesetz wurde sogar eine Schuldengrenze von 50 Prozent für alle zukünftigen Regierungen festgelegt.

42 Interessanterweise war die Sondersteuergrenze für multinationale Einzelhandelsfirmen so festgelegt, dass die ungarische Konkurrenz (CBA) davon verschont blieb.

43 Alle Angaben beruhen auf OECD-Statistiken.

44 Trotzdem ist nicht die Höhe des Schuldenstandes ausschlaggebend, sondern der Vertrauensgrad an den internationalen Finanzmärkten. Deutschlands Verschuldung liegt auch bei 80 Prozent (anstatt der 60-Prozent-Grenze in den EU-Verträgen), doch kann die deutsche Verschuldung zum niedrigsten Zinssatz und jederzeit problemlos refinanziert werden.

99,86 Prozent) gegen den Internationalen Währungsfonds, der in den Krisenjahren – zusammen mit der Europäischen Union – Ungarn eine damals unverzichtbare Unterstützung gewährt hat. Nach langem Hin und Her hat die ungarische Regierung das mehrjährige Kreditabkommen mit dem Währungsfonds gekündigt und die ausstehenden Schulden aus den Währungsreserven oder durch Aufnahme von anderen, recht teuren Krediten vorzeitig bezahlt. Als besondere Gegner Ungarns identifizierte der Ministerpräsident ausländische Banken und deren Wirken in Ungarn. Sie wurden nicht nur mit Sondersteuern belastet, sondern einem Großteil der ungarischen Bevölkerung als Sündenböcke für die Verschuldung in ausländischer Währung (meist in Schweizer Franken) präsentiert.⁴⁵ Die Umgestaltung des Bankensektors sieht vor, dass 50 Prozent des Umsatzes der Banken in Ungarn von ungarischen Banken erzielt werden soll (der Kauf des Anteils der Bayerischen Landesbank an der ungarischen Außenhandelsbank MKB passt in diesen Rahmen).⁴⁶ Als weitere Ziele in seinem Kampf nahm Orbán zahlreiche ausländische Unternehmen im Dienstleistungssektor ins Visier, insbesondere jene, die die Regierung als ‚strategisch‘ einstuft und verstaatlichen wird oder teilweise schon verstaatlicht hat (Erdgas, Energie, Wasserwirtschaft). Die künstliche Trennung von Dienstleistungen (als unerwünscht) und verarbeitender Industrie (kräftig unterstützt) in einem ungarischen Wirtschaftssystem, das auf der Priorisierung der nicht näher definierten ‚Arbeit‘ als mehrwertschaffendem Faktor gegenüber ‚ausbeutenden‘ Dienstleistungssektoren beruht, erweckt Erinnerungen an die vulgärmarxistische Theorie und Praxis der 1950er Jahre, wo Dienstleistungen überhaupt nicht Teil der Errechnung des Bruttoinlandsprodukts waren – ein Ansatz, von dem sich spätestens die ungarische Wirtschaftsreform aus dem Jahre 1968 dezidiert distanziert hat.

Konkrete Angriffe auf die europäische Integration folgten erst später. Interessanterweise begannen sie in der ersten Hälfte 2011, zu einem Zeitpunkt als Ungarn – zum ersten Mal und als drittes Neumitglied der Europäischen Union nach Slowenien und Tschechien – die EU-Ratspräsidentschaft innehatte.⁴⁷ Diesen Anlass hat Orbán in seiner Rede zum Nationalfeiertag am 15. März 2011 gewählt, um eine Parallele zwischen der Dominanz und Ausbeutung von Ungarn durch die Habsburgermonarchie, ‚Moskau‘ und ‚Brüssel‘ zu ziehen. Infolge der zunehmenden Kritik aus Brüssel und dem Europäischen Parlament am Wesen der ungarischen Demokratie und der Einleitung mehrerer Verfahren gegen das Land wegen Verletzung seiner Vertragspflichten, die in einigen Fällen bereits zu Urteilen geführt haben,⁴⁸ in denen die ungarische Regierung verurteilt und zur Änderung bestimmter Gesetze oder zu Schadenersatz verpflichtet wurde, wurden die offiziellen Beziehungen

45 Nur eine ausführliche Analyse könnte zeigen, welche Verantwortung für diese Entwicklung die ausländischen Banken, die ungarische Nationalbank mit ihrer ‚Hartwährungspolitik‘ und hohen Zinsen, die Bankenaufsicht und – nicht zuletzt – die Kreditnehmer in der ungarischen Bevölkerung tragen.

46 Das Ziel von 50 Prozent kann nur durch die Hinzurechnung der OTP, der Landessparkasse, erreicht werden, deren Aktien jedoch wahrscheinlich zu 70 Prozent in Händen ausländischer Kleinaktionäre sind. Es gibt keine Berechnung, wie viel die Verstaatlichung und dann das Funktionieren des verstaatlichten Bankensektors kostet und aus welcher Quelle der notwendige Finanzierungsbedarf gesichert werden kann.

47 Zur Vorbereitung auf die ungarische Ratspräsidentschaft und zu den Änderungen der Prioritäten siehe: András Inotai: Anmerkungen zur ungarischen EU-Ratspräsidentschaft, in: *Südosteuropa* 4/2010, S. 620-632.

48 Wichtige ungarische Fälle, mit denen sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte zwischen 2010 und Anfang 2014 beschäftigt – und teilweise Urteile verkündet – hat, enthalten die vorzeitige Entlassung mehrerer Spitzenexperten aus der Regierung wie aus dem Justizwesen, das neue Kirchengesetz, Freiheit der Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit, usw. Siehe: Hvg, 14.6.2014, S. 15. Gleichzeitig nehmen Verletzungen von Unionsgesetzen und -regeln zu. Ende 2012 waren gegen Ungarn 42 Verfahren wegen der Verletzung von Unionsrechten (mehr als gegen andere neue Mitgliedstaaten, mit Ausnahme von Rumänien und Bulgarien) anhängig. Vgl. Europäische Kommission: 30. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Unionsrechts, COM (2013) 726.

immer gespannter. Es ist bezeichnend, dass in den letzten vier Jahren kein Ministerpräsident oder Staatsoberhaupt aus den alten EU-Staaten und – außer dem ungarischen EU-Kommissar, László Andor – kein Mitglied der Kommission Ungarn offiziell besucht hat.⁴⁹ Der Besuch des scheidenden Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso am 13. September 2014 ist im Kontext seiner Auszeichnung an der Corvinus-Universität zu sehen. Diese eindeutige Isolierung hat Orbán einerseits zum ‚Pfaentanz‘ gezwungen (die Bezeichnung stammt von ihm), etwas in oder für ‚Brüssel‘ zu sagen und etwas ganz anderes zu Hause zu tun oder seinen immer noch über eine klare Mehrheit verfügenden Anhängern mitzuteilen. Andererseits wurde die Europäische Union immer härter kritisiert, als ein – vorübergehend noch nicht abbaubares – Hindernis auf dem Weg zur ungarischen Selbstbestimmung. Einen Höhepunkt fand diese Kritik nach der Verabschiedung des Tavares-Berichts,⁵⁰ zunächst von Orbáns engstem Parteifreund Tamás Deutsch, dann auch von weiteren FIDESZ-Parlamentariern einfach als „towardisch-Bericht“⁵¹ abgetan, ein Name, der für eine internationale Verschwörung gegen Ungarn mit Beteiligung von Landesverrättern in der ungarischen Gesellschaft steht. Drittens ging Orbán in die Offensive und hat ‚Brüssel‘ und den Mitgliedstaaten die Durchsetzung der ‚erfolgreichen‘ ungarischen Unorthodoxie vorgeschlagen. Wenn nämlich, laut Orbán, die Europäische Union den gegenwärtigen Weg nicht ändert, werde sie zurück- und möglicherweise auseinanderfallen. Gegen den Niedergang des Westens hat er zwei ungarische ‚Modelle‘ ausgearbeitet. Seit Längerem ist die wirtschaftliche, handels- und finanzpolitische Wende zum Osten offensichtlich. Unlängst wurde aus Regierungskreisen bekannt, dass Ungarn in den nächsten Jahren plant, dass der Handel mit den Mitgliedern der Europäischen Union und mit Ländern außerhalb der europäischen Integration ausgeglichen sein soll, mit einem jeweiligen Anteil von 50 zu 50 Prozent.⁵² Hierzu wurden vor Kurzem zahlreiche Handelszentren in Asien, im Mittleren Osten und auch in Afrika errichtet.⁵³ Der zweite Pfeiler dieses ‚Modells‘ wurde erst Ende Juli öffentlich gemacht, als Orbán seine jährliche Rede in Bad Tuschnad (Rumänien, Siebenbürgen) hielt und – wie üblich – von dort eine Botschaft an die ungarische Gesellschaft sandte. Zum ersten Mal ging es hier um den Aufbau eines ‚illiberalen‘ politischen

49 Dagegen wurden recht freundschaftliche Beziehungen mit Ländern entwickelt, die kaum den demokratischen Grundprinzipien und Grundwerten der Europäischen Union entsprechen (von Russland über Aserbaidschan bis zu Ländern des Mittleren Osten, in Zentralasien und Iran).

50 Europäisches Parlament: Bericht über die Lage der Grundrechte: Standards und Praktiken in Ungarn (gemäß der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2012), 2012/2130(INI) vom 24.6.2013, Berichterstatter: Rui Tavares, 47-0229/2013.

51 Hvg.hu: Elfogadták a magyar kormányt elmarasztaló Tavares-jelentést (Ungarische Regierung nimmt vernichtenden Bericht von Tavares an), 3.7.2013, abrufbar unter: http://hvg.hu/itthon/20130703_tavares_jelentes_szavazas/ (letzter Zugriff: 13.10.2014); hvg.hu: Szanyi vs. Deutsch: „pont olyan hülye vagy, mint egy kövér segg“, 3.7.2013, abrufbar unter: http://hvg.hu/itthon/20130703_Szanyi_vs_Deutsch_pont_olyan_hulye_vagy_m (letzter Zugriff: 13.10.2014).

52 Öffentlich wurde dieser Plan auf der Jahrestagung des Ungarisch-Europäischen Geschäftsrates (Hungarian-European Business Council) am 17. Juli 2014 im Gastvortrag von Péter Szijjártó, dem gegenwärtigen Minister für Außenwirtschaft und Außenpolitik, konkret erwähnt. Er wurde dann von Ministerpräsident Orbán anlässlich seines Treffens mit den ungarischen Botschaftern Ende August bestätigt. Vgl. Kósa András: Szijjártó: „Orbán Viktor számára fontos a külpolitika“ (Szijjártó: „Die Außenpolitik ist wichtig für für Viktor Orbán“), in: hvg.hu, 29.5.2014, abrufbar unter: http://hvg.hu/itthon/20140529_Szijasarto_interju (letzter Zugriff: 13.10.2014); Kósa András: Külön útra lépett Orbán Viktor? (Getrennte Reise für Viktor Orbán?), in: hvg.hu, 26.8.2014, abrufbar unter: http://hvg.hu/itthon/20140826_Orban_kulpolitika_nagykovet_EU_diplomacia/ (letzter Zugriff: 13.10.2014).

53 Sie kosten sehr viel Geld und ihr Beitrag zur Belebung der Wirtschaftskontakte ist höchst fraglich. Sie wollen nämlich kleine und mittlere Unternehmen ansprechen, die meist nicht einmal in Ungarn oder in den Nachbarländern, wo es weder Zollschränken noch administrative Hürden gibt, wettbewerbsfähig sind.

Systems, denn die westliche Demokratie sei außerstande den akkumulierten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen Herr zu werden. Hingegen böten andere Länder, wie Russland, China, Indien, Singapur und die Türkei erfolgreiche Beispiele für ein starkes Ungarn im 21. Jahrhundert.⁵⁴

Insbesondere in den letzten Monaten und gestützt auf eine wieder erreichte Zweidrittelmehrheit bei den Parlamentswahlen im April 2014 und die Erfolge bei den Wahlen zum Europäischen Parlament Ende Mai 2014 hat die Anti-EU-Rhetorik in Ungarn eindeutig zugenommen. Die Regierung erhält hierbei erhebliche Unterstützung durch die öffentliche Meinung, die – größtenteils durch Orbáns Politik seit 2002 – kontinuierlich und bewusst manipuliert wurde. Über mehr als ein Jahrzehnt hat dies ‚Früchte‘ getragen in Form einer erheblichen ‚mentalendenkungs- und Verdrückung‘ der Gesellschaft und deren Vorbereitung auf eine aussichtslose und äußerst kostspielige beziehungsweise riskante Resistenz gegen die Welt und Europa während stattdessen eine Antwort auf die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts im globalen, europäischen und regionalen Kontext erforderlich wäre. Es ist richtig, dass es in den meisten Mitgliedstaaten euroskeptische und manchmal auch EU-feindliche Gruppierungen gibt, doch hat sich die antieuropäische Politik nur in Ungarn auf die Ebene der Regierung verlagert und ist ein fester Bestandteil der Orbán-Regierung geworden. László Kövér, Präsident des ungarischen Parlaments, hat es vielleicht am klarsten formuliert: ‚Wir sind an den Grundwerten der europäischen Integration überhaupt nicht interessiert, worauf es uns ankommt, ist der kontinuierliche Zufluss der EU-Gelder.‘⁵⁵ Orbán ging noch weiter, als er – zusammen mit dem britischen Premierminister David Cameron – gegen Jean-Claude Juncker als dem zukünftigen Präsidenten der Europäischen Kommission gestimmt hat.

Der jüngste Medienstreit um die Einführung und ungleiche Anwendung der Werbesteuer, welche eindeutig auf den Sender RTL abzielt, die Betonung des steuerfreien Selbstbrennens von ungarischem Pálinka (statt 25 bis zu 50 Liter) als historischer Wert des Ungarntums, der offene Streit mit dem norwegischen Fonds⁵⁶ und die Einstufung der von den Fondsmitteln begünstigten Nicht-Regierungsorganisationen (praktisch private Agenturen oder Firmen) als Vertreter ausländischer Interessen sowie Inhalt und Konsequenzen des Vertrags mit Russland über den Bau eines neuen Atomreaktors in Ungarn (ohne Beachtung der EU-Regeln über öffentliche Ausschreibungen bei solchen Projekten und ohne jegliche Konsultation im ungarischen Parlament ganz zu schweigen von einer Konsultation mit der Gesellschaft) sind nur weitere Beispiele aus den letzten Monaten und Wochen, die die Verhärtung der antieuropäischen Position Orbáns nochmals belegen.⁵⁷

54 Diese Rede wurde im Sommer 2014 ausgiebig diskutiert und auch in den EU-Staaten und -Institutionen unterschiedlich interpretiert. Der übereinstimmende Tenor lautet: Das anvisierte ‚Modell‘ ist mit den Grundwerten der Europäischen Union – und auch mit der ungarischen EU-Mitgliedschaft sowie den daraus resultierenden Verpflichtungen nicht vereinbar. Siehe dazu: Full text of Hungary PM Viktor Orbán’s scandalous speech at the XXV. Bálványos Free Summer University and Youth Camp, in: Free Hungary, 30.7.2014, S. 6; und Charles Gati: The mask is off. Putin’s mini-me, in: The American Interest, 7.8.2014, S. 6.

55 Jan Niklas Engels: Parlamentswahlen in Ungarn. Viktor Orbán ein verdienter Sieger?, Friedrich-Ebert-Stiftung: FES Perspektive, Budapest, April 2014. Beim Besuch von Kommissionspräsident Barroso am 13. September hat Orbán öffentlich zugegeben, dass die ungarische Wirtschaft ohne EU-Gelder längst pleite wäre. Ein eklatantes Beispiel für die ‚Doppelzüngigkeit‘ oder den Orbánschen ‚Pfauentanz‘.

56 Dabei handelt es sich um Hilfszahlungen von Nicht-EU-Ländern (Norwegen, Liechtenstein und Island), die überwiegend im Bildungsbereich und für sozial benachteiligte Gruppen in Ungarn vorgesehen sind.

57 Für eine aktuelle Kurzanalyse siehe: Hungary’s foreign policy between Brussels and Russia, in: The Economist, 19.7.2014, S. 28.

Toleranzgrenze und Gefahrenzonen für die europäische Integration

Es ist nicht einfach, die Frage zu beantworten, warum die Europäische Union und das Europäische Parlament, nicht zuletzt die Europäische Volkspartei (EVP), zu der Orbán und seine FIDESZ-Partei gehören, diese Entwicklungen bisher ohne konkrete Gegenmaßnahmen hingenommen haben. Im Grunde müsste jedem in Europa und in der EVP klargeworden sein, dass Orbáns Ideen und Bestrebungen weder mit den europäischen, noch mit den christlich-konservativen Werten Europas vereinbar sind.⁵⁸ Es ist offensichtlich, dass der Virus nicht nur in Ungarn, sondern auch bereits in manchen anderen Mitgliedstaaten wirkt, die größeren Einfluss auf die Zukunft der europäischen Integration nehmen als Ungarn (zum Beispiel Polen, wo nächstes Jahr Parlamentswahlen stattfinden). Der Wirkungsgrad des Virus beschränkt sich jedoch nicht auf die Europäische Union. Er breitet sich zunächst in deren geografischer Nachbarschaft aus und untergräbt die Grundpfeiler der westlichen Demokratie. Die Europäische Union muss erkennen, dass zwar eine strenge Disziplin beim Abbau des überhöhten Haushaltsdefizits angebracht ist, dass aber das zunehmende Demokratiedefizit insbesondere in Ungarn für die Zukunft der Integration viel größere Gefahren birgt. Letzteres zerstört die Glaubwürdigkeit und das Vertrauen in die Europäische Union in den demokratischen und weniger demokratischen Nachbarländern der Europäischen Union, insbesondere im südlichen Mittelmeerraum und in den Staaten der östlichen Partnerschaft. Letztlich kann dieser Prozess in eine drastische Abwertung der Europäischen Union als einem der Kernbewahrer demokratischer Grundwerte, individueller Freiheit und internationaler Solidarität münden – mit unabsehbaren Folgen für die Zukunft der europäischen Integration und Demokratie sowie für die Stabilität des Kontinents – und dies genau nach einem Jahrhundert des Ausbruchs des Ersten Weltkriegs.

58 In dieser Hinsicht können die neuen Kräfteverhältnisse und die daraus resultierende Rollenverteilung im Europäischen Parlament sowie die Grundhaltung des neuen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker Orbáns Spielraum erheblich einengen und die zukünftige Rolle der Europäischen Union in den Mitgliedstaaten und gegenüber Drittländern neu definieren.