

Sonja Priebus

Finanzielle Daumenschrauben gegen Rechtsstaatssünder

Der Konflikt Ungarns mit der Europäischen Union um das liebe Geld

Abstract

Financial Thumbscrews on Rule of Law Offenders – Hungary’s Conflict with the European Union over Dear Money

For years the European Union has tried to solve conflicts over the rule of law with the Hungarian government through dialogue-based instruments. The deployment of these has not, however, led to substantial results. Instead, Hungary has become the first “electoral autocracy” in the European Union. Against this backdrop, the European Union has expanded its strategy of financial conditionality to the area of rule of law and EU values. While the so-called rule of law conditionality, established in 2020, is the most prominent instrument of value-related financial conditionality, it is by no means the only one. This article briefly overviews the EU’s expanded ability to put financial pressure on member state governments that dismantle the rule of law. It then examines how the Commission has recently combined several of these instruments to put pressure on the Orbán government. While financial conditionality is the most promising alternative to previously used instruments, it is nevertheless unlikely that it will lead to a fundamental change in the government’s policies.

Dr. Sonja Priebus

studierte Politikwissenschaft und Anglistik an der Universität Leipzig, promovierte an der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg im Fach Politikwissenschaft. Seit Oktober 2021 ist sie als Postdoktorandin an der Professur für Europa-Studien der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Demokratieabbau in der Europäischen Union, die Rechtsstaatlichkeitsinstrumente der EU sowie die politischen Systeme Mittelosteuropas, insbesondere Ungarns.

Kontakt: priebus@europa-uni.de

Der Beitrag wurde fertig gestellt im März 2023.

Einleitung

Seit 2010 beziehungsweise 2015 bauen die Regierungen Ungarns und Polens Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ab. In seinem Demokratiebericht von 2022 zählt das V-Dem Institut Ungarn und Polen zu den fünf „top autocratizers“ weltweit.¹ Die Auswirkungen auf die Regimequalität sind dabei so dramatisch, dass V-Dem Polen (noch) als elektorale Demokratie, Ungarn aber nur noch als elektorale Autokratie einstuft. Bezugnehmend auf diese Befunde hat das Europäische Parlament in einer Resolution von 2022 anerkannt, dass Ungarn „zu einem hybriden System der Wahlautokratie geworden ist“.² Das bedeutet, dass Ungarn, aber auch in wachsendem Maße Polen, heute nicht mehr die Grundvoraussetzung für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) erfüllt, nämlich eine demokratisch verfasste Grundordnung. Hinzu treten ein dezidiertes, euroskeptischer Populismus beider Regierungen³ und offene Konflikte mit der EU um Rechtsstaatlichkeit, welche sich letztendlich in Fragen der Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten niederschlagen.

Mit ihrem Beitritt zur EU bekennen sich die Staaten zu den Werten in Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union, wie Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit oder Gleichheit, und müssen diese respektieren. Für die EU, insbesondere die Kommission als Hüterin der Verträge, ergibt sich daraus die Pflicht, Verstöße gegen diese Werte zu ahnden. Folglich hat die EU in den letzten Jahren die erste Stufe des einzigen, für diesen Fall entwickelten Verfahrens nach Artikel 7 (1) EUV sowohl gegen Polen als auch gegen Ungarn eingeleitet. Darüber hinaus hat sie eine Reihe weiterer, meist neu geschaffener Instrumente in unterschiedlichem Maße gegen beide Regierungen eingesetzt, auch wenn kritisiert wird, dass sie ihre verfügbaren Möglichkeiten nur unzureichend ausschöpft.⁴ Fest steht jedoch, dass ein substanzieller Wandel tatsächlich nicht erreicht wurde und höchstens kosmetische Anpassungen erfolgten.

Aufgrund der Tatsache, dass Ungarn und Polen zwei der größten Nettoempfänger von EU-Geldern sind, wurde bereits vor Jahren argumentiert, die EU würde durch den großzügigen Finanztransfer autoritäre Strukturen fördern.⁵ Daher ist es normativ kaum zu rechtfertigen, dass die Regierungen ungestraft demokratische Mechanismen aushebeln, den Rechtsstaat abbauen und eine höchst europaskeptische Politik vorantreiben. Vor diesem Hintergrund und angesichts der bisher wenig effektiven Maßnahmen wurden in den letzten Jahren neue Mechanismen geschaffen, die es den EU-Institutionen erlauben, die Vergabe von EU-Mitteln stärker an Rechtsstaatlichkeit sowie allgemein an die Einhaltung von EU-Werten zu knüpfen, so insbesondere durch die neue sogenannte „Rechtsstaatskonditionalität“.

Der vorliegende Beitrag analysiert zunächst die Ausweitung der finanziellen Konditionalität, also das Knüpfen der Auszahlung von Geldern an bestimmte zu erreichende Ziele, auf den Bereich des EU-Rechtsstaatlichkeits- beziehungsweise Werteschutzes. Während die

1 V-Dem, Democracy Report 2022 – Autocratization Changing Nature?, Stockholm 2022.

2 *Europäisches Parlament*, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. September 2022 zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates gemäß Artikel 7 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union zum Bestehen einer eindeutigen Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte, auf die sich die Union gründet, durch Ungarn, procedure file 2018/0902R(NLE).

3 *Róbert Csehi / Edit Zgut*, „We won't let Brussels dictate us“: Eurosceptic Populism in Hungary and Poland, in: *European Politics and Society*, 2021, 22 (1), S. 53–68.

4 *Daniel Kelemen*, The European Union's Failure to Address the Autocracy Crisis: MacGyver, Rube Goldberg, and Europe's Unused Tools, in: *Journal of European Integration*, 2022, online first.

5 *Ders.*, Europe's Other Democratic Deficit: National Authoritarianism in Europe's Democratic Union, in: *Government and Opposition*, 2017, 52 (02), S. 211–238.

2020 beschlossene Rechtsstaatskonditionalität das prominenteste Instrument der finanziellen Konditionalität darstellt, ist es bei Weitem nicht das einzige.⁶ Anhand der jüngsten Entwicklungen hinsichtlich Ungarns wird anschließend gezeigt, wie die EU nach einem Jahrzehnt zögerlicher Haltung gegenüber der ungarischen Regierung und das Setzen auf weiche, dialogorientierte Formate zur Lösung der Rechtsstaatlichkeitskonflikte nun durch eine Kombination verschiedener Mechanismen finanziellen Druck auf die Regierung ausübt und so versucht, einen Wandel zu erwirken. Trotz dieser jüngst verstärkten Anwendung der finanziellen Konditionalität gegenüber der ungarischen Regierung scheint es dennoch höchst wahrscheinlich, dass diese Ungarn auf den demokratischen Pfad zurückbringen wird.

Was kann die EU tun und was hat sie bisher getan?

Die EU verfügt über politische und rechtliche Mechanismen zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit.⁷ Zu den wichtigsten politischen Mechanismen gehören die Verfahren nach Artikel 7 (1) (Präventionsverfahren) sowie Artikel 7 (2) (Sanktionsverfahren), der von der Kommission 2014 eingeführte Rahmen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sowie der Jährliche Bericht der Rechtsstaatlichkeit, welchen die Kommission 2020 zum ersten Mal herausgab. Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren stellen das wichtigste rechtliche Instrument dar.

Das *Verfahren nach Artikel 7 (1)* kann von einem Drittel der Mitgliedstaaten, der Kommission oder dem Parlament eingeleitet werden, wenn „eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht“. Einmal initiiert, muss zunächst der betroffene Mitgliedstaat im Rat gehört werden. Dieser muss dann mit einer Vier-Fünftel-Mehrheit beschließen, dass solch eine Gefahr besteht. Anders als oft behauptet, mündet dieses Präventionsverfahren nicht in der Aussetzung bestimmter Rechte (z. B. des Abstimmungsrechts im Rat) – dies ist nur im Falle des Sanktionsverfahrens möglich. Der Rat kann hier lediglich Empfehlungen an den betroffenen Staat richten.

Vertragsverletzungsverfahren können von der Kommission eingeleitet werden, wenn Staaten den sich aus den Verträgen ergebenden Verpflichtungen nicht nachkommen. Zu unterscheiden ist dabei eine erste politische Phase von einer nicht zwingend erfolgenden rechtlichen Phase. Die Kommission teilt zunächst der betroffenen Regierung ihre Bedenken mit und versucht, bestehende Konflikte im Dialog auszuräumen. Ist diese politische Phase erfolglos, kann sie den EuGH anrufen, der anschließend ein Urteil fällen muss und finanzielle Strafen verhängen kann.⁸ Vertragsverletzungsverfahren wurden nicht explizit für die Ahndung von Werteverstößen entwickelt, sondern stellen das Standardinstrument der EU bei Nichtumsetzung oder inkorrekt implementierter EU-Recht dar. Folglich bestanden zunächst Zweifel, ob Vertragsverletzungsverfahren ein geeignetes Instrument seien, um

6 Marco Fiscaro, Beyond the Rule of Law Conditionality: Exploiting the EU Suspending Power to Foster the Union's Values, in: *European Papers* 2022, 7 (2), S. 697–719.

7 Michael Blauberger, Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, *Leviathan*, 44, 2/2016, S. 280–302.

8 Siehe z. B. Tanja Börzel, Guarding the Treaty – The Compliance Strategies of the European Commission, in: *dies.* / Rachel A. Cichowski (Hg.), *The State of the European Union*, 6. Law, Politics, and Society, Oxford 2003, S. 197–220.

Werteverstöße zu ahnden, da die Artikel-2-Werte hierfür keine ausreichend konkrete Rechtsbasis böten.⁹

Den *Rahmen zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit* schuf die Kommission 2014 als „prä-Artikel-7-Verfahren“ für den Fall, dass zwar „systembedingte Gefahren der Rechtsstaatlichkeit“ vorliegen, diese aber noch nicht hinreichend für die Aktivierung des Verfahrens nach Artikel 7 sind.¹⁰ Dabei handelt es sich um ein dreistufiges Verfahren mit dem Ziel, die Konflikte mit der betroffenen Regierung durch Dialog zu lösen. Verbindliche Konsequenzen sieht dieses Instrument nicht vor, am Ende kann die Kommission höchstens die Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 7 (1) erwägen.

Seit 2020 veröffentlicht die Kommission zudem jährlich ihren *Bericht der Rechtsstaatlichkeit*, welcher Teil des jährlichen Zyklus zur Überprüfung der Rechtsstaatlichkeit ist.¹¹ Der Bericht analysiert nicht nur die Justizsysteme, sondern auch Anti-Korruptionsmaßnahmen, den Stand der Medienfreiheit oder Mechanismen des *Checks-and-balances* in allen EU-Mitgliedstaaten und macht damit auf Defizite auf nationalstaatlicher Ebene aufmerksam. Seit der jüngsten Ausgabe 2022 enthält der Bericht zudem konkrete Empfehlungen an alle Staaten, aus denen jedoch keine direkt sanktionierbaren Verbindlichkeiten erwachsen.

Bezüglich der Rechtsstaatlichkeitskonflikte verfolgte die Kommission mit Blick auf Ungarn und Polen unterschiedliche Strategien. Im Falle Ungarns verfolgte sie einen „legalistischen“ Ansatz,¹² da sie Probleme zunächst ausschließlich auf Basis von Vertragsverletzungsverfahren ahndete und weder den Rechtsstaatlichkeitsrahmen noch das Verfahren nach Artikel 7 (1) einleitete. Allerdings erbrachten die Vertragsverletzungsverfahren nur kosmetische Änderungen, während die grundlegenden Probleme weiterbestanden.¹³

Im Vergleich dazu setzte die Kommission im Falle Polens auf einen stärker politischen Ansatz und leitete relativ rasch nach dem Antritt der neuen PiS-geführten Regierung im Januar 2016 den Rechtsstaatlichkeitsrahmen ein. Nach vier Empfehlungen an Polen im Rahmen des Mechanismus, die nicht zur Beseitigung der Defizite beitrugen, initiierte die Kommission schließlich im Dezember 2017 zum ersten Mal überhaupt das Verfahren nach Artikel 7 (1) gegen Polen. Flankiert wurde der Einsatz politischer Maßnahmen mit einer Reihe von Vertragsverletzungsverfahren ab Sommer 2017.¹⁴

Im September 2018 leitete das Europäische Parlament schließlich auch gegen Ungarn das Verfahren nach Artikel 7 (1) ein. Allerdings treten beide Verfahren seit Jahren auf der Stelle, da deren Durchführung dem Rat obliegt und dieser durch keine konkreten Vorgaben dazu

9 Michael Blauburger / Daniel Kelemen, Can Courts Rescue National Democracy? – Judicial Safeguards Against Democratic Backsliding in the EU, in: *Journal of European Public Policy*, 2017, 24 (3), S. 321–336, hier: S. 325.

10 Europäische Kommission, Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips, COM (2014) 158 final, Brüssel 2014.

11 Dies., Die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union – Ein Konzept für das weitere Vorgehen, COM (2019) 343 final, Brüssel 2019.

12 Bojan Bugarić, Protecting Democracy inside the EU: On Article 7 TEU and the Hungarian Turn to Authoritarianism, in: Carlos Closa / Dimitry Kochenov (Hg.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, S. 82–102.

13 Sonja Priebus / Lisa H. Anders, Rechtliche Lösungen für politische Konflikte? – Rechtsstaatsbezogene Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn, in: *Integration*, 2/2020, S. 121–135; Agnes Batory, Defying the Commission – Creative Compliance and Respect for the Rule of Law in the EU, in: *Public Administration* 3/2016, S. 685–699.

14 Siehe für einen Überblick: Laurent Pech / Patryk Wachowicz / Dariusz Mazur, Poland’s Rule of Law Breakdown: A Five-Year Assessment of EU’s (In)Action, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 13/2021, S. 1–43.

verpflichtet ist, eine Abstimmung anzusetzen.¹⁵ Nach mehreren Jahren und bisher jeweils fünf Anhörungen beider Regierungen sind diese somit immer noch nicht abgeschlossen. Unter Beobachtern besteht Konsens, dass sich bisher alle Maßnahmen als ineffektiv erwiesen haben, da die beanstandeten Rechtsstaatlichkeitsprobleme in beiden Ländern weiterbestehen und keine Abkehr der jeweiligen Regierungen von ihren Politiken erfolgte. Auch wenn dagegen gehalten werden kann, dass ohne den Einsatz der Instrumente die Situation in beiden Staaten möglicherweise noch dramatischer wäre, dienen die einschlägigen Demokratieindizes, die sowohl für Polen als auch Ungarn eine permanente Verschlechterung der Demokratiequalität konstatieren, als Beleg für ein Scheitern der bisherigen Bemühungen der EU.

Ausweitung der finanziellen Konditionalität als Instrument gegen Grundwerteverstöße

Neben der Erkenntnis, dass die vorhandenen Rechtsstaatlichkeitsinstrumente kaum etwas bewirkt haben und vor dem Hintergrund, dass Ungarn und Polen zwei der größten Profiteure europäischer Fördermittel sind, begannen europäische Entscheidungsträger die Idee einer Rechtsstaatskonditionalität, also das Knüpfen von Auszahlungen von EU-Geldern an die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, zu fordern.¹⁶ Unterstützt wurde diese Forderung von politikwissenschaftlichen Arbeiten, die herausstellten, dass die EU durch die finanziellen Transfers die Autokratisierungsbestrebungen nationaler Regierungen fördere und deren Überleben sichere.¹⁷ Damit wurde ein Problem im Zusammenhang mit der europäischen Förderpolitik deutlich, welches zwar nicht neu ist (nämlich die nicht zweckgemäße Verwendung bzw. das Versickern von EU-Geldern), aber mit Ungarn eine neue Dimension erreicht hat: Die Nutzung dieser Förderpolitik durch die höchsten politischen Entscheidungsträger zum Ausbau eigener klientelistischer Machtstrukturen.

Die Idee einer Rechtsstaatskonditionalität ist dabei vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Konditionalität als ehemals nur gegenüber Beitrittskandidaten und Drittländern eingesetzte Strategie in den letzten Jahren sukzessive auf die Mitgliedstaaten ausgeweitet worden ist, insbesondere im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise.¹⁸ Im Zusammenhang mit den EU-Fonds wurde durch den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 die sogenannte „Ausgabenkonditionalität“¹⁹ etabliert. Dadurch wurden EU-Gelder an bestimmte Bedingungen geknüpft, welche das Erreichen übergreifender EU-Politikziele zum Ziel haben, so etwa die Vermeidung umweltschädlicher Praktiken in der Agrarpolitik.²⁰ Im Gegensatz zur Beitrittskonditionalität, die vorwiegend eine positive Form der Konditionalität darstellt, deren Erfüllung von Bedingungen also an finanzielle Anreize geknüpft ist, sind die gegenüber den Mitgliedstaaten eingeführten Konditionalitätsformen in der Regel negativ. Das bedeutet, dass Gelder gekürzt oder zurückgehalten werden, wenn bestimmte Bedingungen oder Auflagen nicht erfüllt sind.²¹ Folglich handelt es sich um eine Form der Sanktionierung, die

15 Sonja Priebus, Watering down the „Nuclear Option“? – The Council and the Article 7 Dilemma, in: *Journal of European Integration*, 2022, 44 (7), S. 995–1.010.

16 Gábor Halmai, The Possibility and Desirability of Rule of Law Conditionality, in: *Hague Journal on the Rule of Law*, 2019, 11(1), S. 171–188.

17 Daniel Kelemen, *Europe's Other Democratic Deficit*, op. cit.

18 Roland Bieber / Francesco Maiani, Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?, in: *Common Market Law Review*, 51/2014, S. 1.057–1.092.

19 Viorica Viță, Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality, in: *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19/2017, S. 116–143.

20 Ibid., S. 117 f.

21 Ibid., S. 122.

nicht mit *nach* einem Versäumnis zu entrichtender finanzieller Strafe operiert, sondern Gelder schon im Vorfeld einbehält. Diese Sanktionsform löst das Problem der EU, dass sie als nicht-staatliches Gebilde ohne staatliches Machtmonopol letztendlich über keine Möglichkeit verfügt, Strafzahlungen einzutreiben.²²

Die Ausweitung der Konditionalität auf Fragen der Rechtsstaatlichkeit, also die Institutionalisierung eines Nexus zwischen der Einhaltung von Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und EU-Geldern, erfolgte primär durch die im Dezember 2020 angenommene Verordnung 2020/2092 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union. Bereits im Mai 2018 hatte die Kommission zusammen mit ihrem Entwurf für den künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 einen entsprechenden Vorschlag „über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten“ unterbreitet. Dieser Vorstoß, der die Kürzung oder auch das Zurückhalten von Geldern im Falle von Rechtsstaatlichkeitsdefiziten vorsah, war vor allem im Rat umstritten, weshalb die Diskussionen zunächst stockend verliefen. Erst die parallele Verhandlung über den Corona-Wiederaufbaufonds öffnete ein „Gelegenheitsfenster“ zur Annahme des Mechanismus.²³

Am Ende wurde der verabschiedete Mechanismus nicht wie angedacht ein Instrument zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, sondern eines zum Schutz des EU-Haushaltes.²⁴ Das bedeutet, dass entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Mechanismus nicht allgemein bei Rechtsstaatlichkeitsverstößen greift, sondern nur, wenn diese „die wirtschaftliche Führung des Haushalts der Union oder den Schutz ihrer finanziellen Interessen hinreichend unmittelbar beeinträchtigen oder ernsthaft zu beeinträchtigen drohen“.²⁵ Folglich muss bei jedem Verstoß eine Gefährdung des EU-Haushaltes beziehungsweise der wirtschaftlichen Interessen der EU nachgewiesen werden.

In dem mehrstufigen Verfahren sind die Kommission und der Rat die zentralen Akteure.²⁶ Wenn gemäß der Auffassung der Kommission Verstöße gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit bestehen, wendet sie sich mit einer schriftlichen Mitteilung an den betroffenen Staat. Dieser muss sich innerhalb einer von der Kommission festgesetzten Frist von ein bis drei Monaten hierzu äußern und kann „Abhilfemaßnahmen“ vorschlagen. Wenn die Kommission diese als unzureichend erachtet, kann sie schließlich binnen eines Monats nach Eingang der Erläuterungen dem Rat einen Entwurf für einen Durchführungsbeschluss mit geeigneten Maßnahmen vorlegen. Diese können etwa in der Aussetzung von Zahlungen oder der Reduzierung von Mitteln bestehen.²⁷ Der Rat muss anschließend innerhalb einer Frist von einem Monat – die jedoch um bis zu zwei weitere Monate verlängert werden kann – den Beschluss mit qualifizierter Mehrheit unverändert oder in abgeänderter Form annehmen oder ablehnen.

Über die Rechtsstaatskonditionalität hinaus schuf die EU noch weitere Möglichkeiten, um finanziellen Druck in Fragen der Rechtsstaatlichkeit auszuüben.²⁸ Eine Möglichkeit besteht über die *Gemeinsamen Bestimmungen* über die Verwendung der EU-Fonds für den

22 Bieber / Maiani, op. cit., S. 1.061.

23 Ellen Bos / Kristina Kurze, Zur Einführung einer Rechtsstaatskonditionalität in der Europäischen Union: Die Corona-Krise als „Window of Opportunity“, in: *Integration*, 2021, 44 (1), S. 23–39.

24 Aleksejs Dimitrovs / Hubertus Droste, Conditionality Mechanism: What's In It?, *VerfBlog*, 2020/12/30.

25 VO 2020/2092, Art. 4.

26 *Ibid.*, Art. 6.

27 *Ibid.*, Art. 5.

28 Siehe hierzu ausführlich: Marco Fiscaro, op. cit.

Zeitraum 2021–2027, die sogenannte Dachverordnung.²⁹ Die im Zusammenhang mit den Mehrjährigen Haushaltsplänen der EU verabschiedeten Dachverordnungen beinhalten detaillierte Regelungen für die Verwaltung aller acht EU-Fonds. Mit der im Juni 2021 für die neue Förderperiode 2021–2027 verabschiedeten neuen Verordnung weitete die EU ihre „Ausgabenkonditionalität“ dadurch aus, dass sie nun sogenannte „grundlegende Voraussetzungen“ für alle Förderprogramme einführt.³⁰ Diese Voraussetzungen müssen bei der Planung und Umsetzung eines Programms durch den Mitgliedstaat erfüllt sein. Ist dies nicht der Fall, erstattet die EU so lange nicht die entsprechenden Zahlungen an den Staat, bis dieser die Erfüllung der Voraussetzungen restlos nachweisen kann.

Eine dieser Voraussetzungen ist die „wirksame Anwendung und Umsetzung der Charta der Grundrechte“. Dies ist zum einen bedeutend, weil die EU-Grundrechtecharta nunmehr als Maßstab für alle Fonds gilt, während in der vorherigen Förderperiode deren Achtung nur für den Bereich des Inneren verpflichtend war.³¹ Zum anderen ist dies mit Blick auf den Grundwerteschutz in der EU entscheidend, weil die Charta fundamentale Freiheiten (Meinungsäußerung und Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Freiheit der Kunst und Wissenschaft) sowie justizielle Rechte (insb. Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht) beinhaltet, die von der ungarischen Regierung seit Jahren unterminiert werden. Somit kann die Kommission Gelder aufgrund der Verletzung dieser Freiheiten und Rechte für alle Fonds zurückhalten und verfügt damit über erhebliche Möglichkeiten, finanziellen Druck auf Mitgliedstaaten auch in nicht direkt mit dem Förderziel zusammenhängenden Fragen auszuüben. Ein prozeduraler Vorteil im Vergleich zur Rechtsstaatskonditionalität besteht darin, dass die Kommission allein entscheiden und damit Gelder ohne die Zustimmung des Rates suspendieren kann.

Die Gewährung der Gelder aus der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) durch die *Verordnung zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität*,³² welche die wirtschaftlichen und sozialen Härten der Corona-Pandemie abfedern sollen, wurde ebenfalls indirekt an die Achtung von Rechtsstaatsprinzipien geknüpft. Zum einen wird in Artikel 8 der Verordnung bestimmt, dass ihre Durchführung im Einklang mit der Rechtsstaatskonditionalität steht. Zum anderen wird die ARF in das Europäische Semester (ES) eingebettet.³³ Das ES als „Zyklus zur Abstimmung der Wirtschafts-, Fiskal-, Arbeits- und Sozialpolitik“ in der EU wurde 2010 in Folge der Wirtschafts- und Finanzkrise eingeführt.³⁴ Dabei legen die Staaten der Kommission jährlich ihre Wirtschaftspläne zur Evaluierung vor. Diese erarbeitet daraufhin länderspezifische Empfehlungen, die anschließend vom Rat finalisiert und angenommen werden. Der Nexus zwischen ARF und Rechtsstaatlichkeit besteht konkret darin, dass die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne, welche die Staaten vorlegen müssen, um Förderung aus dem Aufbaufonds zu erhalten, mit den Prioritäten und Empfehlungen des ES im Einklang stehen müssen.³⁵ Da im Rahmen des ES zudem die Ergebnisse des EU-Justizbarometers berücksichtigt werden – welches die Effizienz, Qualität und Unabhängigkeit der nationalen Justizsysteme bewertet – besteht somit eine Verzahnung zwischen der Gewährung dieser Gelder und der Rechtsstaatlichkeit.

29 VO (EU) 2021/1060 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021.

30 Ibid., Art. 15 und Anhang III.

31 Marco Fiscaro, *op. cit.*, S. 704 f.

32 VO 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021.

33 Marco Fiscaro, *op. cit.*, S. 713 f.

34 *Rat der Europäischen Union*, The European Semester explained, www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/

35 VO 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021, Art. 18.

Die Überprüfung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne (und damit auch der ausreichenden Berücksichtigung der länderspezifischen Empfehlungen) obliegt der Kommission, die dem Rat einen Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss vorlegt.³⁶ Dieser wird dann vom Rat gebilligt.³⁷ Die Kommission kann dabei Druck ausüben, indem sie die Bewilligung der Pläne hinauszögert und dem Rat keinen Beschluss vorlegt, wie sie dies bei Ungarn und Polen tat (siehe unten).

Festzuhalten ist somit, dass die EU in den letzten Jahren ihre Möglichkeiten einer finanziellen Konditionalität erheblich ausgeweitet hat. Dies ist für die EU und insbesondere die Kommission auch insofern von Bedeutung, als dass sie sich damit finanzielle Hebel auch in Bereichen schafft, in denen sie nur über marginale Befugnisse und kaum rechtliche Sanktionsmittel verfügt.³⁸ Nicht ohne Grund wird daher die Ausweitung der Konditionalität als Zeichen einer weiteren Föderalisierung der EU gesehen.³⁹ Die Wirksamkeit dieser finanziellen Hebel hängt jedoch letztendlich von deren praktischer Anwendung ab.

Da, wo es wehtut: Wachsender finanzieller Druck auf Ungarn seit 2022

Nachdem die Konditionalitätsverordnung zum 1. Januar 2021 in Kraft trat, weigerte sich die Kommission – trotz erheblichen Drucks durch das Europäische Parlament – diese gegen Ungarn auszulösen. Ursächlich hierfür war insbesondere, dass sie sich den zusätzlichen politischen Garantien verpflichtete, die der Europäische Rat Ungarn und Polen im Dezember 2020 gegeben hatte, damit beide ihr Veto gegenüber dem gesamten Mehrjährigen Finanzrahmen zurücknehmen.⁴⁰ Eine Garantie war, dass der Mechanismus erst ausgelöst wird, nachdem der EuGH im Falle einer Klage gegen diesen geurteilt und dabei seine Rechtmäßigkeit bestätigt hat.⁴¹ Außerdem sollte die Kommission Leitlinien zur Anwendung des Mechanismus ausarbeiten. Politisch hierdurch gebunden, übte die Kommission daher zunächst auf andere Weise finanziellen Druck aus. Im September 2021 bestätigte die Kommission, dass sie den bereits im Mai eingegangenen nationalen Aufbau- und Resilienzplan Ungarns (und ebenso Polens) – und damit insgesamt 5,8 Milliarden Euro an Zuschüssen – bisher aufgrund der mangelnden Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen dem Rat nicht zur Bewilligung vorgelegt habe. Damit machte sie deutlich, dass das Zurückhalten dieser Gelder im Zusammenhang mit den Bedenken hinsichtlich der EU-Werte stand.⁴²

Nachdem im Februar 2022 der EuGH die Rechtmäßigkeit des Konditionalitätsmechanismus bestätigte, kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zwei Tage nach der Wiederwahl der Regierung Orbán Anfang April an, das Verfahren gegen Ungarn zu eröffnen.⁴³ Die offizielle Einleitung erfolgte am 27. April 2022 durch eine schriftliche Mitteilung der Kommission an Ungarn, in der sie insbesondere ihre Bedenken hinsichtlich gravierender

³⁶ Ibid., Art. 19.

³⁷ Ibid., Art. 20, Abs. 1.

³⁸ Peter Becker, Konditionalität als Instrument europäischer Governance – Typen, Ziele, Implementierung, Berlin: SWP, Mai 2022, S. 26.

³⁹ Antonia Baraggia / Matteo Bonelli, Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges, in: German Law Journal, 23/2022, S. 131–156, hier: S. 154.

⁴⁰ Europäischer Rat, European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, 11.12.2020, Brüssel.

⁴¹ Ungarn und Polen reichten beide im März 2021 Klagen ein.

⁴² Euronews, Brussels Admits Link between COVID Delays and Respect for EU Values, 10.09.2021, www.euronews.com/my-europe/2021/09/10/brussels-increases-pressure-on-warsaw-confirming-link-between-funds-and-democratic-abuses

⁴³ Lili Bayer, EU Launches Process to Slash Hungary's Funds over Rule-of-law Breaches, 05.04.2022, www.politico.eu/article/eu-commission-to-trigger-rule-of-law-budget-tool-against-hungary/

Unregelmäßigkeiten im öffentlichen Beschaffungswesen sowie der mangelnden Aufarbeitung und justiziellen Verfolgung krimineller Aktivitäten darlegte.⁴⁴ Die ungarische Justizministerin Judit Varga unterbreitete ihre schriftliche Antwort am letztmöglichen Tag, dem 27. Juni, wobei sie nicht nur alle Punkte als ungerechtfertigt zurückwies, sondern die Kommission auch einer nicht ordnungsgemäßen und parteiischen Bewertung der Faktenlage bezichtigte.⁴⁵ Erst nachdem der zuständige EU-Haushaltskommissar Johannes Hahn in einem Schreiben vom Juli 2022 einen Durchführungsbeschluss über die Suspendierung von 70 Prozent der Fördergelder in Aussicht stellte,⁴⁶ legte die ungarische Regierung 17 konkrete Reformvorschläge vor. Diese beinhalteten unter anderem die Schaffung einer „Integritätsbehörde“, welche Unregelmäßigkeiten bei der Verwendung von EU-Geldern aufdecken und verfolgen sollte, sowie einer Taskforce „Korruptionsbekämpfung“, welche für mehr Transparenz bei der Verwendung von Unionsgeldern durch Vermögensverwaltungsstiftungen sorgen sollte. Außerdem sollten die aus staatlichen und EU-Geldern finanzierten Verfahren mit nur einem Bieter reduziert und die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) gestärkt werden.⁴⁷ Die späte Reaktion der ungarischen Regierung lässt vermuten, dass sie annahm, die Kommission werde ihre Drohung nicht wahr machen und das Verfahren nicht weiterführen.

Nach Prüfung dieser Vorschläge gab der EU-Haushaltskommissar am 18. September 2022 bekannt, dass die Kommission diese Maßnahmen prinzipiell zwar als geeignet erachte, die bestehenden Defizite zu beseitigen; dass diese jedoch erst in konkrete Gesetze überführt und implementiert werden müssten.⁴⁸ Da somit weiterhin ein erhebliches Risiko für den EU-Haushalt bestand, unterbreitete die Kommission dem Rat ihren Durchführungsbeschluss zur Suspendierung von 65 Prozent der Gelder (insgesamt 7,5 Milliarden Euro) aus drei Operationellen Programmen, welche aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Kohäsionsfonds (KF), dem Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) und dem Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) finanziert werden.⁴⁹ Die Kommission stellte jedoch die Möglichkeit einer vorherigen Einigung in Aussicht, sofern Ungarn die vorgeschlagenen Maßnahmen bis zum 19. November 2022 vollständig implementieren sollte.

Ab diesem Zeitpunkt liefen die Verhandlungen über die suspendierten Gelder aus dem Aufbaufonds und über das Konditionalitätsverfahren aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen sowie der zu erfüllenden Reformen parallel zueinander, auch wenn diese von unterschiedlichen nationalen Verhandlungsteams und EU-Kontaktpunkten geführt wurden.⁵⁰ Die Kommission machte dabei im Zeitverlauf immer deutlicher, dass beide Verfahren zusammen verhandelt würden und dass eine scheinbar Bewilligung der

44 *Europäische Kommission*, Communication from Commissioner Hahn to the Commission on the Information to Hungary, pursuant to Article 6 (7) of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, about the intention to make a proposal for an implementing decision on the appropriate measures to the Council, 20.07.2022, Brüssel.

45 *Ibid.*

46 *EUrologus*, Az utolsó pillanatig tartott az egyezkedés a magyar kormány és az Európai Bizottság között (Die Verhandlungen zwischen der ungarischen Regierung und der Europäischen Kommission dauerten bis zum letzten Augenblick), in: hvg.hu, 19.09.2022, https://hvg.hu/eurologus/20220919_jogallamisagi_eljaras_europai_bizottsag_egyeztetes

47 *Europäische Kommission*, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, 18.09.2022, Brüssel, Punkt 82.

48 *Dies.*, Remarks by Commissioner Hahn at the College Read-out on the protection of the EU budget in Hungary, 18.09.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_22_5583

49 *Dies.*, Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates, op. cit.

50 *Kim Lane Scheppelle / John Morijn*, Are Hungary's EU Funds Being Cut (or Not)? – Funding Confusions, Separate Tracks and What May Lie Ahead, *VerfBlog*, 2022/11/14.

Gelder nicht erfolgen würde. Alle zurückgehaltenen Gelder würden somit nur dann freigegeben, wenn alle Auflagen aus beiden Verfahren restlos erfüllt würden.

Im Spätherbst 2022 wurden die beiden Verfahren noch stärker miteinander verknüpft, nachdem sich einige Kommissar*innen sowie Abgeordnete des Europäischen Parlaments mit der von der Kommission in Aussicht gestellten Einigung unzufrieden zeigten.⁵¹ Knackpunkt war, dass die 17 zu implementierenden Reformen ausschließlich die Korruptionsbekämpfung und das Vergabeverfahren von EU-Geldern betrafen, nicht aber die bestehenden Defizite bei der Unabhängigkeit der Justiz adressierten. Da allerdings erst eine unabhängige Justiz wirkungsvolle Anti-Korruptionsmaßnahmen ermöglicht, sollte folglich die ARF stärker genutzt werden, um zusätzliche Justizreformen zu erwirken. Mit Bezug auf den jüngsten Rechtsstaatlichkeitsbericht der Kommission sowie die letzten länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters wurden somit mehrere konkrete Reformen des Justizsystems als Voraussetzungen in den nationalen Aufbau- und Resilienzplan aufgenommen.⁵² Konkret sind dies 1) die Stärkung des unabhängigen Landesjustizrates gegenüber dem/der Präsidenten/in des Landesgerichtsamtes, 2) die Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit des obersten Gerichtes, der *Kúria*, 3) der Abbau von Hindernissen für Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH sowie 4) die Abschaffung der Möglichkeit, dass Behörden rechtskräftige Entscheidungen vor dem Verfassungsgericht anfechten können.⁵³

Durch diese verstärkte Verzahnung der zwei Verfahren wurden aus den ehemals 17 zu erfüllenden Reformen 27 sogenannte „Supermeilensteine“, welche die ungarische Regierung für die Bewilligung der Gelder aus der ARF und den regulären Fonds zu erfüllen hat.⁵⁴ Dabei wurden die 17 Reformen aus dem Konditionalitätsverfahren in 21 Reformen aufgeschlüsselt. Hinzu kamen die vier Justizreformen sowie zwei weitere Maßnahmen zur Stärkung der internen Überprüfung bei der Verwendung von EU-Geldern.

Der Rat „Wirtschaft und Finanzen“ (ECOFIN) musste spätestens bis zum 19. Dezember 2022 über den Durchführungsbeschluss der Kommission abstimmen. Auch der nationale Aufbauplan Ungarns musste bis zum Jahresende bewilligt werden, da Ungarn andernfalls die entsprechenden Gelder endgültig verloren hätte. Folglich sollte über beide Beschlüsse zusammen votiert werden. Allerdings wurde die Abstimmung durch Ungarns „Geiselpolitik“ behindert: Bereits im November hatte die ungarische Regierung angekündigt, ihr Veto gegen zwei EU-Vorhaben einzulegen, nämlich die Einführung der vereinbarten globalen Mindeststeuer für multinationale Unternehmen sowie das geplante Hilfspaket für die Ukraine über 18 Milliarden Euro. Damit wurde deutlich, dass Ungarn versuchte, die EU in anderen Bereichen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist, zu erpressen, um Zugeständnisse in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Antikorruptionsmaßnahmen zu erwirken.⁵⁵

51 Paola Tamma / Lili Bayer, EU Vows to Link Hungary's Pandemic Funds to Judicial Standards, in: Politico, 22.09.2022, www.politico.eu/article/eu-vows-to-link-hungarys-pandemic-funds-to-judicial-standards/

52 Rat der Europäischen Union, ANNEX to the Proposal for a Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary Council, Brüssel, 01.12.2022, S. 85 f.

53 Europäische Kommission, Vorschlag für einen DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES zur Billigung der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans Ungarns, Brüssel, 30.11.2022, S. 8.

54 Dies., Commission Finds that Hungary Has not Progressed Enough in Its Reforms and Must Meet Essential Milestones for its Recovery and Resilience Funds, Brüssel, 30.11.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7273

55 Paola Tamma / Lili Bayer, Hostage Diplomacy: Budapest Blackmails Brussels into Releasing Billions, in: Politico, 17.11.2022, www.politico.eu/article/hostage-diplomacy-budapest-blackmails-brussels-into-releasing-billions-viktor-orban/

Um einen Ausweg aus der Blockade zu ermöglichen, beschloss die tschechische Ratspräsidentschaft, die zwei Ungarn betreffenden Dossiers sowie die beiden anderen Vorschläge zusammen zur Abstimmung auf die Agenda des Rates am 6. Dezember 2022 zu setzen. Um Druck auf Ungarn auszuüben, sollte dabei zuerst über das Ukraine-Hilfspaket und die globale Mindeststeuer und erst dann über den Durchführungsbeschluss und die Bewilligung des nationalen Plans Ungarns abgestimmt werden.⁵⁶ Die Strategie ging jedoch nicht auf, da Ungarn gegen das Ukraine-Hilfspaket stimmte und sich die Präsidentschaft gezwungen sah, die Abstimmung über die drei anderen Dossiers zu vertagen.⁵⁷ Die Ratspräsidentschaft machte daraufhin deutlich, dass Zugeständnisse beim Konditionalitätsverfahren und bei der Bewilligung des nationalen Aufbauplans nur möglich seien, wenn die ungarische Delegation von ihrem Veto abrücke.⁵⁸

Schließlich erzielte der Rat auf Ebene der Ständigen Vertreter eine Einigung. Diese sah erstens vor, dass der Rat den Durchführungsbeschluss dahingehend modifiziert, dass er die ursprünglich vorgeschlagenen 65 Prozent der Gelder auf 55 Prozent reduziert.⁵⁹ Zweitens wurde zwar der nationale Aufbauplan bewilligt, allerdings nur unter Vorbehalt: Die Auszahlung der Gelder erfolgt nur unter der Maßgabe der Erfüllung der 27 Supermeilensteine.⁶⁰ Damit hat der ungarische Ministerpräsident zwar sein Ziel, nämlich Zugeständnisse in Sachen Mittelkürzungen, erreicht und die Sanktionierung Ungarns fällt geringer als ursprünglich vorgesehen aus. Gleichzeitig kann der doppelte Beschluss des Rates als ein Etappensieg der EU gewertet werden, da zum ersten Mal überhaupt über die Suspendierung von Geldern aufgrund von massiver Korruption und Rechtsstaatlichkeitsdefiziten entschieden worden ist. Vor dem Hintergrund, dass die Kürzung oder Suspendierung von EU-Geldern noch vor einigen Jahren für mitgliedstaatliche Regierungen eine Art rote Linie waren, kann dies als erheblicher Schritt gesehen werden.

Substanzielle Reformen oder nur Makulatur?

Ob dieser Etappensieg allerdings zu einem endgültigen Sieg wird, ist nicht zuletzt von der konsequenten Haltung der EU, insbesondere der Kommission, abhängig. Die ungarische Regierung zeigt sich zwar gesprächs- und reformbereit, verhandelt kontinuierlich mit der Europäischen Kommission und hat mehrere Reformpakete durch das Parlament gebracht beziehungsweise Entwürfe vorgelegt. Dennoch bestehen begründete Zweifel, dass die Reformen die bestehenden Probleme tatsächlich beseitigen.⁶¹ Nach monatelangen

56 Jakob Hanke Vela / Zoya Sheftalovich, Brussels Playbook: Orbán's Moment of Truth — Michel's 3 hours with Xi — Germany Backs Buy European, in: Politico, 30.11.2022, www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/orbans-moment-of-truth-michels-3-hours-with-xi-germany-backs-buy-european/

57 Janos Allenbach-Ammann, Hungary Vetoes EU Financial Aid for Ukraine, in: Euractiv, 06.02.2022, www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/hungary-vetoes-eu-financial-aid-for-ukraine/?_ga=2.48909094.1401932371.1670408055-1%E2%80%A6

58 Katalin Halmay, Cseh Európa-ügyi miniszter: olyan jelzések kaptam, hogy Magyarország megérti annak fontosságát, hogy a problémákat még a csúcs előtt rendezzük (Tschechischer Europa-Minister: Ich habe Signale erhalten, dass Ungarn versteht, wie wichtig es ist, dass wir Probleme noch vor dem Gipfel lösen), in: Népszava, 12.12.2022, https://nepszava.hu/3178528_nincs-meg-taxis-megallapodas

59 Rat der Europäischen Union, Rule of Law Conditionality Mechanism: Council Decides to Suspend € 6.3 Billion Given only Partial Remedial Action by Hungary, Brüssel, 12.12.2022, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism/

60 Ders., NextGenerationEU: Member States Approve National Plan of Hungary, Brüssel, 12.12.2022, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/12/nextgenerationeu-member-states-approve-national-plan-of-hungary/

61 Siehe z. B. Kim Lane Scheppele / Gábor Mészáros / Petra Bárd, In Hungary, the Law Changes Every Day but It Doesn't Get Better — Empty Amendments to the Just-Enacted Anti-Corruption Laws, VerBlog, 2022/11/28.

Verhandlungen zeichnet sich deutlich ab, dass die ungarische Regierung eine Strategie verfolgt, welche sie bereits erfolgreich in den rechtsstaatsbezogenen Vertragsverletzungsverfahren anwandte, nämlich die der „symbolischen-“⁶² oder gar „fake compliance“. Demnach verabschiedet das Parlament Gesetze, welche die monierten Defizite beheben sollen, die sich bei näherer Betrachtung allerdings entweder als nicht weitreichend genug oder gar nur als Makulatur erweisen. Konkret bietet die Regierung zunächst minimale Anpassungen ohne substantielle Änderungen an und wartet dann ab, ob sich die Kommission mit diesen zufrieden zeigt. Erst wenn die Kommission signalisiert, dass diese unzureichend sind, werden weitergehende, jedoch meist ähnlich marginale Reformmaßnahmen in Aussicht gestellt. Ebenso werden Reformen nicht implementiert oder einfach missachtet. Im Zusammenhang mit den 17 im Rahmen des Konditionalitätsverfahrens versprochenen Maßnahmen urteilte das ungarische Helsinki Committee in einem gemeinsamen Bericht mit K-Monitor und Transparency International bereits im Oktober 2022: „While in some of the above areas it is possible to identify steps in the direction suggested by the European Union, the government, when formulating remedial measures, was careful not to introduce changes that would shake the institutional and procedural fundamentals of the captured, illiberal state.“⁶³

Exemplarisch verdeutlicht wird die Strategie der minimalen Anpassung durch das Beispiel der Reform der Stiftungen zur Verwaltung von Vermögenswerten. Hintergrund ist, dass die Regierung in den letzten Jahren sukzessive fast alle staatlichen Universitäten und Hochschulen (21 von 27) einem sogenannten „Modellwechsel“ unterzogen hat. Dabei wurde deren Vermögen in Vermögensverwaltungs-Stiftungen überführt, deren Gründer der ungarische Staat ist.⁶⁴ Gelenkt werden die Universitäten durch die Kuratorien, die auch deren Vermögen verwalten. Brisant ist dabei, dass die Kuratoriumsmitglieder auf Lebenszeit direkt von der Regierung ernannt werden und somit die Universitäten unter direkter Regierungskontrolle stehen.⁶⁵ Besetzt wurden die Kuratorien sukzessive mit hochrangigen Politiker*innen und Regierungsmitgliedern, die für ihre Tätigkeit ein beachtliches Honorar erhalten. So waren etwa auch Justizministerin Varga, der über die EU-Gelder mit der Kommission verhandelnde Minister Tibor Navracsics oder auch Außenminister Péter Szijjártó bis Februar 2023 Kuratoriumsmitglieder.⁶⁶

Zu Beginn des Konditionalitätsverfahrens negierte Minister Navracsics, dass die Kommission im Zuge der Stiftungsreform auch erwarte, dass die betroffenen Politiker ihre Kuratoriumsposten räumen.⁶⁷ Das im Oktober verabschiedete Gesetz XXIX von 2022, welches das Gesetz über die Vermögensverwaltungsstiftungen von 2021 ändert, sah somit lediglich vor, dass im Falle eines Interessenskonfliktes der/die Betroffene dies melden muss und dann von Abstimmungen ausgeschlossen wird. Eine Mitgliedschaft von hochrangigen Politiker*innen in Kuratorien war jedoch weiterhin möglich, was der Rat in seinem

62 Batory, op. cit.

63 Hungarian Helsinki Committee / K-Monitor / Transparency International Hungary, Half-hearted Promises, Disappointing Delivery – An Assessment of the Hungarian Government’s New Measures to Protect the EU Budget and Related Recommendations, Budapest, 07.10.2022.

64 European University Association, The Evolution of University Autonomy in Hungary – A Complementary Analysis to University Autonomy in Europe IV: The Scorecard 2023, Brüssel, März 2023.

65 Ibid., S. 5.

66 Dániel Kozák, Ezek a politikusok akár életük végéig kaphatják a milliós fizetésüket (Diese Politiker*innen können gar bis zu ihrem Lebensende ihre Millionengehälter beziehen), in: 24.hu, 16.03.2022, <https://24.hu/belfold/2022/03/16/politikusok-millios-fizetes-eletuk-vegeig-alapitvany-kuratorium/>

67 Ferenc Kovács, Navracsics: Nem távoznak a miniszterek az egyetemi kuratóriumokból (Die Minister*innen werden die Kuratorien nicht verlassen), in: index.hu, 20.09.2022, <https://index.hu/kulfold/2022/09/20/navracsics-tibor-egyetemek-kuratoriumok/>

Durchführungsbeschluss im Dezember auch monierte.⁶⁸ Daher verfügte dieser, dass die Kommission „keine rechtlichen Verpflichtungen mit auf der Grundlage des ungarischen Gesetzes IX von 2021 eingerichteten Trusts von öffentlichem Interesse oder mit von diesen Trusts von öffentlichem Interesse unterhaltenen Einrichtungen“ eingehen dürfe.⁶⁹

Auf dieser Grundlage gab die Kommission schließlich im Januar 2023 bekannt, dass all die staatlichen Universitäten und Hochschulen, die in Stiftungen des öffentlichen Rechts überführt worden waren, keine Förderung mehr durch das Studierendenaustauschprogramm Erasmus+ sowie durch das EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, Horizon Europe, erhalten. Der Förderstopp gilt für alle nach dem 15. Dezember 2022 gestellten Anträge.⁷⁰ Die Regierung bemühte zunächst das Narrativ, diese Entscheidung käme unerwartet und sei ein „Missverständnis“, trotz der konkreten Benennung des Problems im Durchführungsbeschluss. Seit diesem Zeitpunkt laufen intensive Verhandlungen über mögliche Lösungen. Die ungarische Regierung setzte zunächst auf Freiwilligkeit und überließ die Entscheidung über die Beibehaltung der Kuratoriumsposten den Entscheidungsträger*innen selbst. Im Februar 2023 kündigten alle Minister*innen an, die Kuratorien zu verlassen. Eine verbindliche Regelung wurde damit jedoch nicht geschaffen. Zuletzt hat die ungarische Regierung angeboten, Minister*innen, Staatssekretär*innen, stellvertretende Staatssekretär*innen, Ministerialbeauftragte sowie politische Direktor*innen von Kuratorien auszuschließen. Aber auch dies weist die Kommission als unzureichend zurück. Stattdessen fordert sie, dass auch Abgeordnete und alle Zivilbeamt*innen ausgenommen werden, dass eine lebenslängliche Mitgliedschaft in den Kuratorien abgeschafft und stattdessen auf zweimal vier Jahre begrenzt wird und dass eine zweijährige Cooling-off-Phase für aus diesen Kreisen hervorgehende Kuratoriumsmitglieder gelten solle.⁷¹ Die Haltung von einigen Mitgliedern der ungarischen Regierung lässt jedoch nicht auf ein rasches Einlenken schließen. So bezeichnete jüngst Kanzleramtsminister Gergely Gulyás die Aussetzung der Gelder aus Erasmus+ sowie Horizon Europe als „anti-ungarische, rassistische Rache“.⁷²

Die Haltung der Kommission allerdings indiziert, dass sie Lehren aus vergangenen Auseinandersetzungen mit der ungarischen Regierung gezogen hat. Während sie in früheren Vertragsverletzungsverfahren kosmetische Anpassungen akzeptierte, fährt sie jüngst einen entschlosseneren Kurs. Nicht nur, dass die Kommission Reformvorschläge der Regierung als unzureichend zurückweist und stattdessen konkrete Reformforderungen an diese heranträgt und damit den Spielraum der Regierung für kosmetische Anpassungen reduziert.

68 *Rat der Europäischen Union*, Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates vom 15. Dezember 2022 über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, Brüssel, 15.12.2022, Punkt 43.

69 *Ibid.*, Art. 2, Absatz 2.

70 *Katalin Halmi*, *Levelet írt az Európai Bizottság, búcsúzhatnak az Erasmustól a fideszes irányítás alatt álló alapítványi egyetemek* (Die Europäische Kommission hat einen Brief geschrieben, die unter Fidesz-Führung stehenden Stiftungsuniversitäten können sich von Erasmus verabschieden), in: *Népszava*, 09.01.2023, https://nepszava.hu/3181304_europai-bizottsag-erasmus-alapitvanyi-egyetem-tamogatasa-leallitas

71 *Dies.*, *Kevés az Európai Bizottságnak az Orbán-kormány ajánlata, minden köztisztviselőnek távoznia kellene az alapítványi kuratóriumokból* (Der Europäischen Kommission reicht das Angebot der Orbán-Regierung nicht aus, alle Beamt*innen müssten die Kuratorien verlassen), in: *Népszava*, 05.03.2023, https://nepszava.hu/3186961_oktatas-erasmus-alapitvanyok-kuratoriumok-europai-bizottsag-orban-kormany

72 *Charles Szumski*, *Ungarn verärgert über Aussetzung von EU-Zuschüssen für Universitäten*, in: *Euractiv*, 10.03.2023, www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/ungarn-veraergert-ueber-aussetzung-von-eu-zuschuessen-fuer-universitaeten/

Auch macht sie immer wieder klar, dass Absichtserklärungen und rein formale Korrekturen im Checklisten-Verfahren nicht ausreichen, um die Gelder freizugeben.⁷³

Darüber hinaus schöpft die Kommission weitere Möglichkeiten aus, um den finanziellen Druck auf Ungarn zu erhöhen. So machte sie Ende 2022 von der durch die neue Dachverordnung für die Verwaltung der EU-Fördermittel geschaffenen Möglichkeit Gebrauch, Gelder an bestimmte Voraussetzungen zu binden. So knüpfte sie in der neuen Partnerschaftsvereinbarung die Gewährung der Ungarn zustehenden 22 Milliarden Euro aus dem Kohäsionsfonds an die grundlegende Voraussetzung der Umsetzung der Grundrechtecharta. Sie verwies hierbei auf die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz als Risiko für alle Programme. Zudem schlussfolgerte die Kommission, dass das sogenannte „Kinderschutzgesetz“, welches im Prinzip Homosexualität kriminalisiert, sowie Beeinträchtigungen der akademischen Freiheit und des Rechts auf Asyl hinderlich bei der Umsetzung bestimmter Zielvorgaben aus drei Kohäsionsprogrammen sowie dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds seien.⁷⁴ Dies bedeutet, dass die Kommission solange keine Ausgaben im Rahmen der Programme erstattet (bis auf die Vorfinanzierung), bis die von ihr gestellten Vorbedingungen erfüllt sind.

Ausblick: Wie wirksam ist das Instrument der finanziellen Konditionalität?

Im Vergleich zu den bisherigen, vor allem dialogbasierten und wenig wirksamen Bemühungen der EU zur Lösung der Rechtsstaatlichkeitskonflikte stellt die finanzielle Konditionalität zweifellos die vielversprechendste Alternative dar. Ob deren Anwendung gegenüber mitgliedstaatlichen Regierungen, welche systematisch Rechtsstaatlichkeit untergraben und Demokratie aushöhlen, jedoch zu substanziellem Wandel führt, ist allerdings fraglich.

Die Forschung zu internationalen Sanktionen sowie Befunde aus der Europäisierungsforschung legen nahe, dass ihr Effekt von einer Reihe von Faktoren abhängt. Nicht zuletzt die demokratische Qualität des Landes ist entscheidend, wobei angenommen wird, dass, je autoritärer ein Land ist, desto weniger finanzielle Sanktionen wirken.⁷⁵ Allerdings kann dies nicht pauschalisiert werden, da ebenso die Höhe der Gelder sowie die Verfügbarkeit alternativer Geldquellen ausschlaggebend sind.⁷⁶ Zu differenzieren ist auch zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern, da die Drohung mit Gelderkürzungen bei Nettozahlern wahrscheinlich kaum verfängt. Illusorisch scheint zumindest die Annahme, dass finanzielle Daumenschrauben Akteure mit einer illiberalen Agenda plötzlich wieder in Demokraten verwandeln. Je autoritärer nämlich ein Staat, desto mehr gründet die Macht der Machthaber nicht auf formalen Institutionen und Regeln, sondern auf klientelistischen Strukturen und „patronalen Netzwerken“, in denen persönliche Beziehungen und Informalität

73 Dies., Johannes Hahn költsegvetési biztos: Brüsszel nem éri be nyilatkozatokkal, teljesítést vár a zárólt pénzek felszabadításáért (Johannes Hahn Haushaltskommissar: Brüssel reichen Ankündigungen nicht aus, sondern verlangt deren Erfüllung für die Freigabe der gesperrten Gelder), in: Népszava, 23.03.2023, https://nepszava.hu/3186011_johannes-hahn-koltsegvetesi-biztos-brusszel-nem-eri-be-nyilatkozatokkal-teljesitest-var-a-zarolt-penzek-felszabaditasaert

74 Europäische Kommission, EU-Kohäsionspolitik 2021–2027: Investitionen in eine gerechte Klima- und Digitalwende und Stärkung der Verwaltungskapazität, Transparenz und Korruptionsprävention in Ungarn, 22.12.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_22_7801

75 Ulrich Sedelmeier, Political Safeguards against Democratic Backsliding in the EU: The Limits of Material Sanctions and the Scope of Social Pressure, in: Journal of Public Policy, 2017, 24 (3), S. 337–351, hier: S. 341 f.

76 Ders., Europeanisation in New Member and Candidate States, in: Living Reviews in European Governance, 2011, 6 (1).

vorherrschend.⁷⁷ Die Restauration von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Tausch gegen die Bewilligung der EU-Gelder würde ein Abbau genau dieser Strukturen voraussetzen und damit an den Fundamenten des Regimes rütteln. Aus diesem Grund ist die Orbán'sche Strategie der kosmetischen oder minimalen Anpassungen kaum verwunderlich.

Entscheidender ist folglich, wie die ungarischen Bürger*innen und Wähler*innen die finanziellen Sanktionen durch die EU wahrnehmen und darauf reagieren. Die zunehmende Isolierung der Slowakei in Europa zwischen 1994 bis 1998 unter Ministerpräsident Vladimír Mečiar und die damit einhergehende Gefährdung einer EU-Mitgliedschaft führte damals zu einer Abstrafung der Regierung bei den Parlamentswahlen 1998. Auch im Falle Ungarns scheint ein substanzialer Wandel momentan nur von unten, aufgrund eines durch die Wähler*innen erzwungenen Machtwechsels realistisch. Die Wahrscheinlichkeit eines solchen Szenarios hängt wiederum davon ab, wie stark die Bürger*innen den finanziellen Einschnitt zu spüren bekommen und inwiefern die Regierung das Aussetzen der Gelder als ungerechtfertigte Maßnahme der EU darstellen und diese zum Sündenbock machen kann. So beispielsweise argumentiert die Regierung in den seit Monaten anhaltenden Lehrerstreiks, dass die von ihnen geforderte Lohnerhöhung erst möglich sei, wenn die EU-Gelder freigegeben sind.⁷⁸ Wenn solche Argumentationen verfangen – was in einem von der Regierung kontrollierten Mediensystem sehr wahrscheinlich ist – und die Regierung damit ein erfolgreiches *Blame Game* betreiben kann, kann dies die Regierung sogar stärken.

Mit Blick auf die Implikationen für die Europäische Union kann festgehalten werden, dass die Ausweitung der finanziellen Konditionalität nichtsdestotrotz ein entscheidender Schritt zu einer stärkeren Föderalisierung der EU ist. Bei frühen Anzeichen eines Abbaus demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in einem Mitgliedstaat angewandt, kann diese zweifellos disziplinierend wirken. Ob die Konditionalitätsstrategie jedoch auch in der Praxis zu einem scharfen Schwert wird, hängt maßgeblich von deren konkreter Nutzung ab.

77 Siehe *Henry Hale*, *Paternal Politics*, Cambridge: CUP, 2015.

78 Hvg.hu, PDSZ: Ha nincs uniós pénz, a tanárok fizetésén sem emel a kormány (Wenn es keine EU-Gelder gibt, erhöht die Regierung auch nicht die Löhne der Lehrer*innen), in: hvg, 07.03.2023, https://hvg.hu/itthon/20230307_eu_penz_tanar_fizetes