



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Faktenwissen Ungarn

Die ungarische EU-Politik

Péter Dobrowiecki & Bence Bauer

Nr.: 2024/01

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Ungarns Weg in die Europäische Union.....	2
3. Die Anfangsphase	3
4. Zum Konflikt verdammt? – Ungarns EU-Politik nach 2010	4
5. Europa in einer Welt im Wandel – die Programme des ungarischen Ratsvorsitzes der Jahre 2011 und 2024	6
5.1. Die EU-Ratspräsidentschaft 2011	6
5.2. Die EU-Ratspräsidentschaft 2024	10
6. Fazit.....	14
Literaturverzeichnis.....	15

1. Einleitung

War Ungarns vergangene Politik gegenüber der Europäischen Union vorwiegend durch seine historischen und geographischen Gegebenheiten bestimmt, ist im Hinblick auf seine gegenwärtigen Ziele die Vereinbarkeit ungarischer und europäischer Prioritäten im Lichte der aktuellen Herausforderungen in den Vordergrund gerückt. Während Ungarns Ziel nach der Befreiung vom kommunistischen Joch darin bestand – wie in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas, die einen ähnlichen historischen Weg beschritten hatten –, sein vergangenes „historisches Defizit“ zu überwinden und „nach Europa zurückzukehren“, so sah Ungarn als EU-Mitglied sein Ziel nunmehr darin, seine alte Rolle als „guter und braver Schüler“, der die Großen in allem unterstützt, durch ein selbstbewussteres und aktiveres konstruktives Eintreten zu ersetzen. Dieser Positionswechsel führte unweigerlich zu einer Verschärfung der Konfliktsituationen innerhalb der EU und machte deutlich, wie schwierig es ist, gerade als kleiner Mitgliedstaat nationale Interessen durchzusetzen.

Mit dem 1. Juli 2024 hat Ungarn den rotierenden Vorsitz im Rat der EU übernommen. Vor dreizehneinhalb Jahren, während des letzten ungarischen Ratsvorsitzes, war Europa noch ein ganz anderer Ort als heute. Obwohl die (bis heute) anhaltenden Auswirkungen der globalen Wirtschaftskrise eine große Herausforderung für die Mitgliedstaaten und den ungarischen Ratsvorsitz im Jahr 2011 darstellten, befanden sich die EU und der Kontinent selbst in einer deutlich stabileren Lage. Die sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit, die Rivalität zwischen China und den Vereinigten Staaten und die daraus resultierende neue Blockbildung, die Konflikte in der direkten Nachbarschaft und die komplexen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen, die sie mit sich bringen, sowie die Auswirkungen der ungelösten Migrationsfrage haben die Rolle der EU in der Welt weiter geschwächt. Infolgedessen musste der zweite ungarische Ratsvorsitz in der Geschichte der EU seine Arbeit mit völlig anderen Prioritäten und Zielen beginnen. Es ist fast einzigartig in Europa, dass dieselbe Person, die Ungarn 2011 als Ministerpräsident führte, das Land nach fast anderthalb Jahrzehnten immer noch leitet. Allerdings musste die damalige zweite Orbán-Regierung eine viel weniger gesplante und zersplitterte Union führen als die derzeitige fünfte Orbán-Regierung. Der Brexit, die Flüchtlingskrise, der langwierige Krieg in der Ukraine, eine mangelhafte Nachbarschaftspolitik und eine verschwommene Zukunftsvision haben ihre Spuren in der internen Funktionsweise und der Außenwahrnehmung der EU hinterlassen. In dieser Situation kann die Aufgabe des ungarischen Ratsvorsitzes nur darin bestehen, die konstruktive Stabilität in Europa wiederherzustellen.

2. Ungarns Weg in die Europäische Union

Im Vorfeld des demokratischen Übergangs in Ungarn 1989-1990 war der baldige Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften ein klares und gemeinsames politisches Ziel. Die wichtigste außenpolitische Priorität von József Antall, dem ersten ungarischen Ministerpräsidenten nach der Wende, war die euro-atlantische Integration des Landes. Die europäische Integration bedeutete nicht nur die bloße Eingliederung in ein wirtschaftliches oder politisches institutionelles System, sondern vor allem die empfundene Rückkehr Ungarns zu seinem historischen Platz unter den entwickelten europäischen Ländern. Nach Ansicht von Antall forderten Ungarn und viele andere mitteleuropäische Staaten hinter dem ehemaligen Eisernen Vorhang zu Recht einen vorzeitigen Beitritt, da sie in der Vergangenheit als Lehre aus ihrem Freiheitsstreben ihr Blut geopfert hatten – nicht zuletzt im Jahr des Volksaufstandes 1956 –, um einem demokratischen Europa beizutreten.¹ Die EU reagierte positiv auf die politischen Absichtserklärungen, die in der Zeit des Regimewechsels abgegeben wurden, und bereits 1989, nach der Ausrufung der ungarischen Republik und vor den ersten demokratischen Wahlen, legte die EU ein Programm zur Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation Ungarns und Polens auf.² Während der Regierung Antall wurde das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Ungarn geschlossen. Nach der Festlegung der Kopenhagener Kriterien stellte die ungarische Regierung am 1. April 1994 einen förmlichen Antrag auf Mitgliedschaft. Die formellen Verhandlungen darüber begannen schließlich vier Jahre später. In der Zwischenzeit wurde der Vertrag von Nizza zur Änderung der Verträge unterzeichnet, sodass die für den bevorstehenden Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU erforderlichen Reformen des Institutionensystems und der Entscheidungsprozesse eingeleitet werden konnten. Nach vierjähriger Dauer wurden die Beitrittsverhandlungen zwischen der EU und Ungarn im Jahr 2002 formell abgeschlossen. Als letztes Element des Beitrittsprozesses wurde im April 2003 in Ungarn ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft abgehalten. Am Ende stimmten 83,76 % der Wähler, die einen gültigen Stimmzettel abgaben (bei einer Wahlbeteiligung von 45,62 %), für die Vollmitgliedschaft in der EU, eine Position, die von der großen Mehrheit der ungarischen Politiker unterstützt wurde.

¹ (Varga 2021), S. 44.

² PHARE – Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies. Das Programm wurde bald auf andere mittel- und osteuropäische Länder ausgedehnt. Bald darauf wurde das noch heute sehr erfolgreiche TEMPUS-Mobilitätsprogramm für den Hochschulbereich ins Leben gerufen.

3. Die Anfangsphase

Ungarn trat der EU am 1. Mai 2004 zusammen mit neun anderen Ländern bei, sodass diese nun 25 Mitgliedstaaten umfasste.³ Aus Sicht der EU war Ungarn während des Verhandlungsprozesses im Vorfeld des Beitritts und in der Periode bis 2010 ein „guter Lerner“ und nahezu „problemfrei“. Das lag vor allem daran, dass die sozialistische und die liberale Koalitionsregierung, die zwischen 2002 und 2010 regierte, versuchte, die Erwartungen Brüssels so weit wie möglich zu erfüllen, in dem Glauben, dass das Land einen angemessenen finanziellen Ausgleich erhalten würde, wenn es das tue, was die EU-Institutionen von ihm erwarteten. Ungarn hat daher auf EU-Ebene lange Zeit scharfe politische Debatten um nationale Interessen und Werte oder den Schutz nationaler Zuständigkeiten vermieden. Dies wird auch darin deutlich, dass Ungarn der erste Mitgliedstaat war, der den Vertrag von Lissabon ratifizierte, der die Gründungsverträge änderte und die Institutionen und die Entscheidungsfindung der EU weiter reformierte. Er wurde vom Parlament am 20. Dezember 2007, nur vier Tage nach seiner Unterzeichnung, ohne jegliche inhaltliche Debatte ratifiziert (fast zwei Jahre, bevor die Tschechische Republik als letzter Mitgliedstaat den Vertrag annahm).⁴ Ende desselben Jahres trat Ungarn zusammen mit mehreren anderen Ländern in der Region und Nachbarschaft dem Schengen-Raum bei. Der Beitritt zum Schengener Abkommen, das die Freizügigkeit innerhalb der EU garantiert, war für die Länder des ehemaligen Sowjetblocks, die so lange von den westlichen und südlichen Teilen Europas abgeschnitten waren, besonders wichtig. Die Mitgliedschaft in diesem Raum war daher nicht nur von großer wirtschaftlicher und politischer Bedeutung, sondern auch von großem Symbolgehalt. Es ist daher kein Zufall, dass die Bewahrung der Errungenschaften des Schengener Abkommens bis heute einer der Eckpfeiler der ungarischen EU-Prioritäten ist.

Von der globalen Finanzkrise war Ungarn, das zu diesem Zeitpunkt hoch verschuldet war und das größte Haushaltsdefizit in der EU hatte, als erster Mitgliedstaat betroffen, noch vor Griechenland im Jahr 2008. Nach Verhandlungen mit der Regierung Bajnai bot die EU Ungarn gemeinsam mit dem IWF und der Weltbank ein finanzielles Rettungspaket in Höhe von 20 Milliarden Euro an, von denen die EU 6,5 Milliarden Euro beisteuerte. Zu den ungarischen

³ Zur gleichen Zeit traten auch Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern und Malta der EU bei.

⁴ (Györi, Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb uniós intézményi fejleményeiről 2014), S. 35.

Verpflichtungen gehörten im Gegenzug die Konsolidierung des Staatshaushalts und die Durchführung von Strukturreformen.⁵

4. Zum Konflikt verdammt? – Ungarns EU-Politik nach 2010

Bei den Parlamentswahlen 2010 gewann die Koalition aus Fidesz und KDNP, und eine rechtskonservative Regierung unter Viktor Orbán übernahm die Macht im Land. Die zweite Orbán-Regierung (nach der ersten, 1998-2002) markierte den Beginn einer bisher ungekannten Politik, die darauf abzielte, die von der Regierung skizzierten nationalen Interessen gegenüber der EU zu garantieren, selbst um den Preis einer offenen Konfrontation. Parallel dazu sah sich die EU mit einer Reihe von Herausforderungen konfrontiert, angefangen von der Integrationskrise, die durch das Scheitern des Verfassungsvertrags von 2005 ausgelöst wurde, über die Weltwirtschaftskrise 2008-2009, die Migrationskrise, den Brexit, die weltweite COVID-19-Pandemie und den Krieg Russlands gegen die Ukraine. Diese komplexen Herausforderungen haben die EU vor noch nie dagewesene Aufgaben und Probleme gestellt. Die oft unbefriedigenden Antworten auf diese Herausforderungen seitens der EU-Regierungsorgane haben die Konflikte in der EU entlang einer Reihe von Bruchlinien – alt und neu, klein und groß, West und Ost, Nord und Süd – verschärft. Diese Situation wurde durch Machtverschiebungen und Forderungen nach strukturellen Veränderungen innerhalb des institutionellen Systems der EU weiter verkompliziert.⁶ Die verstärkte Rolle der Europäischen Kommission und das Aufkommen von Ideen, die auf eine Stärkung des Europäischen Parlaments abzielen, haben fast zwangsläufig dazu geführt, dass die EU-Führungspolitiker, die sich für diese Ziele eingesetzt haben, auf Kollisionskurs mit Mitgliedstaaten wie dem Ungarn der Zeit nach 2010 geraten sind, die die nationale Selbstbestimmung innerhalb der EU als einen zentralen Wert ansehen.⁷

Die seit 2010 amtierenden und inzwischen dreimal wiedergewählten Orbán-Regierungen haben durchweg eine ungarische EU-Politik vertreten, die sich auf die Grundwerte und Verträge der EU stützt, für eine weitere EU-Erweiterung – vor allem mit den westlichen Balkanstaaten – eintritt, die Errungenschaften des Schengen-Vertrags bewahren will, für die Beibehaltung der Kohäsionspolitik plädiert, ohne jedoch gleichzeitig die eigenen Prioritäten aufzugeben.⁸ Die konsequente Vertretung dieser politischen Ziele ist auch in den Programmen des ungarischen

⁵ (Schlegl 2022), S. 6.

⁶ (Koller, Politikai unió vagy nemzetek Európája? 2021), S. 7-8.

⁷ (Ódor 2014), S. 117-119.

⁸ (Arató 2018), S. 15.

Ratsvorsitzes für 2011 und 2024 deutlich erkennbar, die sich in einer Reihe von Themenbereichen überschneiden. Gleichzeitig sind die Beziehungen Ungarns zur EU seit geraumer Zeit nicht mehr von einem konstruktiven Dialog, sondern von einer Debatte über die Maßnahmen der Orbán-Regierungen seit 2010 geprägt, die mitunter auch mit harten Kommunikationsbandagen geführt wird. Die Kritik, die sich in diesem Zusammenhang mehrte, richtete sich häufig gegen politische Lösungen, die vom EU-Mainstream abweichen, aber nicht gegen die in den Verträgen festgelegten Regeln verstoßen. Gleichzeitig haben sich die Konflikte entlang ideologischer und wertebezogener Gegensätze vervielfacht. Zahlreiche Maßnahmen der konservativen ungarischen Regierung zum Schutz des traditionellen Familienmodells wurden von progressiven Vertretern des europäischen politischen Lebens heftig kritisiert, die darin eine Verletzung der Freiheiten der ungarischen Bürger sahen. Auch die Frage der ungarischen Rechtsstaatlichkeit wurde ausführlich und langwierig diskutiert. Das neue Grundgesetz, das am 1. Januar 2012 in Kraft trat, die ungarische Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit sowie die im Zuge der Flüchtlingskrise 2015 errichteten Grenzsperran an der ungarisch-serbischen und ungarisch-kroatischen Grenze waren Gegenstand von Debatten, die häufig mehr auf ideologischen als auf sachpolitisch-technischen Erwägungen beruhten.

Neben den etablierten formalen Instrumenten der Verfahren der EU zeichnete sich vor allem in der Kontroverse über die Auslegung des Begriffs des „illiberalen Staates“ nach der Rede von Ministerpräsident Viktor Orbán in Tusnádfürdő 2014 eine politische Verschiebung der Debatte und weitere Eskalation des Konflikts ab. Den Höhepunkt bildete die Einleitung eines Artikel-7-Verfahrens gegen Ungarn im Jahr 2018 aufgrund von Vorwürfen wegen Verstößen gegen die Grundwerte der EU. Auch wenn die Ereignisse der letzten Jahre mitunter die Berechtigung der viel kritisierten ungarischen Position gezeigt haben – man denke nur an den Konflikt um die Ablehnung der verpflichtenden Migrationsquote –, verspricht die Lösung des Konflikts innerhalb des aktuellen institutionellen Gefüges der EU unter den derzeitigen Rahmenbedingungen eine schwierige Aufgabe zu werden.⁹ Ein weiterer negativer Faktor ist, dass es in den letzten anderthalb Jahrzehnten – abgesehen von einigen vereinzelt Vorschlägen aus den Mitgliedstaaten – noch immer kein umfassendes und breit unterstütztes Konzept zur Umgestaltung der institutionellen und politischen Struktur der EU gegeben hat.

⁹ Im Jahr 2015 war es vor allem eine Minderheit von EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die die obligatorische Verteilungsquote ablehnte. Heute findet jedoch in den meisten Mitgliedstaaten eine aktive innenpolitische Debatte zu diesem Thema statt, wie die laufende Debatte über den Migrationspakt 2023 zeigt.

Trotz der Debatte, die den politischen Diskurs seit Jahren beherrscht, ist die Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft Ungarns – verbunden mit der Bedeutung einer europäischen Identität neben der nationalen – immer noch äußerst hoch.¹⁰ Die wichtigsten politischen Akteure, ganz gleich ob Opposition oder Regierung, lehnen die Möglichkeit eines Austritts aus der EU fast einhellig geschlossen ab.

5. Europa in einer Welt im Wandel – die Programme des ungarischen Ratsvorsitzes der Jahre 2011 und 2024

5.1. Die EU-Ratspräsidentschaft 2011

Die Wahl der Mottos für die Programme der ungarischen Ratspräsidentschaften 2011 und 2024 ist ein deutliches Zeichen für die Veränderungen in der Weltpolitik und ihre Auswirkungen auf Europa in den letzten anderthalb Jahrzehnten. Während der ungarische Ratsvorsitz 2011 sein Programm mit dem optimistischen Slogan „Starkes Europa“ im Geiste der Erholung von der Weltwirtschaftskrise vorstellte, lässt das Motto des Ratsvorsitzes dreizehn Jahre später „Make Europe Great Again“ keinen Zweifel an der aktuellen Einschätzung der Stellung des Kontinents in globalen Prozessen.

Ungarn übernahm am 1. Januar 2011 den rotierenden Ratsvorsitz der Europäischen Union, der am 30. Juni 2011 endete. Der ungarische Ratsvorsitz war der erste Ratsvorsitz, dessen Aufgaben im Gründungsvertrag der EU klar definiert sind.¹¹ Gemäß den Bestimmungen des Vertrags von Lissabon, der im Dezember 2009 in Kraft getreten ist, wird der rotierende Ratsvorsitz seit 2010 von drei EU-Mitgliedstaaten wahrgenommen, die in einer so genannten Trio-Präsidentschaft zusammenarbeiten.¹² Ungarn führte den Vorsitz im Rat der Europäischen Union in einer Dreierpräsidentschaft mit Spanien und Belgien. Nach dem Ende der ungarischen Präsidentschaft übernahm Polen die rotierende Präsidentschaft. Ungarn, das zum ersten Mal den rotierenden Ratsvorsitz innehatte, versuchte, seine Arbeit nicht nur mit den Mitgliedern des Trios, sondern auch mit dem polnischen Ratsvorsitz zu koordinieren, der das nächste Trio eröffnete – mit unterschiedlichem Erfolg.

Die Kritik an dem neuen ungarischen Mediengesetz, das vor Beginn des EU-Ratsvorsitzes verabschiedet worden war und parallel am 1. Januar 2011 in Kraft trat, lenkte die allgemeine

¹⁰ (Eurostat 2024). / (Koller, Egyszerre magyar és európai – a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálata 2024), S. 133-134.

¹¹ (Navracsics 2024), S. 61-63.

¹² (Gyóri, A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások 2024), S. 18-19.

Aufmerksamkeit auf die generelle innenpolitische Situation in Ungarn und nicht auf die politischen Elemente des ungarischen Präsidentschaftsprogramms. Somit lag der Schwerpunkt der parlamentarischen Debatte, als das ungarische Präsidentschaftsprogramm dem Europaparlament vorgestellt wurde, auf dem demokratischen Engagement der ungarischen Regierung und nicht auf ihren konkreten sachlichen Ideen. Trotz eines schwierigen und kontroversen Starts und unbestrittener Rückschläge – das einzige für Ungarn vorgesehene wichtige Treffen des Ratsvorsitzes auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zur Östlichen Partnerschaft wurde in einem ungewöhnlichen Schritt für den polnischen Ratsvorsitz angesetzt – gelang es dem ungarischen Ratsvorsitz, seine Agenda mit inhaltlichen Elementen zu füllen, die auch teilweise seine Prioritäten abdeckten.¹³ Sie lassen sich in vier Hauptgruppen einteilen.¹⁴

Stärkung von Wachstum und Beschäftigung durch Konsolidierung der europäischen Wirtschaft

Mit Blick auf die wirtschaftlichen Prioritäten der EU hat die Präsidentschaft der Umsetzung der Schlüsselemente der Wettbewerbsstrategie „Europa 2020“, der Einrichtung eines ständigen Stabilitätsmechanismus zur Sicherung der Stabilität des Euro und der Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung Priorität eingeräumt. Dementsprechend war es das erklärte Ziel, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und die Wettbewerbsfähigkeit in der EU zu erhalten, insbesondere durch die Verbesserung der Situation der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU). Wie im Programm der Präsidentschaft 2024 sollten auch im Programm von 2011 Fragen der Demografie und der Familienpolitik stärker vertreten sein. Ein weiteres ehrgeiziges Ziel, das die eigenen Erfahrungen in den neuen EU-Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas widerspiegelt, war die Schaffung einer gesamteuropäischen Strategie zur Integration der Roma.

Widerstandsfähigeres Europa

In diesem Zusammenhang konzentrierte sich der ungarische Ratsvorsitz auf die Stärkung der EU-Politik, die die EU-Mitgliedstaaten miteinander verbindet (Kohäsionspolitik). Die Stärkung des inneren Zusammenhalts, die Schaffung einer gemeinsamen Energiesicherheit und die Aufnahme eines Dialogs über die Zukunft der EU-Agrarpolitik sollten diesem Ziel dienen. Ein wichtiges politisches Ziel des ungarischen EU-Ratsvorsitzes war die Verabschiedung der

¹³ (Dobrowiecki und Stepper 2020), S. 3. / (Gazdag, Tizenhárom év után – A 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatai 2024), S. 54-55.

¹⁴ Ausführlicher s. (Györi, A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerei és kihívások 2024), S. 28-31.

Donauraumstrategie (EUSDR), die als zweite transnationale, makroregionale Raumentwicklungsstrategie der Union nach der Ostseestrategie geplant war. Die Strategie, die 14 Donauländer miteinander verbindet, ist ein gutes Beispiel für regionale Initiativen, die über die Strukturen der EU-Mitgliedstaaten hinausgehen und die ungarischen politischen Überlegungen zur Nachbarschaftspolitik konsequent umsetzen.¹⁵

Bürger näheres Europa

Im Rahmen seiner Bemühungen, Themen, die das tägliche Leben der Bürgerinnen und Bürger betreffen, in das Programm des Ratsvorsitzes aufzunehmen, war der ungarische Ratsvorsitz 2011 vor allem bestrebt, die Erweiterung des Schengen-Raums um Rumänien und Bulgarien voranzutreiben – eine Priorität, die seit 2010 aus historischen, wirtschaftlichen und minderheitenpolitischen Gründen immer wieder in der ungarischen Außenpolitik auftaucht. Weitere Ziele waren die Fortsetzung der Umsetzung des Stockholmer Programms zur Stärkung der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres sowie der Schutz und die Förderung der kulturellen Vielfalt.

Verantwortungsvolle Erweiterungspolitik

Wie viele der oben genannten Elemente war auch die Frage einer realistischen künftigen Erweiterung der EU in den letzten 15 Jahren ein stabiler Punkt in Ungarns Vision von der Zukunft der EU. Seit Beginn dieses Zeitraums haben die ungarischen Regierungen stets ihren Standpunkt vertreten, dass die Türen der EU für weitere Beitrittskandidaten nicht verschlossen bleiben dürften. Die ungarische Position ist, dass dies insbesondere im Falle des westlichen Balkans wünschenswert sei, wo die Konflikte der jüngsten Vergangenheit nur durch die Mitgliedschaft in einer gemeinsamen zwischenstaatlichen Organisation gelöst werden könnten. Im Programm des ungarischen Ratsvorsitzes wurden daher der Abschluss des kroatischen Beitrittsprozesses und die Beschleunigung der Verhandlungen mit Island als wichtige Ziele genannt, die es zu erreichen gelte. Die Stärkung der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft war ebenfalls eine Priorität.

¹⁵ An der Initiative beteiligen sich neun EU-Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Österreich, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) und fünf Nicht-EU-Länder (Bosnien und Herzegowina, Moldawien, Montenegro, Serbien und Ukraine).

Bewertung des Ratsvorsitzes 2011

Die Bewertung der ersten rotierenden Ratspräsidentschaft Ungarns kann im Wesentlichen in zwei Richtungen ausfallen.¹⁶ Einerseits wurden viele der Themen auf der ehrgeizigen Agenda aufgrund einer Reihe von Faktoren nicht zufriedenstellend behandelt, andererseits war das Programm im Hinblick auf den institutionellen Aufbau der EU grundsätzlich erfolgreich.¹⁷ Was die Gesetzgebungsprozesse innerhalb der EU betrifft, so endeten die sechs Monate des Ratsvorsitzes mit einer sehr positiven Note, wobei der Abschluss der letzten drei offenen Kapitel der im Oktober 2005 begonnenen kroatischen EU-Beitrittsverhandlungen am 30. Juni, dem letzten Tag des Ratsvorsitzes, ebenfalls zu den wichtigsten Erfolgen zählt. Der Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens hingegen war trotz politischer Absichtserklärungen – das EP stimmte im Juni 2011 dafür, dass die beiden Länder technisch für den Beitritt bereit sind – ein Rückschlag. Niemand hätte damals wohl gedacht, dass es weitere 13 Jahre dauern sollte, bis diese Entscheidung endgültig getroffen wurde. Auch das geplante Ziel einer gesamteuropäischen Strategie zur Integration der Roma brachte nur einen halben Erfolg. Die von Ungarn ausgearbeitete Strategie wurde zwar von den Mitgliedstaaten akzeptiert, der Zeitrahmen für die Befüllung des Rahmenprogramms mit länderspezifischen Maßnahmenpaketen fiel jedoch außerhalb der Dauer der Ratspräsidentschaft. Eine politische Entscheidung wurde auch über die Umsetzung einer integrierten europäischen Energiepolitik getroffen. Im letzten Monat des Ratsvorsitzes wurde zudem die Donaunraumstrategie verabschiedet, für die unmittelbar jedoch noch keine Mittel bereitgestellt wurden – erst für den Haushaltszeitraum 2014-2020 standen umfangreichere Finanzmittel zur Verfügung, um die in der Strategie festgelegten Ziele zu erreichen. Der ungarische Ratsvorsitz 2011 war auch von wichtigen internationalen Ereignissen und Prozessen geprägt, die die EU als Ganzes betrafen. Als Lehre aus dem Scheitern des tschechischen Ratsvorsitzes in der ersten Jahreshälfte 2009, der in diesem Bereich eine schlechte Bilanz vorzuweisen hatte, zog der ungarische Ratsvorsitz ernsthaft in Erwägung, die Vorbereitung auf unvorhergesehene Situationen zu einer Priorität seines eigenen Ratsvorsitzes zu machen – was jedoch aufgrund der Befugnisse des neuen Amtes des Hohen Vertreters der EU, das durch den Vertrag von Lissabon eingeführt worden war, nicht geschah.¹⁸ Während die Naturkatastrophe in Japan im März 2011 und der anschließende Kernkraftwerksunfall in Fukushima die EU vor allem aus humanitärer Sicht betrafen,

¹⁶ (Gazdag, Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség 2011), S. 82-85.

¹⁷ (Györi, A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások 2024), S. 33. / (Gazdag, Tizenhárom év után – A 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatai 2024), S. 56.

¹⁸ (Gazdag, Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség 2011), S. 82.

konzentrierten sich auch die Proteste, die den Arabischen Frühling auslösten und die bis heute komplexe Auswirkungen auf Europa haben weitgehend auf die ersten Monate des ungarischen Ratsvorsitzes. In diesen Fällen war der ungarische Ratsvorsitz – im Einklang mit seiner veränderten Rolle – lediglich für die Koordinierung zuständig.

5.2. Die EU-Ratspräsidentschaft 2024

Am 18. Juni 2024 wurden in Budapest durch den ungarischen EU-Minister János Bóka das Motto und das Programm der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft vom 1. Juli bis 31. Dezember 2024 offiziell vorgestellt.¹⁹ Das Motto „Make Europe Great Again“, für viele politische Beobachter nicht ganz unbekannt, wurde von Ministerpräsident Viktor Orbán bereits Anfang März anlässlich seines Besuches beim ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump veröffentlicht – allerdings in einem anderen Zusammenhang. Nicht nur Eingeweihte gehen davon aus, dass analog zwischen dem Motto „Make America Great Again“ (MAGA) und „Make Europe Great Again“ (MEGA) durchaus ein Zusammenhang bestehen könnte. Anders als viele Kritiker verlautbaren ließen, sei Ungarn nicht an einer Schwächung der EU interessiert, sondern ganz im Gegenteil an deren Stärkung. Diese müsse aber in einem geopolitischen Kontext erfolgen, in dem die Europäer zusehends ihren strategischen Handlungsrahmen erkennen, artikulieren und international mit Selbstbewusstsein agieren können.²⁰

Die Herausforderungen der EU und die Rolle Ungarns

Der Ausgangspunkt des aktuellen ungarischen Ratsvorsitzes ist es, dass die Europäische Union derzeit vor vielen immensen Herausforderungen steht. Europa wird durch den Krieg in seiner Nachbarschaft, das Abdriften hinter seine globalen Konkurrenten, die angespannte sicherheitspolitische Lage, die illegale Migration, die Naturkatastrophen, die Folgen des Klimawandels und die demographische Situation gleichermaßen vor gemeinsame Herausforderungen gestellt. Darüber hinaus gilt es, den institutionellen Zusammenhang erfolgreich zu gestalten. Die Präsidentschaft Ungarns setzte sich sodann zum Ziel, dem Frieden und der Sicherheit Europas zu dienen. Operativ bedeutet dies, dass Ungarn im zweiten Halbjahr 2024 etwa 1.500 Arbeitsgruppen des Rats, 37 formale Ratssitzungen in Brüssel und Luxemburg, weiterhin 230 Veranstaltungen der EU-Ratspräsidentschaft in Ungarn abwickeln wird. Unter den Sitzungen im Land der Präsidentschaft soll es 16 informelle Ratssitzungen

¹⁹ (Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the Second Half of 2024).

²⁰ (Molnár, et al. 2024), S. 75-81.

geben, eine informelle Sitzung des Europäischen Rates sowie ein Spitzentreffen der Europäischen Politischen Gemeinschaft. Das ambitionierte Arbeitsprogramm soll zu großen Teilen in der Hauptstadt Budapest absolviert werden, und nicht im beschaulichen Schloss von Gödöllő, wo noch 2011 die EU-Sitzungen stattfanden.

Obwohl es im Vorfeld der ungarischen Ratspräsidentschaft immer wieder zu Kontroversen kam und eine linke Mehrheit im Europäischen Parlament sogar versucht hatte, Ungarn den diesjährigen Ratsvorsitz abzuerkennen, konnte dieses Ansinnen nicht verfangen. Europa blickt daher mit großer Aufmerksamkeit auf das Programm der Ungarn. Für dessen Abwicklung zuständig ist der ungarische Europaminister János Bóka, der selbst nicht nur aus der Wissenschaft kommt und ein anerkannter Europarechtsexperte ist, sondern auch jahrelang den Brüsseler Politikbetrieb im Europäischen Parlament aus nächster Nähe verfolgen und mitgestalten konnte.

Sieben Prioritäten soll das Programm der Ratspräsidentschaft umfassen, wobei allen sieben inhaltlich gemein ist, dass sie wichtige Bausteine bieten, um die Resilienz, Handlungs- und Zukunftsfähigkeit Europas zu stärken. Gerade angesichts der globalen Herausforderungen ist die politische Führung des Landes davon überzeugt, dass Europa ein wichtiger globaler Akteur sein kann, allerdings nicht ohne vorher seine eigene Selbstbehauptung manifest werden zu lassen.

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

Der Kontinent ist im Vergleich zu globalen Wettbewerbern – bedingt durch hohe Inflation, steigende Staatsverschuldung, hohe Energiekosten, Fragmentierung globaler Lieferketten sowie die Schwächung der Produktivität und des Wirtschaftswachstums – in den letzten Jahren ins Hintertreffen geraten. Daher bedarf es laut dem Programm der ungarischen Ratspräsidentschaft eines überzeugenden Ansatzes, um die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern. Ziele sind eine technologieneutrale Industriestrategie, die Verbesserung der Rahmenbedingungen der europäischen Produktivität, die Stärkung der offenen und vernetzten Wirtschaft sowie des internationalen Wirtschaftsaustausches, ferner die Schaffung von sicheren europäischen Arbeitsplätzen durch einen flexiblen Arbeitsmarkt, der steigende Löhne verspricht. In diesem Zusammenhang soll eine neue europäische Vereinbarung zur Wettbewerbsfähigkeit zustande kommen, die den Binnenmarkt vertieft, die KMUs stärker unterstützt, die grüne und digitale Transition in Partnerschaft mit den Wirtschaftsakteuren und den Bürgern ermöglicht, die Stabilität und Nachhaltigkeit der Arbeitsplätze garantiert und die

internationale Zusammenarbeit vorantreibt. In diesem Bereich blickt Ungarn auf Erfahrungen im eigenen Land, was den Aufbau einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und arbeitsbasierten Gesellschaft betrifft.

Stärkung der europäischen Verteidigungspolitik

Die Konflikte in Europa und weltweit haben gezeigt, dass Europa seine Verteidigungsfähigkeit, die Reaktionsfähigkeit bei internationalen Konflikten und seine militärischen Kapazitäten stärken muss. Die Europäische Union muss hier eine größere Rolle einnehmen, um ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern. Die ungarische Ratspräsidentschaft möchte nicht nur den sogenannten Strategischen Kompass der EU implementieren, sondern auch die industrielle und technologische Basis der europäischen Rüstungsbranche stärken. Miteingeschlossen sind die Verteidigungsinnovation sowie die Zusammenarbeit zur Wehrtüchtigung in Beschaffungsfragen. Ungarn konnte durch das 2016 lancierte Modernisierungsprogramm der eigenen Streitkräfte und eine intensive Zusammenarbeit mit der deutschen Rüstungsindustrie bereits einige Erfolge in der Stärkung der Wehrfähigkeit des Landes verbuchen.

Konsequente und auf Verdiensten beruhende Erweiterungspolitik

Nach Lesart der Ungarn ist die Erweiterungspolitik eine der wichtigsten Politikfelder der EU. Sie zu bewahren kann nur auf der Fortsetzung einer auf objektiver Beurteilung der Fortschritte der Beitrittskandidaten beruhenden Politik basieren. In erster Linie kann durch die Beitrittsperspektive der Länder des Westbalkans die wirtschaftliche, sicherheitspolitische und geopolitische Lage der EU gestärkt werden. Ungarn will sich hierzu der Formate der EU-Westbalkan-Spitzentreffen und der Europäischen Politischen Gemeinschaft bedienen. Bereits 2011 konnte Ungarn starke Impulse für die Aufnahme Kroatiens setzen und die Ungarn rechnen damit, dies mit Serbien gleichzutun.

Eindämmung der illegalen Migration

Der seit Jahren auf Europa lastende Migrationsdruck stellt nicht nur eine große Herausforderung für die EU als Ganzes dar, sondern auch für jeden einzelnen Mitgliedsstaat, insbesondere für jene mit einer EU-Außengrenze. Der ungarische Ratsvorsitz hält es für unverzichtbar, mit den Nachbarländern der EU und den Entsende- und Transitländern enger zusammenzuarbeiten, um die Migration zurückzudrängen und den Schleppern Einhalt zu gebieten. Die EU-Ratspräsidentschaft Ungarns hat vor, sich verstärkt den äußeren Dimensionen der Migration zu widmen, effektiv mit Drittländern zu kooperieren, die Rückkehrquote zu

steigern und den Rechtsrahmen innovativ zu gestalten. Daneben soll die Wichtigkeit des Außengrenzschatzes sowie dessen EU-Finanzierung besonders hervorgehoben werden. In der Migrationspolitik kann Ungarn ebenso auf ein Feld mit eigener Expertise verweisen. Die ungarischen Maßnahmen zum EU-Außengrenzschatz fanden international weite, aber auch kontroverse Beachtung, das Land konnte den Zustrom illegaler Migranten nachhaltig einschränken.

Zukunft der Kohäsionspolitik

Für die Europäische Union haben die Bewahrung des Gleichgewichts auf dem Kontinent und der Abbau regionaler Differenzen einen besonderen Stellenwert – allen voran die Sicherstellung einer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kohäsion. Noch immer wohnen 25 % der EU-Bevölkerung in Gebieten, die nur an 75 % des Entwicklungsstandes des EU-Durchschnitts herankommen. Solche Divergenzen zu senken ist nicht nur für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von enormer Bedeutung, sondern auch für die ausgeglichene Funktionsweise des EU-Binnenmarktes. Ein deklariertes Ziel der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft ist es, eine strategische Debatte über die Zukunft der Kohäsionspolitik und über deren Rolle für eine wettbewerbsfähige und nachhaltige Beschäftigungspolitik und Demographie zu führen. Ungarn konnte in den letzten Jahren in den Bereichen Demographie und Beschäftigung mit einer Steigerung der Geburtenraten und einer rapiden Zunahme von Arbeit und Beschäftigung im europäischen Vergleich beachtliche Erfolge vorweisen. Dieser Wissensschatz soll nun auch für Europa Früchte tragen.

Bauernzentrierte Agrarpolitik

Die Landwirtschaft erlebte in den letzten Jahren ungekannte Herausforderungen wie den Klimawandel, die gestiegenen Investitionskosten, die Importe aus Drittländern und die massive Verschärfung der Produktionsregularien. Die Produktivität musste dabei Einbußen verkraften, daher hält der ungarische Ratsvorsitz es für unabdingbar, den Landwirten die Möglichkeiten einer nachhaltigen Produktion niedrigschwellig anzubieten. Da der Bauernstand mit seinen Lebensmitteln grundlegende Güter herstelle, sei es für die strategische Autonomie Europas erforderlich, auch langfristig die Lebensmittelsicherheit zu garantieren. Von daher ist es der Präsidentschaft ein Anliegen, für die Zeit nach 2027 ein Regelwerk aufzustellen, das eine wettbewerbsfähige und bauernfreundliche europäische Agrarpolitik ermöglicht. Ungarn als Agrarland kann hierbei auf maßgebliche Erfahrungen zurückblicken.

Demographischer Wandel

Viele Herausforderungen wie die Alterung der europäischen Gesellschaften, die Nachhaltigkeit sozialer Sicherungssysteme oder der Fachkräftemangel sind gesamteuropäische Problemlagen, die entsprechend zu behandeln sind. Diese Tendenzen sind für die Wettbewerbsfähigkeit der EU höchst relevant. Ziel des Ratsvorsitzes ist es daher, neben der Garantie der nationalen Souveränität auf die diesbezüglichen Herausforderungen hinzuweisen. Ungarn konnte die Geburtenzahl von 1,2 auf 1,6 steigern, die ungarische Familien- und Geburtenpolitik gilt auch international als innovativ.

6. Fazit

Wenn auch die Kommunikation und die äußere Aufmachung der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft auf Außenstehende allzu plakativ anmuten mag, verbirgt sich hinter den kommunikativen Spitzen ein Programm, das inhaltlich wohl durchdacht ist. Ungarn glaubt diesem Programm zufolge an die Realisierung einer starken EU. Hinter dem provokativen Motto „Make Europe Great Again“ steht eine langfristig angelegte Sachpolitik. Deren Kernbereiche überschneiden sich in vielen Punkten mit dem vielfach durchaus erfolgreichen Präsidentschaftsprogramm des Jahres 2011. Hierbei kann sich Ungarn also auf Erfahrungswerte und darüber hinaus auch auf eigene nationale Erfolge stützen. Inwieweit Ungarn diese im nächsten halben Jahr auf gesamteuropäischer Ebene nutzbar machen kann, ist noch ungewiss. Für Ungarn und die Regierung Orbán böte sich im Rahmen des Ratsvorsitzes jedenfalls die Möglichkeit, eine stärkere Rolle innerhalb der EU einzunehmen und eine gemeinsame Kompromissfindung in zentralen Fragen zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Arató, Krisztina. *Körkép a tagállamok uniós politikáiról*. Budapest: Dialóg Campus, 2018.
- Dobrowiecki, Péter, und Péter Stepper. „Ambitions and capabilities of Hungarian foreign policy in terms of the EU Eastern Partnership.“ *Europeum Policy Brief*, 2020.
- Eurostat. „Standard Eurobarometer 101 - Spring 2024 - Country Factsheets.“ 2024. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>.
- Gazdag, Ferenc. „Mérlegen a 2011-es magyar EU-elnökség.“ *Nemzet és Biztonság* 12 (2011): S. 72-85.
- Gazdag, Ferenc. „Tizenhárom év után – A 2011-es magyar EU-elnökség tapasztalatai.“ In *A 2024-es magyar EU-elnökség*, von Tibor Navracsics und Balázs Tárnok, S. 49-58. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Győri, Enikő. „A 2011-es EU-elnökség körülményei, sikerek és kihívások.“ In *A 2024-es magyar EU-elnökség*, von Tibor Navracsics und Balázs Tárnok, S. 17-38. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Győri, Enikő. „Áttekintés az elmúlt tíz év legfontosabb uniós intézményi fejleményeiről.“ In *Magyarország első évtizede az Európai Unióban*, von Attila Marján, S. 31-54. Budapest: Nemzeti Közszerzői Intézet, 2014.
- Koller, Boglárka. „Egyszerre magyar és európai – a nemzeti és európai identitás összefüggéseinek vizsgálata.“ In *A 2024-es magyar EU-elnökség*, von Tibor Navracsics und Balázs Tárnok, S. 127-137. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Koller, Boglárka. „Politikai unió vagy nemzetek Európája?“ *Európai Tükör* 3 (2021): S. 5-32.
- Molnár, Balázs Péter, Zsuzsanna Farkasné Cseh, Katalin Reinitz, und László Sinka. „A 2024-es magyar EU-elnökség szakpolitikai kihívásai és lehetőségei.“ In *A 2024-es magyar EU-elnökség*, von Tibor Navracsics und Balázs Tárnok, S. 73-83. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Navracsics, Tibor. „A kiszámíthatóan váratlan esemény: európai uniós elnökségek az intézményi váltások időszakában.“ In *A 2024-es magyar EU-elnökség*, von Tibor Navracsics und Balázs Tárnok, S. 59-72. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2024.
- Ódor, Bálint. „A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés.“ In *Magyarország első évtizede az Európai Unióban*, von Attila Marján, S. 95-124. Budapest: Nemzeti Közszerzői Intézet, 2014.
- „Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the Second Half of 2024.“ 2024. <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme/>.
- Schlegl, Kristóf. „Ungarn und der Wiederaufbaufonds der Europäischen Union.“ *Faktenwissen Ungarn* 05 (2022).

Varga, Judit. „Magyarország európai uniós nemzeti politikája 2010 után.“ In *Az Európai Unió a 21. században*, von Péter Dobrowiecki und Péter Stepper, S. 42-67. Budapest: Antall József Tudásközpont, 2021.



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Impressum

Von: Péter Dobrowiecki, Forschungsleiter

Bence Bauer LL.M, Direktor

Deutsch-Ungarisches Institut für Europäische Zusammenarbeit

Sitz: 1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7

Postadresse: 1518 Budapest, Pf. 155

Web: <https://www.deutsch-ungarisches-institut.hu/>

E-Mail: mni@mcc.hu