



Aushalten, anpassen oder aktiv werden? Deutsche Unternehmen und 'illiberale Wirtschafts- politiken' in Ungarn.

Studie
August 2024

Inhalt

Executive Summary	2
1. Einleitung	5
2. Die Ökonomische Dimension der Regression von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit	8
3. Ungarische Wirtschaftspolitik seit 2010	10
4. Illiberale Wirtschaftspolitiken	14
4.1 Eingriffe ins Wettbewerbsrecht	15
4.2 De facto-Diskriminierung ausländischer Unternehmen.....	18
4.3 Öffentliche Auftragsvergabe	20
5. Auswertung und Ausblick	25
6. Politische Handlungsempfehlungen	29
6.1 Die existierenden Kompetenzen der Europäischen Kommission nutzen und ausbauen	29
6.2 Den Investitionsschutz in der Europäischen Union stärken	30
6.3 Den bilateralen deutsch-ungarischen Dialog fördern.....	32
6.4 Die sozioökonomische Konvergenz in Europa fördern.....	32
Annex	33

Executive Summary

Die meisten deutschen Unternehmen in Ungarn profitieren von attraktiven Investitionsbedingungen, jedoch setzen intensive Markteingriffe in strategischen Branchen Firmen zunehmend unter Druck. Diese Studie zeigt, wie die Rechtsstaatsregression in Ungarn die Anwendung ‚illiberaler Wirtschaftspolitiken‘ begünstigt, und untersucht deren Auswirkungen auf deutsche Unternehmen und den europäischen Binnenmarkt. Sie präsentiert fünf Handlungsempfehlungen für Akteure aus Politik und Wirtschaft. Dazu gehören u. a. eine ambitioniertere Vernetzung von Unternehmen in Deutschland und Europa sowie eine Stärkung der EU-Instrumente für funktionierenden Wettbewerb im Binnenmarkt.

Im Jahr 2024 steht Ungarn vor großen politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen. Durch das Ziel der Stärkung der nationalen politischen und wirtschaftlichen Souveränität entfernt sich die ungarische Regierung zunehmend von den liberalen Grundprinzipien der Europäischen Union (EU). Die Regression von Rechtsstaatlichkeit und die Machtkonzentration bei der Regierung führten zu einem Einfrieren von wichtigen EU-Mitteln durch die Europäische Kommission. Außerdem ist Ungarn durch die außen- und wirtschaftspolitische Öffnung hin zu strategischen Rivalen innerhalb westlicher Bündnisse zunehmend isoliert.

Bisher standen die wirtschaftlichen Auswirkungen der Regression von Rechtsstaatlichkeit in Ungarn weniger im Fokus europaweiter Debatten. Grund dafür waren vorteilhafte Investitionsbedingungen, von denen ein Großteil der ausländischen Unternehmen in Ungarn – vor allem deutsche – profitierten. In den letzten zwei Jahren jedoch berichtet eine zunehmende Zahl von Firmen aus dem EU-Ausland von systematischen Beeinträchtigungen ihrer Tätigkeiten, durch die sie den freien Wettbewerb und die Sicherheit ihrer Investitionen in Ungarn in Gefahr sehen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Studie anhand des Fallbeispiels Ungarn, wie sich die Regression von Rechtsstaatlichkeit auf deutsche Unternehmen im Binnenmarkt auswirkt. Sie basiert auf sechs qualitativen Leitfadeninterviews mit deutschen Unternehmen und Verbänden, die anonymisiert ausgewertet wurden, und Daten aus der öffentlichen Auftragsvergabe in Ungarn sowie Erkenntnissen der einschlägigen Literatur.

'Illiberale Wirtschaftspolitiken' als Herausforderung

Zum einen zeigt die Studie, dass die Rechtsstaatsregression in Ungarn die Anwendung ‚illiberaler Wirtschaftspolitiken‘ ermöglicht. Es werden drei charakteristische Politiken herausgearbeitet.

1. Eine starke Instrumentalisierung des Wettbewerbsrechts: Durch Ministerialdekrete werden in strategisch wichtigen Branchen Unternehmenszusammenschlüsse und Konzentrationen von wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen und richterlicher Überprüfung ausgenommen. Die Instrumentalisierung führt zu starker Rechtsunsicherheit, Unvorhersehbarkeit und Intransparenz staatlichen Handelns.

2. Eine de facto-Diskriminierung ausländischer Unternehmen durch eine Fülle regulativer Eingriffe: Vor allem durch sektorspezifische Sondersteuern werden Unternehmen unter wirtschaftlichen Druck gesetzt, um sie zum Verkauf an heimische Geschäftsleute zu drängen. Firmen sehen wegen langer Verfahrensdauern vor nationalen oder europäischen Gerichten von Klagen ab. Teilweise befürchten sie durch öffentliche Kritik eine weitere Beeinträchtigung ihrer Aktivitäten.
3. Eine systematische Verzerrung im öffentlichen Vergabewesen zugunsten protegierter Unternehmer: Das Manipulationsrisiko bei Ausschreibungen verlagerte sich durch die Konditionalitätsverordnung von EU-Geldern auf den nationalen Haushalt. Die systematische Bedeutung von Korruption zur Erhaltung eines staatlich protegierten Wirtschaftszweiges bleibt jedoch ungebrochen.

Diese drei illiberalen Wirtschaftspolitiken führen zu einem systematischen Abbau von fairem wirtschaftlichen Wettbewerb, der die Grundlage des europäischen Binnenmarktes bildet. Im Ergebnis steht die Entwicklung Ungarns weg vom liberalen Wettbewerbsstaat hin zum „Patronage-Staat“¹.

Gegen die illiberalen Methoden versagt das bisherige EU-Instrumentarium, da die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen nur zurückhaltend nutzt, eine offene Diskriminierung ausländischer Firmen schwer nachweisbar ist und Unternehmen vor langen Verfahrensdauern zurückschrecken. Daher besteht im Binnenmarkt de facto eine Schutzlücke für die Sicherheit von Investitionen, wenn eine Regierung illiberale Wirtschaftspolitiken nutzt.

Zum anderen zeigt die Studie, dass eine stärkere Adressierung wirtschaftspolitischer Probleme in Deutschland bisher an einer ‚doppelten Koordinierungsfalle‘ scheitert. Einerseits verhindert die gute Geschäftslage eines Großteils der deutschen Unternehmen in Ungarn ein ambitionierteres gemeinsames Vorgehen. Illiberale Maßnahmen werden als branchenspezifisches Risiko statt als generelles Markthindernis aufgefasst. Andererseits verhindert die rechtliche Schutzlücke, stärkeren politischen Druck auf Ungarn auszuüben. Zwar bestehen produktive Gesprächskanäle zwischen deutschen Unternehmen untereinander sowie mit politischen Akteuren in Berlin, Brüssel und Budapest. Ihr Potenzial wird zurzeit jedoch nicht voll ausgeschöpft, um Herausforderungen zu begegnen.

1 Miklós Szanyi (2019a): The Emergence of the Patronage State in Central Europe: The Case of FDI-Related Policies in Hungary Since 2010, in: Tamás Gerőcs/Miklós Szanyi (Hrsg.) (2019): Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System, London: Palgrave Macmillan, S. 99-126.

Politische Handlungsempfehlungen

Die Studie formuliert fünf Empfehlungen, um diese Probleme zu adressieren.

1. Existierende Kompetenzen der Europäischen Kommission nutzen und ausbauen

Die Kommission sollte Eingriffe in den freien Wettbewerb im Binnenmarkt stärker adressieren. Dies betrifft vor allem eine genauere Prüfung der institutionellen Unabhängigkeit nationaler Kartellbehörden, die stärkere Nutzung von Interimsmaßnahmen bei Vertragsverletzungsverfahren, eine Ausweitung der finanziellen Konditionalität und eine bessere Abstimmung zwischen den Generaldirektionen innerhalb der Kommission.

2. Den Investitionsschutz in der Europäischen Union stärken

Das Achmea-Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) kann in Verbindung mit illiberalen Wirtschaftspolitiken zu rechtlichen Schutzlücken führen. Einerseits sollte der Investitionsschutz stärkere Berücksichtigung im Rechtsstaatlichkeitsbericht der Europäischen Kommission finden. Andererseits ist auch die Nutzung von Artikel 257 AEUV zur Einrichtung eines Fachgerichts für Investitionsschutz denkbar.

3. Institutionalisierung von Koordination zwischen Unternehmen und Politik in Deutschland

Der erhöhte Problemdruck durch illiberale Wirtschaftspolitiken stellt ein Möglichkeitsfenster dar, Interessenkonflikte zwischen Politik und Unternehmen zu überwinden. Für beide Seiten ist die Wahrung der Integrität des Binnenmarktes ein fundamentales Interesse. Eine Institutionalisierung von Austauschformaten zwischen Ministerien, Unternehmen und Verbänden kann dazu beitragen, systematische Herausforderungen besser zu erkennen.

4. Den bilateralen deutsch-ungarischen Dialog beibehalten

Trotz politischer Differenzen sollte der deutsch-ungarische Dialog gewahrt werden. Hier können insbesondere die Bundesländer eine hervorgehobene Rolle spielen, um wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kontakte auf lokaler und regionaler Ebene zu verbessern.

5. Die sozioökonomische Konvergenz in Europa fördern

Bestehende sozioökonomische Ungleichheiten in Europa bergen großes Konfliktpotenzial und können zum Erstarken illiberaler politischer Akteure beitragen. Ein Binnenmarkt ohne sozialpolitische Komponente untergräbt langfristig die Legitimität des europäischen Einigungsprozesses. Daher muss die soziale Dimension des Binnenmarkts gestärkt werden, um Ungleichheiten abzubauen und die sozioökonomische Konvergenz in Europa zu fördern.

1. Einleitung

Das Jahr 2023 markierte das 30-jährige Bestehen des europäischen Binnenmarktes als „Raum der Freiheit, des Fortschritts, der Chancen, des Wachstums, des gemeinsamen Wohlstands und der Widerstandsfähigkeit“.² Dennoch ist der Binnenmarkt mit großen Herausforderungen konfrontiert, die auch die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2024 bestimmten. Dazu zählen z. B. der digitale und ökologische Transformationsdruck, die Konkurrenz um strategische Ressourcen und Fachkräfte oder die Frage nach der internationalen Wettbewerbsfähigkeit Europas.³

Während die Diskussionen über den Binnenmarkt vor allem wirtschaftliche Herausforderungen behandeln, bleibt ein politischer Trend der letzten knapp 15 Jahre in diesem Zusammenhang bisher weitgehend unbeachtet: die Regression der Rechtsstaatlichkeit in einigen EU-Mitgliedstaaten. Dabei ist die Rechtsstaatlichkeit ein wesentlicher Pfeiler der Funktionsfähigkeit und Integrität des Binnenmarktes, wie Enrico Letta in seinem Bericht von April 2024 betont.⁴ Die Regularien des gemeinsamen Marktes sind elementarer Bestandteil des *Acquis communautaire*. Der Abbau von richterlicher Unabhängigkeit oder institutioneller Gewaltenteilung in einigen EU-Mitgliedstaaten wirft daher die Frage auf, wie sich die Regression von Rechtsstaatlichkeit auf Unternehmen und den Binnenmarkt auswirkt.

Zur Untersuchung dieser Frage ist das Fallbeispiel Ungarn von besonderem Interesse. Führende Indizes zur Demokratiequalität und Rechtsstaatlichkeit belegen, dass die Regression von Rechtsstaatlichkeit in Ungarn im EU-Vergleich am weitesten fortgeschritten ist.⁵ Im Rahmen der Konditionalitätsverordnung muss Ungarn Reformen im Justizwesen oder verstärkte Antikorruptionsmaßnahmen implementieren, um die Freigabe von durch die Europäische Kommission gesperrten EU-Geldern zu erreichen.⁶

Dass die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatsregression in Ungarn auf europäischer Ebene bislang wenig debattiert wurden, kann durch die Bedeutung des Wirtschaftsstandorts erklärt werden. Ungarn bietet internationalen Unternehmen durch gut ausgebildete Fachkräfte, eine moderne Infrastruktur und eine großzügige Subventionspolitik attraktive Investitionsbedingungen. Im Jahr 2023 flossen 11,8 Milliarden Euro an ausländischen Direktinvestitionen (Foreign Direct Investment, FDI) ins Land – eine Verdopplung im Vergleich zum Vorjahr.⁷

2 Europäische Kommission (2023): 30 Jahre Binnenmarkt, COM(2023) 162 final.

3 Europäische Kommission (2024a): The 2024 Annual Single Market and Competitiveness Report, COM(2024) 77 final.

4 Enrico Letta (2024): Much More Than A Market. Empowering the Single Market, S. 141.

5 World Justice Project (2023): Hungary, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Hungary/> (10.06.2024); Zsuzsanna

Végh (2023): Nations in Transit 2023. Country Report Hungary, <https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2023> (10.06.2024).

6 Rat der Europäischen Union (2022): Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2506 des Rates über Maßnahmen zum Schutz des Haushalts der Union vor Verstößen gegen die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit in Ungarn, in: Amtsblatt der EU L 325/94, Randnummer 1.

7 Hungarian Investment Promotion Agency (2024a): Previous All-Time High FDI Inflow Doubled in Hungary, <https://hipa.hu/news/previous-all-time-high-fdi-inflow-doubled-in-hungary/> (08.05.2024).

Insbesondere deutsche Unternehmen sind in Ungarn sehr erfolgreich aktiv. Im Jahr 2023 belegte Deutschland mit einem Handelsvolumen von etwa 70 Milliarden Euro sowohl bei ungarischen Einfuhren wie Ausfuhren den ersten Platz. Aus deutscher Perspektive liegt Ungarn auf Rang zwölf bei Einfuhren und Rang 13 bei Exporten und damit vor dem Vereinigten Königreich und Japan.⁸ Wichtigste Produktgruppe im deutsch-ungarischen Handel sind Kraftfahrzeuge und deren Zubehör.⁹ Die ungarischen Tochterunternehmen von Audi, Mercedes-Benz und Bosch gehören zu den zehn umsatzstärksten Firmen in Ungarn.¹⁰

Aufgrund der guten Geschäftslage wurden sowohl deutsche Unternehmen als auch die Bundesregierung in Medien und Wissenschaft kritisiert, die Verletzung der europäischen Grundwerte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zugunsten von Profiten – insbesondere in der Automobilindustrie – zu ignorieren.¹¹ In den letzten zwei Jahren ist jedoch eine Veränderung in den Debatten über die Auswirkungen der ungarischen Wirtschaftspolitik in Deutschland zu beobachten. Obwohl Ungarn für viele deutsche Investoren nach wie vor hochattraktiv ist, steigt die Zahl von Unternehmen, die (mit wenigen Ausnahmen nur anonym) über unfaire Wettbewerbsbedingungen klagen und bei Bundesregierung oder Europäischer Kommission für Unterstützung werben.¹² Grund hierfür sind die spürbaren Folgen einer Nationalisierungspolitik, welche die ungarische Regierung bereits seit 2010 verfolgt, um die nationale Souveränität zu stärken.¹³ Dafür greift die Regierung intensiv in marktwirtschaftliche Prozesse ein, indem sie wettbewerbsrechtliche Prinzipien systematisch umgeht und strategische Branchen regulativ einschränkt. Diese Eingriffe können als Kennzeichen einer illiberalen Wirtschaftspolitik verstanden werden.¹⁴

8 Statistisches Bundesamt (2024): Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland (vorläufige Ergebnisse), https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/Tabellen/rangfolge-handelspartner.pdf?__blob=publicationFile (17.05.2024), S. 2; Hungarian Central Statistical Office (2024): EUR value and value incides of external trade in goods by main partner countries [at current prices], https://www.ksh.hu/stadat_files/kkr/en/kkr0008.html (03.06.2024).

9 OEC (2024): Germany / Hungary, <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/deu/partner/hun?depthSelector=HS2Depth> (03.06.2024).

10 Flora Medve (2024): Largest companies in Hungary in 2022, by revenue, <https://www.statista.com/statistics/1375778/hungary-leading-companies-by-revenue/> (23.05.2024).

11 Andrea Éltető (2022): Mutual interests: the Hungarian government and the multinational companies. TEPSA Brief, <https://tepsa.eu/analysis/mutual-interests-the-hungarian-government-and-the-multinational-companies> (03.06.2024); Stephan Ozsváth: Ausländische Unternehmen werben lieber in staatsnahen Medien, in: Deutschlandfunk 24.09.2020; York Albrecht/David Nonhoff (2023): Die liberale Demokratie verteidigen. Empfehlungen an die Bundesregierung angesichts der ungarischen Autokratisierung, Institut für Europäische Politik, Berlin, <https://iep-berlin.de/de/projekte/zukunft-der-europaischen-integration/ungarn-neu-denken/policy-paper-die-liberale-demokratie-verteidigen-ungarn/> (24.06.2024).

12 Zoltan Simon/Marton Eder (2024): Hungary's Orban Comes Under Fire From German Investors Decrying Cronyism, in: Insurance Journal, 01.05.2024.

13 Alexander E. Gale (2023): Hungary, Russia, the West, and the Rest: Orbán's Hedging Strategy, in: Global Policy Journal, 05.12.2023; Dániel Hegedűs (2021): Ungarns Selbstperipherisierung in der Europäischen Union: Hintergründe und Aussichten, in: Ellen Bos/Astrid Lorenz (Hrsg.) (2021): Das politische System Ungarns. Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU, Wiesbaden: Springer VS, S. 191-208.

14 Miklós Szanyi (2019b): Introduction, in: Tamás Gerőcs/Miklós Szanyi (Hrsg.) (2019): Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System, London: Palgrave Macmillan, S. 1-8, S. 6.

Dies hat zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für die wirtschaftlichen Auswirkungen der Rechtsstaatsregression geführt. Da eine wachsende Zahl von Unternehmen von dieser Regression unmittelbar betroffen ist, wird die Frage der Einhaltung von EU-Recht jenseits von politisch-ideologischen Konfliktlinien relevanter. Auch Firmen sind nunmehr bereit, sich stärker für die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien zu positionieren. Kernargument dieser Studie ist daher, dass die Bewahrung der Integrität des europäischen Binnenmarktes mit einem funktionierenden Wettbewerb ein gemeinsames Anliegen von Unternehmen und Politik in Deutschland (und Europa) im Umgang mit Ungarn darstellt. Für Unternehmen bedeutet ein integrierter Binnenmarkt faire Wettbewerbsbedingungen, Investitionssicherheit und Vorhersehbarkeit des regulativen Umfelds. Aus politischer Perspektive stehen die Einhaltung geltenden EU-Rechts und gegenseitiges Vertrauen im Fokus. Dieses geteilte Interesse kann dazu beitragen, bestehende Interessenkonflikte zu überwinden, um sich stärker gemeinsam für die Wahrung der europäischen Grundwerte einzusetzen.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich die Studie wie folgt. Zunächst hebt sie die Bedeutung von funktionierendem Wettbewerb und Rechtsstaatlichkeit im Binnenmarkt hervor. Anschließend legt Kapitel 3 die wirtschaftspolitischen Ziele Ungarns seit 2010 dar, während Kapitel 4 die Charakteristika der illiberalen Wirtschaftspolitik Ungarns herausarbeitet. Es werden drei zentrale Methoden illiberaler Wirtschaftspolitik definiert: systematische Eingriffe ins Wettbewerbsrecht, eine regulative Gängelung von Unternehmen in strategischen Branchen sowie Vetternwirtschaft in öffentlichen Vergabeprozessen. Kapitel 5 wertet die Auswirkungen dieser Politiken auf deutsche Unternehmen unter Berücksichtigung von sechs anonymisierten Leitfadenterviews mit Vertretern¹⁵ deutscher Unternehmen und Verbände aus. Es wird gezeigt, dass die illiberalen Methoden aus Unternehmenssicht zu einer Schwächung von Investitions- und Rechtssicherheit in Ungarn führen. Abschließend werden daher Empfehlungen präsentiert, wie politische und wirtschaftliche Akteure diese Herausforderungen adressieren sollten. Die Studie empfiehlt unter anderem eine intensivere Nutzung der existierenden Kompetenzen der Europäischen Kommission im Wettbewerbsrecht, eine Stärkung des Investitionsschutzes auf EU-Ebene sowie eine Institutionalisierung von Gesprächsformaten zwischen Unternehmen und politischen Akteuren auf nationaler und europäischer Ebene.

¹⁵ Zum Zweck einer besseren Lesbarkeit verwendet die Studie das generische Maskulinum. Alle Personenbezeichnungen sind dennoch als geschlechtsneutral anzusehen.

2. Die Ökonomische Dimension der Regression von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Die Rechtsstaatlichkeit ist in Artikel 2 EUV als Grundwert für alle EU-Mitgliedstaaten definiert. Mit der Konditionalitätsverordnung wurde 2020 die Rechtsstaatlichkeit erstmals verbindlich im EU-Recht operationalisiert:

„Die Rechtsstaatlichkeit setzt voraus, dass jedwede öffentliche Gewalt innerhalb des geltenden Rechts im Einklang mit den Werten der Demokratie und der Achtung der Grundrechte, wie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union [...] und in anderen anwendbaren Rechtsinstrumenten niedergelegt, unter der Kontrolle unabhängiger und unparteiischer Gerichte ausgeübt wird. Sie setzt insbesondere voraus, dass die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, die einen transparenten, rechenschaftspflichtigen, demokratischen und pluralistischen Gesetzgebungsprozess voraussetzt, der Rechtssicherheit, des Verbots der willkürlichen Ausübung von Hoheitsgewalt, des wirksamen Rechtsschutzes einschließlich des Zugangs zur Justiz durch unabhängige und unparteiische Gerichte sowie der Gewaltenteilung, eingehalten werden.“

Box 1: Definition von Rechtsstaatlichkeit im EU-Recht.¹⁶

Als konstitutionelles Prinzip der europäischen Integration¹⁷ ist die Rechtsstaatlichkeit auch die Grundlage des Binnenmarktes. Sie garantiert das liberale Grundrecht auf Eigentum, den Zugang zu einer unabhängigen Justiz zur Konfliktbeilegung und die Minimierung von politischer Einflussnahme. Darüber hinaus bieten die Prinzipien der Rechtmäßigkeit und Rechtssicherheit Firmen Stabilität, Vorhersehbarkeit und Beteiligung an den für sie geltenden Regelungen. In einer global vernetzten Weltwirtschaft sind intakte rechtsstaatliche Prinzipien daher einerseits Voraussetzung, andererseits Standortvorteil zur Stärkung des Vertrauens, Investitionsrisiken einzugehen.¹⁸

Der Ordoliberalismus, der eine starke Konzentration ökonomischer und politischer Macht als Gefahr sowohl für die Wirtschaft als auch die Demokratie definiert,¹⁹ spielte eine entscheidende Rolle bei der Etablierung des

¹⁶ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, in: Amtsblatt der Europäischen Union L1 433 I.

¹⁷ Franco-German Working Group on EU Institutional Reform (2023): Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/cooperation-in-europe/-/2617320> (10.06.2024), S. 5.

¹⁸ Europäische Kommission (2024b): Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_de (24.05.2024).

¹⁹ Anselm Küsters (2023): The Making and Unmaking of Ordoliberal Language. A Digital Conceptual History of European Competition Law, Studien zur europäischen Rechtsgeschichte 340, Frankfurt am Main: Klostermann; Kati Cseres (2022a): EU Competition Law and Democracy in the Shadow of Rule of Law Backsliding, Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2022-05, S. 5; Kati Cseres (2019a): Rule of Law Challenges and the enforcement of EU competition law: A case-study of Hungary and its implications for EU law, in: Competition Law Review, 14 (1), S. 75-101, S.76.

europäischen Binnenmarktes. Aus dieser Perspektive ist die Durchsetzung des Wettbewerbsrechts von großer Bedeutung. Indem es übermäßige wirtschaftliche und politische Machtkonzentrationen verhindert, kann das Wettbewerbsrecht dazu beitragen, dem Abbau rechtsstaatlicher Strukturen vorzubeugen. Durch diese Wechselwirkung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Wettbewerbsrecht wird letzteres auch als „quasi-konstitutionelles Fundament der liberalen Demokratie“²⁰ verstanden.

Auch die 1993 vom Europäischen Rat formulierten sog. Kopenhagener Kriterien für einen EU-Beitritt unterstreichen die enge Verknüpfung von Wettbewerbsfähigkeit und politischer Stabilität. Sie definieren u. a. stabile demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, eine funktionierende Marktwirtschaft und die Umsetzung des EU-Acquis als Integrationskonditionalität.²¹ Während die Kopenhagener Kriterien in Beitrittsverhandlungen streng angewendet werden, ist ihre Durchsetzung paradoxerweise deutlich schwieriger, sobald ein Staat EU-Mitglied ist. Sie können nicht die Regression von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie nach dem erfolgten Beitritt verhindern.²²

Ungarn ist das deutlichste Fallbeispiel für einen solchen Regressionsprozess. Seit dem Wahlsieg von Fidesz 2010 ist eine stetige „Zentralisierung von Macht bei der Exekutive“²³ beobachtbar. Dazu tragen vor allem die verfassungsändernde Mehrheit im Parlament, die wiederholte Verlängerung des Ausnahmezustands²⁴, welche das Regieren per Dekret ermöglicht, die Besetzung von Staatsämtern mit loyalen Gefolgsleuten sowie die Einschränkung justizieller Unabhängigkeit bei.²⁵ Die genannten Maßnahmen wirken sich nicht nur auf die politische Sphäre aus, sondern haben auch wirtschaftliche Auswirkungen, indem Kerninstitutionen wie Wettbewerbsbehörden entmachtet werden oder das öffentliche Vergabewesen zugunsten von politischen Günstlingen manipuliert wird.²⁶

Folglich betreffen die Auswirkungen der Rechtsstaatsregression auf Wirtschaft und Unternehmen vor allem die Durchsetzung fairen Wettbewerbs. Im Bereich des Wettbewerbsrechts teilen sich Kommission und Mitgliedsstaaten Kompetenzen. Im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (European Competition Network,

20 Cseres (2022a), S. 5 [eigene Übersetzung].

21 Cseres (2022a), S. 8.

22 Yasmine Bouzora (2023): The Value of Democracy in EU Law and its Enforcement: A Legal Analysis, in: European Papers 8 (2), S. 809-851, S. 823.

23 Ellen Bos (2021): Politisches System und Demokratieentwicklung in Ungarn: Funktionsdefizite und Instrumentalisierung demokratischer Verfahren durch die Regierungsparteien, in: Ellen Bos/Astrid Lorenz (Hrsg.) (2021): Das politische System Ungarns. Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU, Wiesbaden: Springer VS, S. 25-56.

24 Gábor Mészáros (2022): Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception, Max Weber Programme Working Paper MWP 2022/01.

25 Zsuzsanna Végh (2024): RESILIO Country Report Hungary, Institut für Europäische Politik, Berlin, <https://iep-berlin.de/de/projekte/zukunft-der-europaischen-integration/resilio/laenderanalysen/> (24.06.2024).

26 Kati Cseres (2019b): Editorial - Constitutional Challenges in Europe: The Impact and Role of Competition Law, in: The Competition Law Review 14 (1), S. 1-8, S.4.

ECN) sind nationale Wettbewerbsbehörden parallel mit der Kommission für die Durchsetzung von Wettbewerbsrecht im Binnenmarkt zuständig.²⁷ Eingriffe in die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit nationaler Wettbewerbsbehörden können daher das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten untergraben, das gemäß Artikel 2 und 4 EUV die Grundvoraussetzung des europäischen Binnenmarktes ist.²⁸

Aus wirtschaftlicher Perspektive haben die Machtzentralisierung und der Abbau institutioneller Gegengewichte deshalb eine doppelte Wirkung. Die Regression von Rechtsstaatlichkeit kann zu einer Monopolisierung von Marktmacht führen, die aus ordoliberaler Sicht als Stabilisator für autokratische Regierungen fungieren kann. Darüber hinaus führt sie nicht nur auf dem heimischen Markt, sondern auch auf dem europäischen Binnenmarkt zu einer Verschlechterung des gegenseitigen Vertrauens als Rahmenbedingung für Investment und freien, fairen Wettbewerb.

Aus diesen Gründen werden wirtschaftspolitische Maßnahmen, die Wettbewerb systematisch verzerren, Marktmacht monopolisieren und unabhängige Institutionen der Marktaufsicht schwächen, in dieser Studie als ‚illiberale Wirtschaftspolitiken‘ verstanden. Es ist wichtig zu betonen, dass sie kein ausschließlich ungarisches Phänomen sind, sondern auch in anderen EU-Mitgliedstaaten angewendet werden. Ein Fokus auf Ungarn ist dennoch lohnend, da das Land als „Laboratorium für illiberale Regierungsführung“²⁹ prägend bei der Ausgestaltung illiberaler Politiken ist und Regierungen in anderen EU-Mitgliedstaaten als Vorbild dient. Daher geht das folgende Kapitel zunächst spezifisch auf die ungarische Wirtschaftspolitik seit 2010 ein, bevor der anschließende Abschnitt die angewendeten illiberalen Wirtschaftspolitiken herausarbeitet.

3. Ungarische Wirtschaftspolitik seit 2010

Die wirtschaftspolitischen Prioritäten der ungarischen Regierung seit 2010 sind eng mit ihren innen- und außenpolitischen Zielen verbunden. Oberstes Ziel sind die vorgebliche Rückgewinnung und der Ausbau nationaler Souveränität. Dieser Grundgedanke äußert sich unter anderem in Viktor Orbáns Überzeugung, dass das 21. Jahrhundert von einem globalen Wettlauf um die politische Organisation einer wettbewerbsfähigen Nation geprägt sei. Ungarn müsse sich für die eigene Wettbewerbsfähigkeit von traditionellen westlich-liberalen Dogmen abwenden und auch illiberale Praktiken, wie sie etwa in Singapur, China oder Russland zu beobachten seien, anwenden.³⁰ Schlüssel zur nationalen Souveränität sei deshalb Macht.³¹

27 Ovidiu Horia Maican (2020): Legal Regime of Competition in Hungary, in: Perspectives of Law and Public Administration 9 (2), S. 284-292.

28 Maciej Bernatt (2022): The double Helix of Rule of Law and EU Competition Law: An Appraisal, in: European Law Journal 27 (1-3), S. 148-166, S. 149.

29 Péter Krekó/Zsolt Enyedi (2018): Explaining Eastern Europe: Orbán's Laboratory of Illiberalism, in: Journal of Democracy 29 (3), S. 39-51, S. 48 [eigene Übersetzung].

30 Viktor Orbán (2014): Full text of Viktor Orbán's speech at Băile Tuşnad (Tusnádfürdő) of 26 July 2014, <https://budapestbeacon.com/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/> (03.06.2024).

31 Viktor Orbán (2023a): Speech by Prime Minister Viktor Orbán at the Századvég Sovereignty Conference, <https://miniszterelnok.hu/en/speech-by-prime-minister-viktor-orban-at-the-szazadveg-sovereignty-conference/> (14.05.2024).

Im April 2024 argumentierte Orbán mit Blick auf Wahlen in der gesamten Welt, dass eine Krise der progressiven, liberalen Weltordnung die Chance biete, sie durch eine auf Souveränität ausgerichtete Ordnung zu ersetzen. Das Handeln der Staaten würde so ideologiefrei auf dem Prinzip des gegenseitigen Nutzens beruhen.

„Jeder wird mit jedem Handel treiben können, und es wird an den einzelnen Staaten liegen, Netze von Verbindungen aufzubauen, die verhindern, dass sie in ungleiche Abhängigkeitsverhältnisse geraten.“

Box 2: Viktor Orbán in einer Rede im April 2024.³²

Die Betonung der nationalen Souveränität in Ungarn muss im Kontext der historischen Transformationserfahrung nach der Wende 1989/90 verstanden werden. Im Zuge der Transformation von Plan- in Marktwirtschaften warben Ungarn und andere Länder in Mitteleuropa durch geringe Lohnkosten und großzügige fiskalische Investitionsanreize um ausländische Direktinvestitionen, welche die Einbettung in internationale Wertschöpfungsketten gewährleisten sollten.³³ Jedoch trug diese Standortpolitik zu einem Abhängigkeitsverhältnis bei, durch welches das Wirtschaftswachstum in hohem Maße von Investitionsentscheidungen ausländischer – im Falle Ungarns insbesondere deutscher – Konzerne beeinflusst wurde.³⁴ Diese hatten in Ungarn etwa direkte Einflussmöglichkeiten auf die nationale Subventions-, Standort- und sogar Bildungspolitik.³⁵ Die Abhängigkeit von ausländischem Kapital verdeutlichte sich erneut durch die Auswirkungen der Finanzkrise nach 2008, die zum Wahlsieg von Fidesz im Jahr 2010 beitrugen.³⁶

Seitdem ist die ungarische Regierung sowohl von einer Fortsetzung der FDI-basierten Standortpolitik als auch starken Markteingriffen geprägt. Diese spezifische Kombination von rationaler Wirtschaftspolitik und nationalistischen ideologischen Elementen wird in der Literatur als ‚Orbanomics‘ beschrieben.³⁷ Die Investitionen internationaler Konzerne sollen Ungarn makroökonomisch stabilisieren, die nationale Währung stützen und der Bevölkerung gut bezahlte, sichere Arbeitsplätze bieten.³⁸ Zur Attraktivität für Investoren trägt insbesondere

32 Viktor Orbán (2024): Speech by Prime Minister Viktor Orbán at the Opening of the CPAC Hungary Conference, <https://miniszterelnok.hu/en/speech-by-prime-minister-viktor-orban-at-the-opening-of-the-cpac-hungary-conference-2024-04-26/> (14.05.2024) [eigene Übersetzung].

33 Andreas Nölke/Arjan Vliegthart (2009): Enlarging the Varieties of Capitalism: The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe, in: World Politics 61 (4), S. 670–702.

34 Nölke/Vliegthart (2009), S. 676.

35 Miklós Szanyi (2016): The FDI-led development model revisited? The case of Hungary, Centre for Economic and Regional Studies HAS Institute of World Economics Working Paper Nr. 220, S. 11.

36 Szanyi (2019b), S. 2.

37 Scheiring (2020); Tamás Csillag (2015): Understanding ‘Orbanomics’: Economic Nationalism in the Era of Globalization, Central European University Thesis.

38 Miklós Szanyi (2023): Rent-seeking Business Elites and Populism in Poland and Hungary, in: Magnus Feldmann/Glenn Morgan (Hrsg.) (2023): Business and Populism, Oxford: Oxford University Press, S. 138-157, S. 151.

die 2014 gegründete Hungarian Investment Promotion Agency (HIPA) bei, die unter deutschen Unternehmen einen ausgezeichneten Ruf genießt, wie Interviews im Rahmen dieser Studie zeigen.³⁹ Weitere Standortfaktoren sind die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Fachkräften, ein aus Unternehmenssicht attraktives Steuersystem durch einen niedrigen Körperschaftssteuersatz sowie die Abfederung steigender Lohnkosten durch die Senkung von Sozialabgaben für Arbeitgeber.⁴⁰ Zuletzt besteht auch eine kulturelle und geografische Nähe, die zu einem „Klumpeneffekt“⁴¹ für deutsche Firmen führt, die in Ungarn auf existierende Netzwerke zurückgreifen können.

Eine wichtige Säule der Standortpolitik der ungarischen Regierung ist seit 2012 der Abschluss strategischer Partnerschaftsabkommen (SPA) mit ausländischen Konzernen, die gewisse Bedingungen erfüllen: sie müssen seit mindestens fünf Jahren in Ungarn aktiv sein, mehr als 1.000 Beschäftigte haben, einen signifikanten Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) leisten und mindestens zehn Prozent der verwendeten Materialien von ungarischen Unternehmen geliefert bekommen.⁴² Inhaltlich definieren die SPA Bereiche, in denen Regierung und Unternehmen kooperieren wollen. Der Einblick in öffentlich zugängliche SPA zeigt beispielsweise, dass Unternehmen sich bereit erklären, ihre Aktivitäten in Ungarn auszubauen und u.a. verstärkt in Forschung und Entwicklung oder bestimmte lokale Gemeinschaften und Kommunen zu investieren. Im Gegenzug bieten die SPA Steuernachlässe oder die Möglichkeit der Teilnahme an Regierungskonsultationen zu Gesetzentwürfen, die Ungarns Wettbewerbsfähigkeit steigern sollen, sowie Zugang zu hochrangigen Regierungsvertretern.⁴³

Im Jahr 2016 bestanden 54 SPA mit ausländischen Firmen aus der für die ungarische Volkswirtschaft wichtigen Automobil-, Elektronik-, und Pharmabranche; heute sind es knapp 100.⁴⁴ Deutsche Unternehmen mit Kooperationsabkommen stammen vor allem aus dem Fahrzeugbau und ihren Zuliefererzweigen.⁴⁵ Diese Standortpolitik begünstigt vor allem exportorientierte Unternehmen und trägt wesentlich dazu bei, dass ein Großteil der in Ungarn aktiven deutschen Unternehmen wirtschaftlich hochzufrieden ist. Umfrageergebnisse der Deutsch-Ungarischen Industrie- und Handelskammer aus dem April 2024 zeigen, dass 80 Prozent der Befragten Ungarn wieder als Investitionsstandort wählen würden.⁴⁶ Diese Zufriedenheit spiegelt sich

39 Interview 1.

40 Interview 4.

41 Interview 1.

42 Transparency International Hungary (2014): Lifting the Lid on Lobbying. Strategic Partnership Agreements in an Uncertain Business Environment. Country Report of Hungary, <https://transparency.hu/en/kozszeaktor/lobbizas/lifting-the-lid-on-lobbying-national-report-of-hungary/> (10.05.2024), S. 34.

43 Regierung Ungarns (2012): Strategic Partnership Agreement concerning cooperation between the Government of Hungary and HANKOOK TIRE Ltd., https://2010014.kormany.hu/download/b/8d/b0000/Korm%C3%A1nyHANKOOK%202012%2011%2027_ANGOL.pdf (30.05.2024); Transparency International Hungary (2014), S. 38.

44 HIPA (2024b): Much-needed Assembly Plant Added to Bayer Construct Zrt.'s Portfolio, <https://hipa.hu/news/much-needed-assembly-plant-added-to-bayer-construct-zrt-s-portfolio/> (30.05.2024).

45 Szanyi (2016), S. 26.

46 Deutsch-Ungarische Industrie- und Handelskammer (2024a): DUIHK Konjunkturbericht April 2024, S. 54.

auch in den geführten Interviews mit deutschen Unternehmen wider, für die Ungarn grundsätzlich ein hochattraktiver, profitabler Markt bleibt.

In starkem Kontrast zu diesen Bedingungen führt die ungarische Nationalisierungsstrategie zu einer enormen Zunahme staatlicher Markteingriffe in Branchen, die von der Regierung als strategisch bedeutsam für die nationale Souveränität definiert wurden. Hierzu zählen vor allem Sektoren, die keine Exporteinnahmen schaffen, etwa die Bau-, Energie- oder Finanzbranche sowie der Dienstleistungssektor.⁴⁷

Ziel der Eingriffe in den strategischen Branchen ist es, heimische und ausländische Unternehmen aus dem Markt und zum Verkauf an Fidesz-nahe Unternehmer zu drängen. Auf ungarischer Seite sind hiervon vor allem kleine und mittlere Unternehmen (KMU) betroffen.⁴⁸ Für sie bedeutet das permanente Übernahmerrisiko, dass sie ihr eigenes Wachstum beschränken, um nicht in den Fokus von staatsnahen Unternehmern zu geraten. Dies beeinträchtigt die Innovationsfähigkeit der gesamten ungarischen Volkswirtschaft. Darüber hinaus übernimmt neben protegierten Geschäftsleuten der Staat Unternehmen auch selbst, wie der Erwerb des Budapester Flughafens von einem deutschen Unternehmen nach jahrelangen Verhandlungen verdeutlicht.⁴⁹

Zwar legitimiert die ungarische Regierung ihre Wirtschaftspolitik mit der Verteidigung der nationalen Souveränität und verschränkt sie mit sozialpolitischen Maßnahmen, die unterschiedlichen sozialen Gruppen zugutekommen.⁵⁰ Die größten Profiteure sind dennoch Geschäftsleute mit guten Verbindungen zur politischen Elite des Landes.⁵¹ Daher wird die wirtschaftspolitische Entwicklung Ungarns seit 2010 als Transformation von einem Wettbewerbs- hin zu einem „Patronage-Staat“⁵² beschrieben. Dieser ist gekennzeichnet durch die Anpassung institutioneller Rahmenbedingungen, welche die systematische Monopolisierung von zentralen Positionen in Politik, Wirtschaft und Kultur durch eine geschlossene Gruppe ermöglichen.⁵³

Die Markteingriffe der Regierung bleiben nicht folgenlos. Die Interviews im Rahmen dieser Studie zeigen, dass deutsche Unternehmen das regulative Umfeld in Ungarn genau beobachten und eine „Hab-Acht-Stellung“⁵⁴

47 Herbert Küpper (2021): Von der liberalen Planwirtschaft zur illiberalen Marktwirtschaft: Vertragsstabilität und Vertragsdurchsetzung bei Außenhandelsverträgen in Ungarn, in: Herbert Küpper/Friedrich-Christian Schroeder (Hrsg.) (2021): Rule of Law und institutioneller Wandel: Vertragsstabilität und Vertragsdurchsetzung in Osteuropa, Studien des Instituts für Ostrecht Band 84, München: Peter Lang, S. 135-243, S. 160; Gabor Scheiring (2020): Orbanomics. A polarising answer to the crisis of liberal dependent capitalism, Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest, S. 6.

48 Les Nemethy (2023): NEMETHY: The oligarch model in Hungary, in: bne IntelliNews, 01.12.2023.

49 Michaela Seiser (2024): Ungarn verstaatlicht Flughafen in Budapest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.06.2024.

50 Dorottya Szikra (2024): Illiberal Social Policies: A Wake-Up Call for Democratic Forces, in: AUTHLIB Working Papers Series 2024 (1).

51 Bálint Magyar/Bálint Madlovics (2022): A Concise Field Guide to Post-Communist Regimes. Actors, Institutions, and Dynamics, Budapest: CEU Press.

52 Szanyi (2019a), S. 100.

53 Szanyi (2019b), S. 5.

54 Interview 2.

einnehmen. Vielfach wird die Wirtschaftspolitik als politisiert wahrgenommen. Insbesondere die Schaffung sogenannter 'nationaler Champions', von der ausgewählte ungarische Geschäftsleute profitieren, wird aufmerksam und kritisch verfolgt. Sind Unternehmen mit regulativen Problemen konfrontiert, prüfen sie zunächst, ob diese aufgrund individueller Faktoren auftreten, oder Folge einer institutionellen wirtschaftspolitischen Strategie sind.⁵⁵ Statt einer Konfrontationsstrategie setzen Firmen jedoch häufig auf einen kooperativen, dialogbasierten Ansatz. Dies unterstreicht die hohe Bedeutung informeller Beziehungen für Wirtschaftsaktivitäten in Ungarn. Ein produktiver Austausch mit ungarischen Fachpolitikern wird jedoch oftmals von der „große[n] Politik“⁵⁶ überschattet. Für einige Unternehmen gehen die regulativen Eingriffe sogar so weit, dass für sie „die Rechtssicherheit Vergangenheit“⁵⁷ ist. Die Regierung schaffe Bedingungen, unter denen „repressives Verhalten legal“ sei, indem Gesetze „geändert statt gebrochen“ werden würden.⁵⁸ Aus Unternehmenssicht führen diese Umstände langfristig dazu, dass der Standort Ungarn Schaden nehmen und die Investitionsbereitschaft abnehmen kann.

Zusammenfassend ist die ungarische Wirtschaftspolitik seit 2010 durch zwei Entwicklungen geprägt. Einerseits sorgt eine unternehmensfreundliche Standortpolitik für attraktive Investitionsbedingungen vor allem im exportorientierten produzierenden Gewerbe, welche Arbeitsplätze und makroökonomische Stabilität bieten. Andererseits führt das Ziel 'nationaler Souveränität' zu umfassenden Markteingriffen in Branchen, die makroökonomisch unbedeutender, aber aus politischen Gründen strategisch relevant sind. Die Eingriffe gehen mit einer starken Einschränkung funktionierender Wettbewerbs auf ungarischen Märkten einher. Das nächste Kapitel blickt daher gesondert auf die illiberalen Methoden der ungarischen Regierung.

4. Illiberale Wirtschaftspolitiken

Im Hinblick auf die strategischen Branchen der ungarischen Regierung lassen sich drei Methoden unterscheiden, mit denen Markteingriffe vorgenommen werden. Erstens hat die Regierung durch legislative Anpassungen im Wettbewerbsrecht ihre eigenen Kompetenzen ausgeweitet. Zweitens werden vor allem ausländische Unternehmen in strategischen Branchen durch eine starke Regulierungsdichte unter Druck gesetzt. Zu den verhängten Maßnahmen zählen insbesondere sektorspezifische Sondersteuern. Drittens kommt es in öffentlichen Vergabeprozessen zu Manipulationen, von denen hauptsächlich politische Günstlinge profitieren. Diese Methoden führen zu einer systematischen Verzerrung freien und fairen Wettbewerbs zwischen Unternehmen, der für integre Märkte kennzeichnend ist. Im ungarischen Beispiel stehen sie in direktem Zusammenhang mit dem politischen Ziel der 'nationalen Souveränität' und werden durch die Regression von Rechtsstaatlichkeit ermöglicht, wie die folgenden Abschnitte vertiefend zeigen.

55 Interview 4.

56 Interview 5.

57 Interview 6.

58 Interview 6.

4.1. Eingriffe ins Wettbewerbsrecht

Die wichtigste illiberale Maßnahme in Ungarn stellen umfassende Markteingriffe durch die systematische Verwendung von Ministerialdekreten dar. Diese schränken vor allem die Kompetenzen der verantwortlichen Wettbewerbsbehörde Gazdasági Versenyhivatal (GVH) ein, ihrem Auftrag nachzukommen, die nationalen und europäischen Regeln für fairen und freien Wettbewerb durchzusetzen.⁵⁹ Im Jahr 2012 wurde zunächst eine Ministererlaubnis im Landwirtschaftssektor eingeführt, die Ausnahmen vom Wettbewerbsgesetz im öffentlichen Interesse zuließ. 2013 folgte die Einführung einer entsprechenden Norm, die für die gesamte Wirtschaft gilt. Durch die Aufnahme von Artikel 24/A in das Wettbewerbsgesetz kann die Regierung per Verordnung Zusammenschlüsse von Unternehmen im öffentlichen Interesse erlauben, wenn diese Konzentrationen von nationaler strategischer Bedeutung, etwa zur Sicherung von Arbeitsplätzen oder der Versorgung, sind.⁶⁰ Zwar existieren ähnliche Ausnahmen vom Wettbewerbsgesetz auch in Deutschland und anderen Mitgliedstaaten. Dennoch ist im Vergleich der qualitative Unterschied der ungarischen Norm hervorzuheben: sie ermöglicht die vollständige Umgehung der Kartellbehörde, da die betreffende Konzentration nicht der Meldepflicht gegenüber dem GVH unterliegt. Schwerwiegender ist jedoch, dass die ungarische Ministererlaubnis nicht der gerichtlichen Kontrolle unterliegt.⁶¹ Aufgrund einer Verfassungsänderung von 2011 sind Themen wie das staatliche Budget, Steuern, Abgaben, Beiträge und Zölle von der verfassungsgerichtlichen Überprüfungscompetenz ausgeschlossen.⁶² In Fällen, bei denen eine Anfechtung von Regierungsverordnungen vor dem Verfassungsgericht möglich ist, stützte das Gericht oftmals die Position der Regierung.⁶³ Das zeigt, wie der Handlungsspielraum der Regierung durch rechtsstaatliche Defizite ausgeweitet wird. Wie bedeutsam die Existenz einer gerichtlichen Kontrolle der Ministererlaubnis ist, zeigte sich in Deutschland 2016 bei den kontroversen Debatten um die Übernahme des Einzelhändlers Kaiser's Tengelmann durch Edeka. Der Fall führte zum Rücktritt des Vorsitzenden der Monopolkommission des Bundeskartellamts und zu Diskussionen über die Abschaffung der Norm.⁶⁴

Neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Ministererlaubnis unterscheidet sich auch ihre praktische Anwendung in Ungarn und Deutschland, wie Abbildung 1 zeigt. In der Bundesrepublik wurden auf Basis der Norm

59 Gazdasági Versenyhivatal (2006): The responsibilities of the Authority, https://www.gvh.hu/en/gvh/responsibilities_of_the_gvh/2349_en_the_responsibilities_of_the_authority (15.05.2024).

60 Artikel 24/A des Wettbewerbsgesetzes lautet: „The Government may, in the public interest, in particular to preserve jobs and to assure the security of supply, declare a concentration of undertakings to be of strategic importance at the national level. Such concentrations shall not be subject to an obligation of notification to the Hungarian Competition Authority pursuant to Article 24.“ Gazdasági Versenyhivatal (2024): Act LVII of 1996 on the Prohibition of Unfair and Restrictive Market Practices as it is applicable from 1 January 2019, https://www.gvh.hu/en/legal_background/rules_for_the_hungarian_market/competition_act (17.06.2024).

61 Cseres (2022a), S. 16; Bernatt (2022), S. 160, Fußnote 103.

62 András Jakab/Eszter Bodnár (2021): Agonie eines jungen Verfassungsstaates. Die ungarische Verfassung 1989 bis 2019, in: Ellen Bos/Astrid Lorenz (Hrsg.) (2021): Das politische System Ungarns. Nationale Demokratieentwicklung, Orbán und die EU, Wiesbaden: Springer VS, S. 57-73, S. 64.

63 Europäische Kommission (2024c): 2024 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, SWD(2024) 817 final, S. 32.

64 Maximilian Konrad: Time to Say Goodbye, in: Verfassungsblog, 29.11.2021.

seit ihrer Einführung 1973 bis 2020 insgesamt 23 Anträge beim Wirtschaftsministerium gestellt. In zehn Fällen kam es zu Bewilligungen, die jedoch oft mit Nebenbestimmungen oder Auflagen versehen waren.⁶⁵ In Ungarn wurde die Ausnahmeregelung zwischen 2013 und 2020 31-mal angewendet, allein 13-mal davon im Energiesektor.⁶⁶ Dies ermöglichte die Re-Nationalisierung der nationalen Energieversorgung, die der Regierung die gezielte Entlastung von Verbrauchern bei Wohnnebenkosten – oft unmittelbar vor Wahlen – erlaubt.⁶⁷

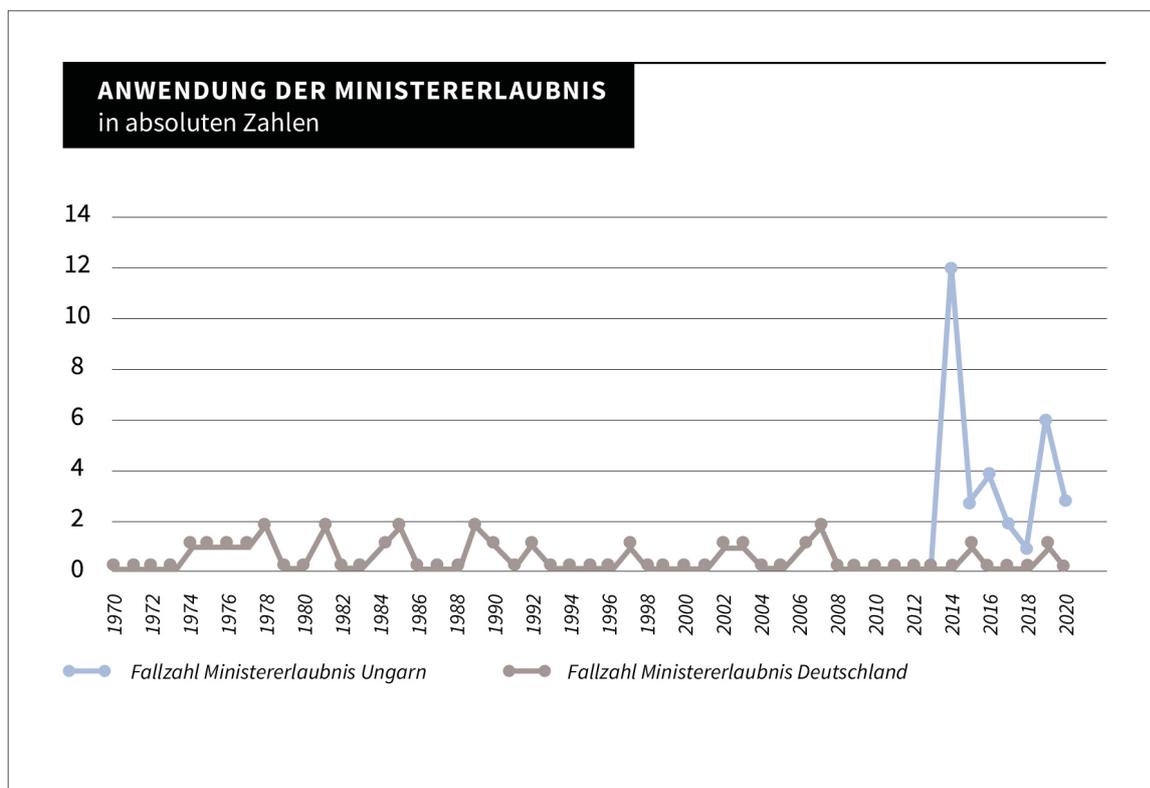


Abbildung 1: Anwendung der Ministererlaubnis in Deutschland und Ungarn im Vergleich.⁶⁸

Über den Energiesektor hinaus hat die Anwendung der Ministererlaubnis im Mediensektor ernste Auswirkungen auf die öffentliche Sphäre und die demokratische Willensbildung. Im Jahr 2018 übertrugen zehn Fidesz-nahe

⁶⁵ Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2019): Übersicht über die bisherigen Anträge auf Ministererlaubnis nach § 24 Abs. 3/§ 42 GWB, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Wettbewerbspolitik/antraege-auf-ministererlaubnis.html> (24.05.2024).

⁶⁶ Csaba Balázs Rigó et al. (2021): Merger Control in Hungary, in: Public Finance Quarterly 2021 (2), S. 252-274, S. 263.

⁶⁷ John Szabo et al. (2022): Energy Governance in Hungary, in: Michèle Knodt/Jörg Kemmerzell (Hrsg.) (2022): Handbook of Energy Governance in Europe, Cham: Springer, S. 737-768.

⁶⁸ Eigene Darstellung basierend auf Rigó et al. (2024) und Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2019).

Medienunternehmer 476 ihrer Firmen im Wert von circa 22 Millionen Euro unentgeltlich der neugegründeten Mitteleuropäischen Presse- und Medienstiftung (KESMA).⁶⁹ Diese Konzentration wurde durch Anwendung von Artikel 24/A per Regierungsdekret legalisiert. Seitdem umfasst KESMA über 480 Publikationen und Sender, einschließlich aller regionalen Tageszeitungen, und wird von einer der Regierung nahestehenden Person geleitet. Zusammen mit anderen privaten Medienunternehmen sowie den von Fidesz beeinflussten öffentlich-rechtlichen Medien ergibt sich für die regierungsnahe Presse ein Marktanteil von rund 78 Prozent.⁷⁰ Da die Regierung in großem Stil Anzeigen schaltet, stehen Privatmedien unter erheblichem wirtschaftlichem Druck, nicht von diesem Anzeigengeschäft ausgeschlossen zu werden. In der Folge wird die ohnehin eingeschränkte Medienvielfalt durch die „weitreichende Konzentration der politischen Macht durch die Regierung“⁷¹ verschärft.

Außerdem wurde die Ministererlaubnis auch im Telekommunikationsmarkt eingesetzt. Der Anbieter 4iG übernahm bereits ab 2021 umfangreich Telekommunikationsanbieter auf Basis von Ministerialdekreten. Anfang 2023 erwarben 4iG und die staatliche Corvinus Holding gemeinsam den ungarischen Ableger von Vodafone für 1,7 Milliarden Euro. Als sogenannter ‚nationaler Champion‘ ist 4iG innerhalb weniger Jahre durch staatliche Unterstützung zum zweitgrößten Telekommunikationsanbieter gewachsen und der Wettbewerb in diesem Sektor wurde erheblich eingeschränkt.⁷²

Die häufige Anwendung der Ministererlaubnis und ihre hohe Eingriffsintensität haben zusammengenommen vier Konsequenzen: erstens ermöglicht die uneingeschränkte Anwendung der Ministererlaubnis die Umsetzung der Nationalisierungsstrategie durch massive Wettbewerbseingriffe, indem Firmen entweder durch ungarische Unternehmer oder den Staat übernommen werden. So stieg beispielsweise der Wert staatlicher Besitzungen von 2010 bis 2020 um 52 Prozent.⁷³ Die Kontrolle strategisch wichtiger Branchen wie der Energieversorgung oder des Mediensektors hat ernste Auswirkungen auf die öffentliche Debatte und die demokratische Willensbildung. Zweitens führt die Erlaubnis in bestimmten Branchen zu einer Abschottung der ungarischen Marktsegmente vom übrigen europäischen Binnenmarkt.⁷⁴ Ohne staatliche Bevorzugung wären diese Branchen und Unternehmen im europäischen Wettbewerb oft nicht konkurrenzfähig, sodass sie von wiederkehrenden Staatsaufträgen und Zuwendungen abhängig sind. Drittens befördert diese Bevorzugung die Bildung einer Klientelwirtschaft, durch die sich politische und wirtschaftliche Eliten persönlich bereichern können. Viertens erhöhen die Erlasse für heimische und ausländische Unternehmen die Rechtsunsicherheit.

69 Márton Sarkadi Nagy (2024): The rise of KESMA: How Orbán’s allies bought up Hungary’s media, <https://ipi.media/the-rise-of-kesma-how-orbans-allies-bought-up-hungarys-media/> (24.05.2024); Gábor Medvegy (2020): Ungarisches Gericht stellt sich Orbáns Medienimperium entgegen, in: Liberties, 29.01.2020.

70 Mérték Media Monitor (2019): Fidesz-friendly media dominate everywhere, <https://mertek.eu/en/2019/05/02/fidesz-friendly-media-dominate-everywhere/> (24.05.2024).

71 Cseres (2022a), S. 17 [eigene Übersetzung].

72 The Good Lobby Profs (2022): TGL Profs urge DG Competition to review acquisition of Vodafone Hungary, <https://www.thegoodlobby.eu/good-lobby-profs-urge-review-of-vodafone-acquisition/> (27.05.2024). S. 9-10.

73 Csaba Moldicz (2021): Hungary economy briefing: State-owned enterprises in Hungary, in: China-CEE Institute Weekly Briefing 37 (2), S. 1-4.

74 Cseres (2022a), S. 13.

Zum einen mangelt es an der Möglichkeit der gerichtlichen Anfechtung der Verordnungen. Zum anderen ist die Anwendung der Ministerialdekrete deutlich unvorhersehbarer und intransparenter für andere Marktteilnehmer als eine strukturierte Prüfung von Zusammenschlüssen durch die zuständige Kartellbehörde. Erschwerend hinzu kommt, dass die parlamentarische Aufsicht und Kontrolle über die Aktivitäten der GVH seit 2012 durch eine Verlagerung von Plenardebatten in den Wirtschaftsausschuss abgenommen haben.⁷⁵

4.2. De facto-Diskriminierung ausländischer Unternehmen

Ein zweites Charakteristikum für illiberale Wirtschaftspolitiken in Ungarn stellen Maßnahmen dar, die de jure zwar dem Diskriminierungsverbot im Binnenmarkt entsprechen, de facto jedoch ausländische Marktakteure benachteiligen. Hierzu zählen kleinteilige Regulierungen und insbesondere sektorspezifische Sondersteuern, welche die ungarische Regierung per Dekret intensiv etwa im Finanz-, Energie- oder Baustoffbereich sowie im Einzelhandel nutzt.⁷⁶

Das Bankenwesen war der erste Bereich, in dem die Regierung intensiv ins Marktgeschehen eingriff. Sondersteuern auf Umsätze und Transaktionen, die Festlegung von Wechselkursen oder Eingriffe in bestehende Verträge setzten ausländische Banken systematisch unter Druck.⁷⁷ So wurde innerhalb von fünf Jahren die Eigentumsstruktur im Finanzsektor grundlegend umgekehrt: nach Amtsantritt der Fidesz-geführten Regierung waren noch knapp 80 Prozent des ungarischen Finanzsektors in ausländischem (insbesondere deutschem und österreichischem) Besitz, knapp fünf Jahre später hatte sich das Verhältnis durch einen Anteil ungarischer Banken von 60 Prozent umgekehrt.⁷⁸

Im Einzelhandel werden Sondersteuern mit baurechtlichen Vorgaben oder Pflichtrabatten kombiniert, sodass ausländische Unternehmen de facto diskriminiert werden. Seit 2012 sind durch das sogenannte 'Plaza-Stop'-Gesetz Neueröffnungen, Umbauten, Vergrößerungen oder Funktionswechsel von großen Geschäftsflächen verboten und nur per behördlicher Ausnahmeregelung möglich. Diese Vorgaben betreffen aufgrund von Umsatzgrenzen nur international tätige Handelsunternehmen. Auch Ausnahmegenehmigungen, die die ungarische Konkurrenz weitgehend problemlos erhält, werden fast nie erteilt. Zwar wurden die Ausnahmebedingungen nach einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission 2015 präzisiert, dennoch werden sie häufig diskriminierend angewendet.

Seit Beginn der Covid-19-Pandemie steht im Einzelhandelssektor statt einer Marktverdrängung die Abwälzung von Inflationsauswirkungen auf ausländische Konzerne im Vordergrund. Seit 2020 existiert eine umsatzbezogene, progressive Sondersteuer von aktuell 4,5 Prozent, die effektiv durch die Bemessung ab einem Umsatz

75 Cseres (2019c): The Implementation of the ECN+ Directive in Hungary and Lessons Beyond, in: Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies 2019, S. 55-90, S. 82-83.

76 Deutsch-Ungarische Industrie- und Handelskammer (2024b): Informationen zu sektoralen Sondersteuern in Ungarn, https://www.ahkungarn.hu/filehub/deliverFile/283e63f9-38e8-4fe5-94f2-3d2d2e47e264/1704406/Sondersteuern%202022_1704406.pdf (16.06.2024).

77 Vgl. hierzu ausführlich Küpper (2021), S. 179-184.

78 Szanyi (2016), S. 14.

von über 100 Milliarden Forint (HUF) nur ausländische Ketten betrifft. Aufgrund steigender Lebensmittelpreise in Folge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine warf Ministerpräsident Orbán multinationalen Konzernen vor, kriegsbedingte Preissteigerung in einigen Bereichen zu nutzen, um unverhohlen mit Preisen zu spekulieren und „den Brüsseler Bürokraten“⁷⁹ zusammenzuarbeiten. Die Sondersteuer ist seit April 2024 Gegenstand einer Beschwerde des Spar-Konzerns bei der Europäischen Kommission, die von der österreichischen Regierung unterstützt wurde.⁸⁰ Außerdem wurden aufgrund der hohen Inflation im Jahr 2023 Pflichtrabatte und Preisbindungen eingeführt, die bei Händlern zu massiven Verlusten führen. Die Einhaltung dieser Regelung wird mit empfindlichen Strafen bedacht, kontrolliert werden jedoch vor allem ausländische Akteure. Ein Teil dieser Einschränkungen läuft in der zweiten Jahreshälfte 2024 aus.⁸¹

Für Firmen bedeuten die Sondersteuern eine finanzielle Belastung, die sich je nach Unternehmensgröße stark auf die Umsätze auswirken kann. Darüber hinaus werden sie auch als Zeichen einer konfrontativen Haltung verstanden, die durch Benachteiligungen bei der Vergabe baurechtlicher Genehmigungen oder durch die einseitige Kontrolle von Vorgaben verstärkt wird. Während ein Gesetz nur geringfügige Auswirkungen haben kann, können mehrere Maßnahmen zusammengenommen das Marktumfeld für betroffene Unternehmen deutlich verschlechtern und so die Investitionsbereitschaft beeinträchtigen.

Während die bestehenden Markteingriffe für Firmen bereits weitreichende Konsequenzen haben, unterstreichen auch nicht umgesetzte Gesetzesvorhaben die Bereitschaft, ausländische Firmen gezielt regulativ zu belasten. In Verbindung mit sektorspezifischen Sondersteuern hätte ein Gesetzesentwurf aus dem Jahr 2016 dem GVH die Auflösung von Unternehmen ab einem Mindestumsatz von 50 Millionen HUF ermöglicht, wenn diese keinen Gewinn erzielt hätten. Ein ähnlicher Entwurf nach deutschem Vorbild sorgte im Frühjahr 2024 für Aufsehen, welcher dem GVH die Zerschlagung von Unternehmen auf Basis wirtschaftlicher Performanzkriterien statt wegen eines konkreten Rechtsverstößes erlaubt hätte.⁸² Durch ihre große Marktmacht in bestimmten Branchen wären davon vor allem ausländische Unternehmen bedroht gewesen. Nach intensiven Konsultationen mit Unternehmen, Verbänden und Politikern sahen die ungarischen Stellen von den Vorhaben ab. Beide Vorhaben hätten durch ihre Ausgestaltung de facto nur ausländische Unternehmen getroffen.

Aufgrund der regulativen Eingriffe muss in Hinblick auf die Sicherheit von Investitionen eine Schutzlücke im Binnenmarkt festgehalten werden. Erstens kann die Regierung durch ihre parlamentarische Mehrheit, insbesondere aber auf Basis von Regierungsdekreten, Sondersteuern erlassen und weitere regulative Eingriffe vornehmen. Bei starken Protesten von Unternehmen oder juristischen Niederlagen kann sie die betreffenden Vorschriften umgehend abändern oder einstellen, ohne von ihrer ganzheitlichen Strategie abzurücken. Zwei-

79 Viktor Orbán (2023b): Protecting Jobs, Cutting Inflation and Raising Wages are the Top Priorities, <https://miniszterelnok.hu/en/protecting-jobs-cutting-inflation-and-raising-wages-are-the-top-priorities/> (30.05.2024).

80 Janine Hofmann (2024): Spar Österreich schützt Eigentum vor Orbáns Zugriff, in: Lebensmittel Zeitung, 15.03.2024.

81 Országos Sajtószolgálat (2024): A Nemzetgazdasági Minisztérium közleménye (1. rész), http://os.mti.hu/hirek/186660/a_nemzetgazdasagi_miniszterium_kozlemeny-1_resz (26.06.2024).

82 Alba Ribera Martínez (2024): The DMA on Steroids: The Hungarian Government's Approach to Undertakings of Fundamental Importance, in: Kluwer Competition Law Blog, 17.04.2024.

tens hält die Aussicht auf lange Verfahrensdauern vor nationalen oder europäischen Gerichten Unternehmen mitunter davon ab, juristisch gegen Maßnahmen vorzugehen. Drittens besteht zwar unternehmensseitig Vertrauen in die unteren Instanzen des ungarischen Gerichtssystems, höhere Gerichte werden jedoch als politisiert wahrgenommen, was die Prozessbereitschaft von der Betroffenen weiter beeinträchtigen kann. Viertens beruft sich die ungarische Regierung bei der Anwendung von Sondersteuern häufig auf die Rechtsprechung des EuGH. Dieser urteilte, dass Sondersteuern, die effektiv vor allem ausländische Unternehmen treffen, nicht zwangsläufig unionsrechtswidrig sind, da die effektive Steuerlast nur die Marktdominanz der betroffenen Unternehmen widerspiegeln.⁸³ Diese Umstände führen sowohl in ausgewählten Branchen in Ungarn als auch über das Land hinaus de facto zu einer Schwächung der unternehmerischen Investitionsbereitschaft und -sicherheit im europäischen Binnenmarkt.

4.3. Öffentliche Auftragsvergabe

Neben der Instrumentalisierung des Wettbewerbsrechts und der Benachteiligung ausländischer Unternehmen stellt die öffentliche Auftragsvergabe eine weitere illiberale Wirtschaftspolitik dar, die Eingriffe ins Marktgeschehen erlaubt. Die Bevorzugung bestimmter nationaler Unternehmen kann zur Bildung von Vergabekartellen führen, welche nationales und europäisches Vergaberecht, Antikorruptionsregelungen und das Diskriminierungsverbot im Binnenmarkt systematisch unterlaufen.⁸⁴ Im Binnenmarkt sind daher sowohl nationales als auch europäisches Vergaberecht von großer Bedeutung, um einerseits faire Wettbewerbsbedingungen zu bewahren und andererseits Korruption und Machtmissbrauch zu verhindern.

Mit Blick auf Ungarn steht vor allem die Häufung von Vergabeverfahren im Fokus, die mit nur einem Angebot abgeschlossen werden (sog. single bidding). Bereits 2015 stellte die Europäische Kommission für Ungarn eine der höchsten Raten von Verfahren mit nur einem Bieter fest.⁸⁵ Diese gelten in der Korruptionsforschung als wichtiger Indikator für die Messung des Korruptionsrisikos.⁸⁶ Erstens können sie darauf hindeuten, dass Ausschreibungen maßgeschneidert für ein Unternehmen formuliert oder von diesem selbst verfasst werden, sodass es den Zuschlag erhält. Zweitens können sie mögliche Absprachen unter Unternehmen nahelegen, welche sich bei Vergabeprozessen mit Angeboten abwechseln und so den Wettbewerb einschränken. Drittens können sie auch auf den Rückzug von Angeboten aufgrund von politischem Druck oder für einen zukünftigen

83 Europäischer Gerichtshof (2020): Urteil des Gerichtshofs vom 3. März 2020, Rechtssache C75/18, ECLI:EU:C:2020:139.

84 Maciej Bernatt/Alison Jones (2022): Populism and public procurement: an EU response to increased corruption and collusion risks in Hungary and Poland, in: Yearbook of European Law 41 (2022), S. 11-47, S.25.

85 Europäische Kommission (2015): Public procurement – Study on administrative capacity in the EU, Hungary Country Profile, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/country_profile/hu.pdf (02.06.2024).

86 Mihály Fazekas (2019): Single Bidding and non-competitive Tendering Procedures in EU Co-funded Projects. Report prepared for the European Commission (DG REGIO), https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2019/single-bidding-and-non-competitive-tendering (17.06.2024), S. 21; László Kállay (2015): The Corruption Risks of EU Funds in Hungary. Transparency International Hungary Project Report, S. 34-35.

Vorteil hindeuten, sodass oftmals das teuerste eingegangene Gebot zugunsten bestimmter Unternehmer übrigbleibt.⁸⁷ Jedoch ist zu bedenken, dass das Korruptionsrisiko von den konkreten Vergabeverfahren abhängig ist. Ausschreibungen mit nur einem Angebot müssen nicht zwangsläufig auf Manipulationen hindeuten, sondern können auch durch hochspezialisierte Anforderungen in komplexen Verfahren entstehen.

Mit Blick auf deutsche Teilnehmer an ungarischen Vergabeverfahren spiegelt sich die Häufung von single bidding wider. Im Rahmen dieser Studie wurden öffentlich zugängliche Daten aus dem elektronischen Vergaberegister ausgewertet. Der analysierte Datensatz enthält Informationen zu deutschen Gewinnern in 370 ungarischen Vergabeverfahren zwischen Januar 2014 und Oktober 2023. Diese Ausschreibungen betreffen sowohl Verfahren, die aus dem nationalen Haushalt bezahlt werden, als auch durch EU-Gelder geförderte Projekte, die daher ab einem gewissen Auftragsvolumen öffentlich einsehbar auf europäischer Ebene gemeldet werden müssen.

Die Analyse ergibt, dass zwischen 2014 und 2023 knapp zwei Drittel der Verfahren, an denen deutsche Firmen teilnahmen, mit einem einzigen Angebot abgeschlossen wurden (Abbildung 2). Bei etwa 25 Prozent der Ausschreibungen gingen zwei Angebote ein, während lediglich elf Prozent der Verfahren mindestens drei Gebote umfasste. Jedoch bergen auch Verfahren mit zwei Angeboten das Risiko, dass sich Bewerber unlauter absprechen oder ein falsches Angebot eingereicht wird, um die Häufung von Verfahren mit nur einem Gebot zu verschleiern.⁸⁸ Es lässt sich folglich für die Teilnahme deutscher Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen in Ungarn ein eingeschränkter Wettbewerb feststellen.

87 Transparency International Hungary (2016): Public Procurement Corruption, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/02/Public-Procurement-Corruption.pdf> (14.06.2024).

88 Transparency International Hungary (2016).

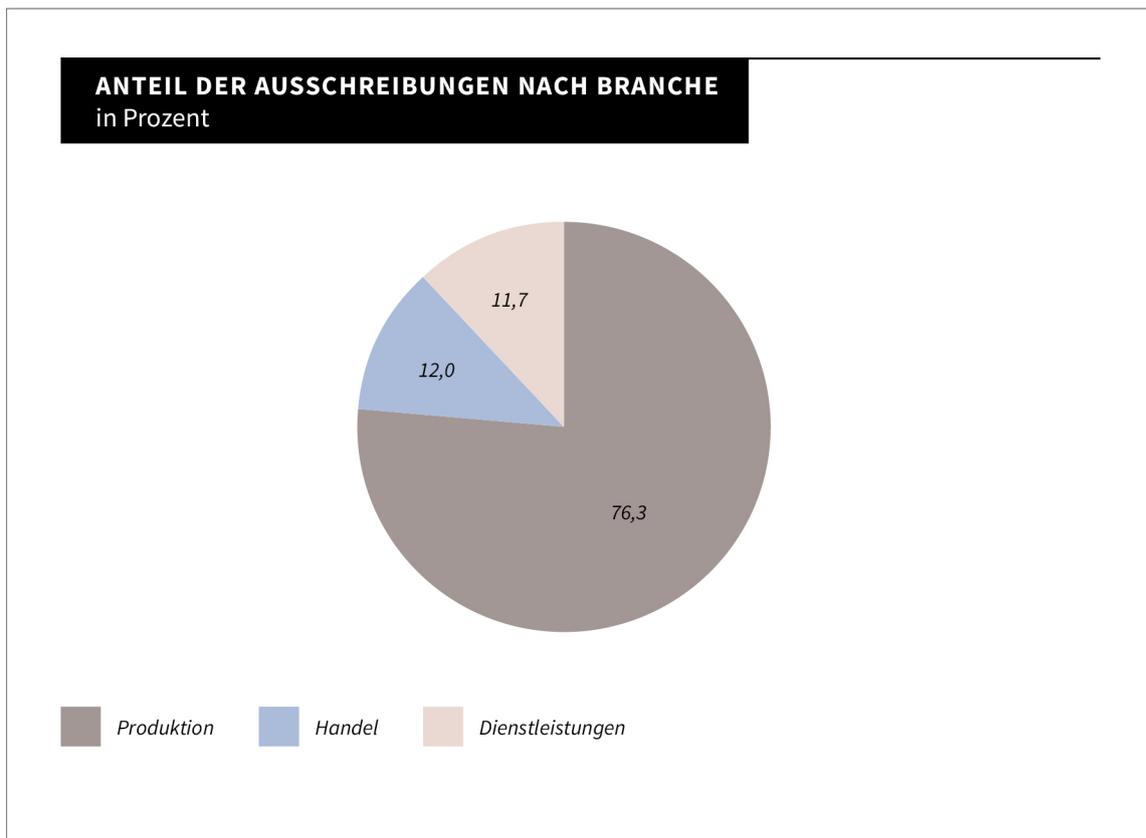


Abbildung 2: Anteil von Verfahren mit unterschiedlicher Angebotszahl in Prozent.⁸⁹

Der Mangel an Wettbewerb im öffentlichen Vergabewesen in Ungarn spielt eine große Rolle bei der Anwendung der Konditionalitätsverordnung gegen Ungarn. Im Jahr 2022 wurden „schwerwiegende systemische Unregelmäßigkeiten, Mängel und Schwächen bei den Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge“⁹⁰, eine wachsende Marktkonzentration sowie Mängel bei der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen festgestellt.⁹¹ Im Jahr 2021 lag Ungarn gemessen an der Häufigkeit von single bidding-Verfahren im EU-Vergleich auf dem fünften Rang.⁹² Als Reaktion schlug Budapest u. a. Maßnahmen zur Reduzierung solcher Verfahren sowie ein Überwachungsinstrument vor.⁹³ Blickt man jedoch auf die Ausschreibungen nur mit deutschen Gewinnern, zeigt sich seit 2022 eine Zunahme des single bidding, während gleichzeitig Verfahren mit mindestens zwei An-

⁸⁹ Eigene Darstellung.

⁹⁰ Rat der Europäischen Union (2022), Randnummer 11.

⁹¹ Rat der Europäischen Union (2022), Randnummer 12.

⁹² Europäischer Rechnungshof (2023): Special Report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2023-28> (18.06.2024.), S. 20.

⁹³ Europäischer Rechnungshof (2024): Special Report 03/2024: Special report 03/2024: The rule of law in the EU – An improved framework to protect the EU’s financial interests, but risks remain, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2024-03> (18.06.2024), S. 64.

geboten abnahmen (Abbildung 3). Die Ausschreibungen in diesem Zeitraum betreffen vor allem umfangreiche Projekte im Schienenverkehr und hochspezialisierte technologische Anlagen und Maschinen, welche leichter dazu führen können, dass nur ein Angebot eingeht. Diese Entwicklungen stehen den Bemühungen um größere Transparenz und Wettbewerb im ungarischen Vergabewesen entgegen.

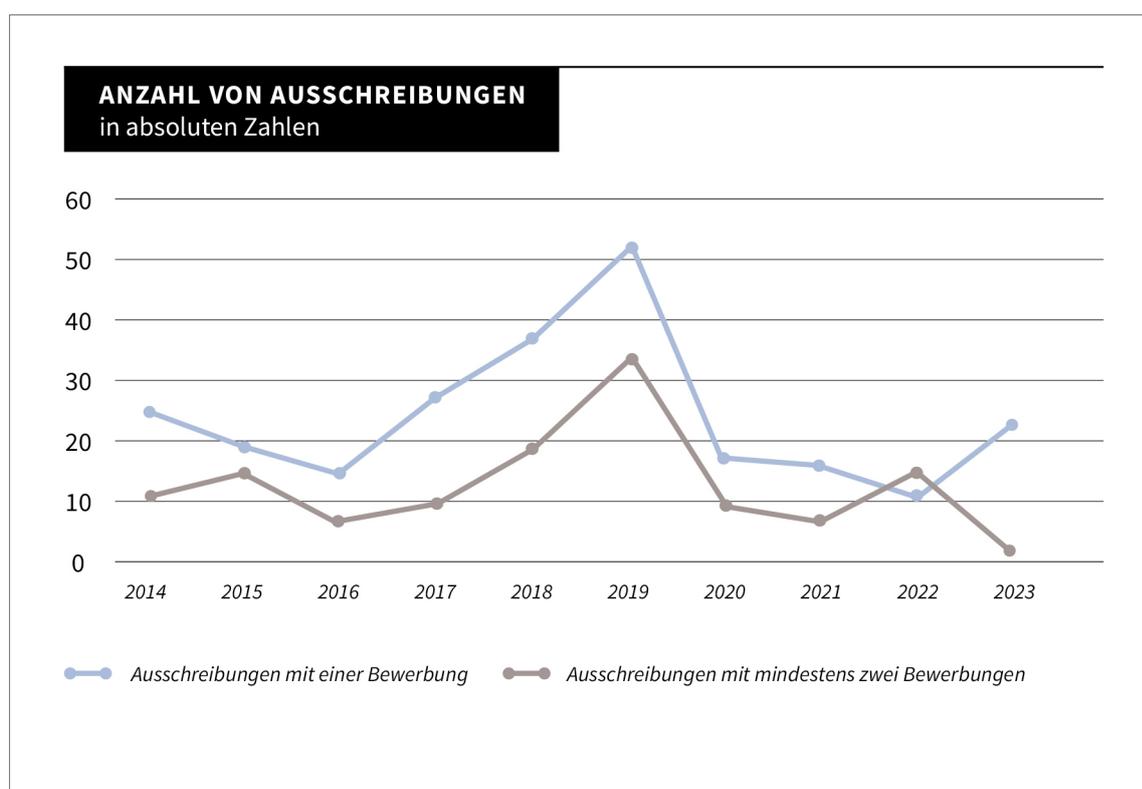


Abbildung 3: Verfahren mit einer bzw. mindestens zwei Bewerbungen im Zeitverlauf.⁹⁴

Der Anstieg von single bidding-Verfahren trotz gegenläufiger Reformzusagen im Datensatz spiegelt sich auch in weiteren Untersuchungen des Korruptionsrisikos wider. Untersuchungen des Corruption Research Center Budapest zeigen, dass einerseits das Korruptionsrisiko bei EU-Mitteln unter den europäischen Zielwert (grüne Linie) sinkt, insbesondere in Bezug auf Firmen im Besitz von regierungsnahen Unternehmern (Abbildung 4). Andererseits ist seit Anwendung des Konditionalitätsmechanismus jedoch eine deutliche Steigerung des Korruptionsrisikos bei Projekten, die aus dem ungarischen Staatshaushalt finanziert werden, beobachtbar. Im Ergebnis steht eine Verschiebung des Korruptionsrisikos von Projekten mit EU-Geldern hin zum nationalen Haushalt.

94 Eigene Darstellung.

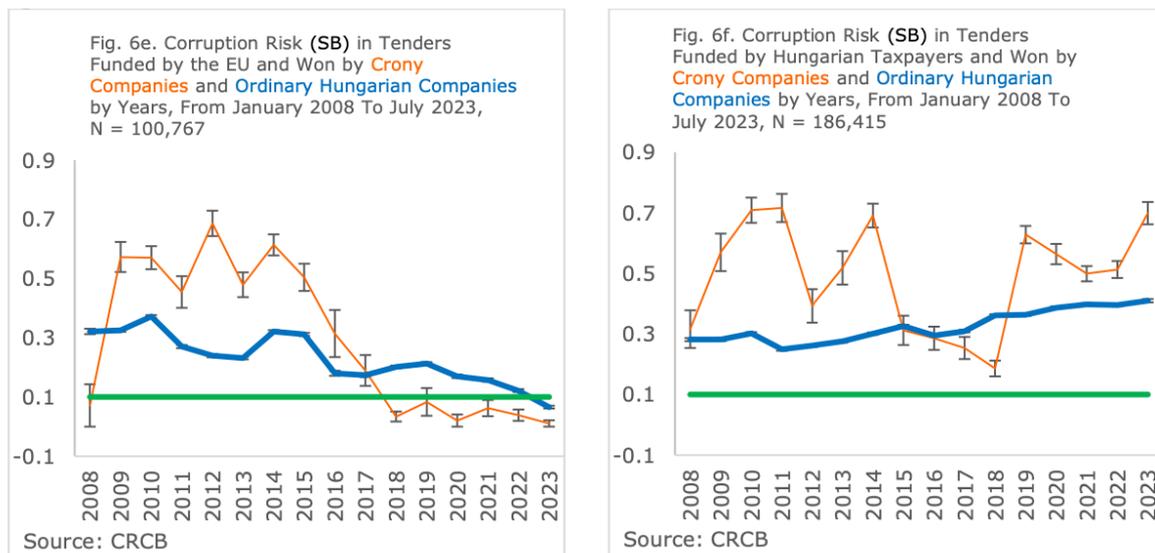


Abbildung 4: Vergleich des Korruptionsrisikos bei EU-geförderten und aus dem ungarischen Staatshaushalt finanzierten Projekten.⁹⁵

In Summe deuten diese Analysen darauf hin, dass Maßnahmen der ungarischen Regierung zur Korruptionsbekämpfung selektiv eingesetzt werden, um die Freigabe von EU-Mitteln zu erreichen. Es kann von einer vorgetäuschten Erfüllung (fake compliance)⁹⁶ von europarechtlichen Vorgaben gesprochen werden. Die systemischen Risiken im ungarischen Vergabewesen betreffen auch deutsche Unternehmen, die entweder vom Vergabewesen profitieren oder aber durch mangelnden Wettbewerb beeinträchtigt werden können.

Die Bilanz der finanziellen Konditionalität zur Korruptionsbekämpfung fällt deshalb gemischt aus. Zwar reduziert sie in ihrem Geltungsbereich Veruntreuungsrisiken, ist aber nicht in der Lage, die systemische Bedeutung von Korruption im Staat-Markt-Verhältnis in Ungarn adäquat zu adressieren oder einen substantziellen Wandel zur Verringerung des Korruptionsrisikos einzuleiten. Hauptgeschädigte dieser Wettbewerbsverzerrungen im öffentlichen Auftragswesen sind die ungarischen Steuerzahler.

⁹⁵ Corruption Research Center Budapest (2023): The New Trends of Corruption Risk in Hungarian Public Procurement from January 1998 to July 2023. CRCB Statistical Quick Report: 2023:2, S. 20.

⁹⁶ Petra Bárd et al. (2022): Tactics Against Criticism of Autocratization – The Hungarian Government and the EU’s Prolonged Tolerance, MTA Law Working Papers 2022/5, S. 8.

5. Auswertung und Ausblick

Diese Studie verdeutlicht, dass der politische Illiberalismus in Ungarn, der zu einem Abbau rechtsstaatlicher Prinzipien führt, untrennbar mit einem starken Etatismus verknüpft ist. Das Ziel der Regierung, die nationale Souveränität zu erhalten und zu stärken, ist nur durch massive Markteingriffe in ausgewählten Bereichen durchsetzbar. In diesen strategischen Sektoren wird der freie Wettbewerb systematisch zugunsten klientelistischer Netzwerke eingeschränkt. Gleichzeitig sind exportierende internationale Konzerne für die makroökonomische Stabilität Ungarns von fundamentaler Bedeutung, sodass ihnen privilegierte Partnerschaften und Investitionsanreize geboten werden. Wirtschaftspolitisch mischen sich somit ideologische und rationale Elemente.

Es können drei illiberale Wirtschaftspolitiken unterschieden werden, die Wettbewerbseinschränkungen ermöglichen. Erstens werden starke wettbewerbsrechtliche Eingriffe in das Wettbewerbsrecht vorgenommen – insbesondere durch den umfassenden Gebrauch von Regierungsverordnungen – und die Kompetenzen von Aufsichtsbehörden wie dem GVH beschnitten. Zweitens werden Regierungsdekrete ebenfalls dazu genutzt, spezifische Branchen durch Sondersteuern oder eine hohe Regulierungsdichte unter Druck zu setzen. Davon sind vor allem ausländische Unternehmen betroffen, die aus dem Markt gedrängt oder deren Gewinne abgeschöpft werden sollen. Drittens zeigen sich illiberale Wirtschaftspolitiken auch bei der öffentlichen Auftragsvergabe, bei der nationales und europäisches Vergaberecht zugunsten von der Regierung nahestehenden Unternehmen ausgehoben oder verletzt wird.

Die illiberale Wirtschaftspolitik wird durch die umfassende Machtkonzentration, welche die von Fidesz geführte Regierung seit 2010 vorangetrieben hat, ermöglicht. Sie erlaubt es der Regierung, systematisch soziale Institutionen, die politischen und wirtschaftlichen Wettbewerb erhalten sollen, abzubauen. Dieser ‚autokratische Legalismus‘⁹⁷ unterläuft grundlegende prozedurale Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit wie Rechtssicherheit, -klarheit und -gleichheit sowie Transparenz oder Vorhersehbarkeit der Gesetzgebung.⁹⁸ Gleichzeitig führen die Aushöhlung wettbewerbsrechtlicher Bestimmungen und die Schwächung marktwirtschaftlicher Institutionen zu einer weiteren politischen Machtkonzentration zugunsten der Regierung.⁹⁹ Der Abbau nicht nur politischen, sondern auch wirtschaftlichen Wettbewerbs entfaltet somit eine machtstabilisierende Wirkung. Als Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass Ungarn das Konzept des liberalen Wettbewerbsstaates durch die systematische Schwächung und sogar „den Abbau“ politischer, wirtschaftlicher und sozialer Institutionen aufgegeben hat.¹⁰⁰

97 Kim L. Scheppelle (2018): Autocratic Legalism, in: University of Chicago Law Review 85 (2), S. 545-583.

98 Viktor Z. Kazai (2024): Autocratic (Il)legalism, in: Verfassungsblog, 21.02.2024.

99 Andrea Élteto/József Péter Martin (2024): Captured institutions and permeated business – the longevity of Hungarian autocracy, in: Post-Communist Economies 36 (4), S. 482-505.

100 Szanyi (2019b), S. 6.

Deutsche Unternehmen und Firmen aus dem europäischen Ausland sind von der Rechtsstaatsregression unterschiedlich betroffen. Einerseits profitieren Konzerne, die strategische Partnerschaftsabkommen mit der Regierung abgeschlossen haben, von steuerlichen Vorteilen und guten Kontakten zu politischen Entscheidungsträgern. Die attraktiven betriebswirtschaftlichen Bedingungen für einen Großteil der deutschen Unternehmen führen dazu, dass illiberale Maßnahmen in anderen Sektoren hingenommen und eine branchenübergreifende Solidarisierung mit Firmen, die von Markteingriffen betroffen sind, erschwert wird. Ein Bewusstsein über die grundsätzliche wirtschaftspolitische Herausforderung des Abbaus von rechtsstaatlichen Strukturen und die Anwendung illiberaler Wettbewerbsingriffe ist kaum vorhanden.

Andererseits konfrontiert die Rechtsstaatsregression Unternehmen in strategischen Branchen mit umfassenden Markteingriffen. Unternehmen müssen erstens mit der Herausforderung umgehen, dass die Legalisierung illiberaler Eingriffe oftmals keinen offenen Rechtsbruch darstellt. Mit Blick auf den Binnenmarkt bemüht sich die ungarische Regierung stark, ihre Ziele EU-rechtskonform zu verfolgen. Eine Diskriminierung ausländischer Firmen findet häufig nicht durch die Ausgestaltung der Gesetze selbst, sondern durch deren einseitige Anwendung und Kontrolle statt, die für Unternehmen schwer nachzuweisen ist. Betroffene Firmen nehmen daher klare Folgenabschätzungen vor, ob sich lange und kostspielige gerichtliche Auseinandersetzungen lohnen oder eher eine Anpassung an die neue Gesetzgebung für sie effektiver ist. Diese Abwägung trägt zu einem Mangel an effektivem Rechtsschutz bei. Zudem erlaubt die institutionelle Machtkonzentration der Regierung eine schnelle Gesetzgebungstätigkeit, sodass angefochtene Regelungen schnell abgeändert werden können. Dies führt aus Unternehmenssicht zu einem Mangel an Vorhersehbarkeit, Transparenz sowie Rechts- und Investitionssicherheit.

In Summe ist eine Spaltung in protegierte und benachteiligte deutsche Firmen in Ungarn zu beobachten, die sich entweder an politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen in Ungarn anpassen oder durch stärkere Lobbymaßnahmen gegen Markteingriffe aktiv werden. Diese Spaltung führt zu einer strategischen Schwäche in der deutschen Außenhandelspolitik, die eine stärkere Adressierung von wirtschaftspolitischen Herausforderungen verhindert. Entsprechend ihrer betriebswirtschaftlichen Logik werden Unternehmen bei regulativen Herausforderungen nur dann aktiv, wenn ihre eigenen Geschäftstätigkeiten substantiell bedroht sind. Solange sie selbst nicht von Maßnahmen betroffen sind, gibt es keine Solidarisierung mit anderen Unternehmen. Zudem erschwert eine Einzelkämpfermentalität („jeder kämpft für sich“¹⁰¹) die effektive Interessenskoordination wirtschaftlicher Akteure. Auch eine Koordination mit Firmen aus anderen EU-Mitgliedstaaten, die von den gleichen Herausforderungen betroffen sind, findet wenig statt.

Im Ergebnis führt die Regression von Rechtsstaatlichkeit in Folge einer illiberalen Wirtschaftspolitik in Ungarn zu einem Zustand, der hier als ‚doppelte Koordinierungsfalle‘ bezeichnet werden soll. Zum einen verhindert die betriebswirtschaftliche Logik eine stärkere branchenübergreifende Koordination zwischen Unternehmen, um auf illiberale Maßnahmen zu reagieren. Zwischen Unternehmen und politischen Entscheidungsträgern wiederum kommt es zu einem Zielkonflikt. Während Firmen einerseits eine Politisierung ihres wirtschaftlichen Handels vermeiden wollen, bemühen sie sich andererseits um politische Unterstützung bei Einschränkungen.

101 Interview 1.

Die Politik ihrerseits fordert von Unternehmen handfeste ‚Beweise‘, um stärker gegen illiberale Maßnahmen Ungarns vorzugehen, die jedoch durch die mangelnde Rechtsdurchsetzung nicht vorliegen. Zwar verfügen deutsche Firmen und politische Akteure über Einfluss in Ungarn, wie verhinderte Maßnahmen in der Vergangenheit illustrieren. Dennoch führt die doppelte Koordinierungsfalle dazu, dass das Potenzial deutscher Akteure, Herausforderungen im Dialog mit der ungarischen Seite zu adressieren, nicht voll ausgeschöpft wird. Die Reichweite des deutschen Einflusses ist jedoch begrenzt und nicht in der Lage, illiberale Entwicklungen in der ungarischen Wirtschaftspolitik grundsätzlich zu verhindern.

Zur Auflösung dieser doppelten Koordinierungsfalle benötigt es die Definition einer gemeinsamen Interessengrundlage. Diese ist in der Integrität des Binnenmarktes zu finden, in der sich wirtschaftliche und politische Prioritäten vereinen. Zwei Faktoren können zukünftig zu einem besser koordinierten gemeinsamen Vorgehen beitragen.

Aus Unternehmenssicht hat die Rolle der Rechtsstaatlichkeit in Folge des *Achmea*-Urteils des EuGH von 2018 erheblich an Relevanz gewonnen. Der Gerichtshof entschied, dass Schiedsklauseln in Investitionsvereinbarungen zwischen EU-Mitgliedstaaten gegen die Verträge verstoßen. In der Folge galten alle bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten mit betreffenden Klauseln als EU-rechtswidrig und wurden 2020 aufgelöst.¹⁰² Investitionsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten müssen dem Urteil zufolge vor EU-Gerichten ausgetragen werden.¹⁰³ Das Urteil kann jedoch dort zu einer Schutzlücke für Investoren führen, wo die Unabhängigkeit der Justiz kompromittiert ist.¹⁰⁴ Konnten sich Unternehmen vor *Achmea* noch auf die Funktionsfähigkeit spezialisierter Schiedsgerichte verlassen, sind sie nun selbst deutlich stärker mit rechtsstaatlichen Mängeln und Eingriffen in die richterliche Unabhängigkeit konfrontiert. Dies steigert die Bereitschaft, sich für intakte rechtsstaatliche Strukturen einzusetzen.

Aus politischer Perspektive zeigt sich, dass das bestehende EU-Instrumentarium die Auswirkungen der Regression von Rechtsstaatlichkeit auf Unternehmen bisher kaum adressieren kann. Aktuell stehen budgetäre Instrumente zum Schutz des EU-Haushalts vor Verstößen gegen die Rechtsstaatlichkeit weitgehend unverbunden neben binnenmarktrelevanten Instrumenten. Die finanzielle Konditionalität verhindert zwar zunehmend die Veruntreuung von EU-Geldern, das staatlich geförderte Korruptionssystem verlagert sich jedoch nur auf die nationale Ebene, die dem Einfluss der EU entzogen ist. Die Nutzung von Synergieeffekten zwischen Rechtsstaatlichkeit und Binnenmarkt unter starker Berücksichtigung des Wettbewerbsrechts, bei dem die Kommission umfassende Kompetenzen innehat, kann eine geeignete Strategie darstellen. Insbesondere die personelle Neubesetzung oder Umgehung zentraler Behörden sind binnenmarktrelevant, wenn die mangelnde Unab-

102 Königreich Belgien et al. (2020): Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union, in: Amtsblatt der EU L 169/1.

103 Europäischer Gerichtshof (2018): Urteil des Gerichtshofs vom 6. März 2018, Rechtssache C284/16, ECLI:EU:C:2018:158; Steffen Hindelang et al. (2023): Achmea Goes to Washington, in: Verfassungsblog, 19.04.2023.

104 Dimitry Kochenov/Nikos Lavranos (2022): Achmea versus the Rule of Law: CJEU's Dogmatic Dismissal of Investors' Rights in Backsliding Member States of the European Union, in: Hague Journal on the Rule Law 14, S. 195–219.

hängigkeit nationaler Wettbewerbsbehörden das gegenseitige Vertrauen zur Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts beeinträchtigt.¹⁰⁵ Zusammengenommen ermöglicht die Integrität des Binnenmarktes ein stärkeres gemeinsames Vorgehen von Wirtschaft und Politik zur Wahrung des gesamten *Acquis communautaire*.

Dieses wird umso wichtiger, da in Zukunft aus zwei Gründen eine weitere Verschärfung der politischen und wirtschaftlichen Differenzen zwischen Ungarn und EU-Partnern zu erwarten ist. Zum einen ist die volkswirtschaftliche Lage Ungarns durch Währungsschwankungen, Konjunkturschwächen und die eingefrorenen EU-Gelder angespannt. Letztere machen knapp 5 Prozent des BIP von 2023 aus¹⁰⁶ und ihr Fehlen beeinträchtigt das System der Vergabe öffentlicher Aufträge an protegierte Firmen, die aufgrund mangelnder Wettbewerbsfähigkeit konsequent auf neue Staatsaufträge angewiesen sind. Daher wurden einige der fehlenden Gelder aus dem Staatshaushalt zur Aufrechterhaltung vorgestreckt und belasten so den Haushalt zusätzlich. In Summe verdeutlicht die gesteigerte Intensität von Markteingriffen durch die ungarische Regierung die volkswirtschaftlichen Vulnerabilitäten des Landes.

Zweitens versucht die Regierung nicht nur, die Freigabe der EU-Gelder zu erreichen, sondern im Rahmen der Bemühungen um 'nationale Souveränität' neue Einnahmequellen zu erschließen. Daher ist die Ost-Öffnung Ungarns nach Asien auch als Diversifizierungsstrategie zu verstehen, um langfristig unabhängiger von der finanziellen Konditionalität von EU-Mitteln zu werden. Die Kehrseite von Ungarns FDI-basiertem Wachstumsmodell ist jedoch, dass eine stärkere Eigenständigkeit nur schwer zu erreichen ist. Statt einem Zugewinn an Souveränität droht langfristig, dass die Abhängigkeit von westlichen Unternehmen lediglich mit der Abhängigkeit von strategischen Rivalen aus China oder Russland ersetzt wird.¹⁰⁷ Dies kann die geopolitischen Interessen der EU unterlaufen und Ungarns Isolation innerhalb der EU weiter verstärken.¹⁰⁸

Im Ergebnis ist nicht damit zu rechnen, dass die politische Isolation Ungarns innerhalb der EU in der nahen Zukunft abnehmen wird. Die außen- und wirtschaftspolitischen Souveränitätsbestrebungen der ungarischen Regierung werden weiterhin Konfliktpotenzial hervorrufen. Dies unterstreicht eindrucksvoll die ‚Friedensmission‘ Orbáns, die er nach Übernahme des Ratsvorsitzes im Juli 2024 begann und präzedenzlose Kritik der anderen Mitgliedstaaten hervorrief.¹⁰⁹ Europäische und deutsche Akteure benötigen daher einen langfristig angelegten strategischen Ansatz, um mit Ungarn und möglichen Nachahmern umzugehen.

105 Cseres (2019c), S. 87.

106 Thu Ngyuen (2024): Das Ungarn-Problem der EU, in: Internationale Politik 73 (2), S. 88-93.

107 Ilona Gizińska/Paulina Uznańska (2024): China's European bridgehead. Hungary's dangerous relationship with Beijing, in: OSW Commentary 590; Budapest Times (2024): National Economy Minister: Hungary rejects 'brutal EU tariffs' on Chinese EV makers, 12.06.2024.

108 Camille Gijs/Barbara Moens (2024): Belgian EU presidency urges governments to move toward muzzling Hungary, in: Politico, 02.06.2024.

109 Barbara Moens (2024): EU fumes at rogue Orbán, but struggles to rein him in, in: Politico, 11.07.2024.

6. Politische Handlungsempfehlungen

Folgende Empfehlungen können ausgesprochen werden, um den beschriebenen Herausforderungen kurz- und langfristig zu begegnen und eine nachhaltige Reaktionsfähigkeit von Unternehmen, Bundesregierung und europäischen Institutionen zu gewährleisten.

6.1. Die existierenden Kompetenzen der Europäischen Kommission nutzen und ausbauen

Die Europäische Kommission verfügt über ihre weitreichendsten Befugnisse bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts und Bewahrung der vier Binnenmarktfreiheiten.¹¹⁰ Sie sollte zukünftig die politische Dimension von Wettbewerbseinschränkungen in den Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung des Wettbewerbsrechts stärker berücksichtigen. Fünf Maßnahmen können dazu beitragen.

Erstens benötigt es eine stärkere Überwachung der Unabhängigkeit nationaler Wettbewerbsbehörden, da diese im Rahmen des ECN eine elementare Rolle für die Wahrung freien Wettbewerbs im Binnenmarkt spielen. Die systematische Umgehung des GVH durch Ministerialdekrete sowie personelle Neubesetzungen werfen große Zweifel auf, dass die Behörde ihren Kompetenzen im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts nachkommen kann. Diese Sichtweise wird unterstützt durch das Urteil des Europäischen Gerichts im Fall *Sped-Pro*. Das Urteil unterstreicht die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und gegenseitigem Vertrauen für die Kooperation der Mitgliedstaaten untereinander und hebt die Unabhängigkeit von nationalen Institutionen wie Gerichten oder Wettbewerbsbehörden hervor.¹¹¹ Es nimmt die Europäische Kommission in die Pflicht, zukünftig stärker Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit von Institutionen bei der Entscheidung zu berücksichtigen, ob sie in nationale wettbewerbsrechtliche Fälle interveniert.¹¹² Die Kommission sollte diese Stärkung ihres Mandats zur Wahrung des freien und fairen Wettbewerbs sowohl im Binnenmarkt als auch in nationalen Märkten nutzen, um den rechtsstaatlich kaum eingegrenzten Gebrauch von Regierungsdekreten, mit denen Unternehmenszusammenschlüsse und Übernahmen legalisiert werden, hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Wettbewerb und Rechtsstaatlichkeit zu prüfen.¹¹³

Zweitens muss noch größeres Augenmerk auf die institutionelle Unabhängigkeit zuständiger Behörden im öffentlichen Vergabewesen gelegt werden. Enrico Letta mahnt in seinem Bericht zum Binnenmarkt, dass die Ursachen verringerten Wettbewerbs in europäischen Ausschreibungsprozessen adressiert werden müssen und die Kommission stärkere Überwachungsinstrumente benötige.¹¹⁴ Die Verlagerung des Korruptionsrisikos in Ungarn von EU-Mitteln auf den nationalen Haushalt entzieht diese Herausforderung dem Zugriff der Konditionalitätsverordnung. Diese Leerstelle kann auf Basis des Wettbewerbsrechts im öffentlichen Auftragswesen gefüllt werden, indem die Kommission auch hier noch stärker die Unabhängigkeit der verantwortlichen Be-

110 Cseres 2022a, S. 8.

111 Europäisches Gericht (2022): Urteil des Gerichts vom 9. Februar 2022, Rechtssache T-791/19, ECLI:EU:T:2022:67, Randnummer 92.

112 Kati Cseres/Michael Borgers (2022): Mutual (Dis)trust, in: Verfassungsblog, 16.02.2022.

113 The Good Lobby Profs (2022), S. 4.

114 Letta (2024), S. 45.

hörden in den Blick nimmt. Bei wiederholten Verstößen gegen Richtlinien im Ausschreibungswesen sollten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden, die auch vor dem EuGH verbunden werden können, um die systemische Bedeutung von Verzerrungen im Vergabewesen zu adressieren.

Drittens sollte die Kommission gemäß ihrer Kompetenzen im Wettbewerbsrecht bei Vertragsverletzungsverfahren stärker Interimsmaßnahmen nutzen. Die Wirkung von Vertragsverletzungsverfahren ist durch ihre lange Dauer im Falle von Wettbewerbsverzerrungen oft eingeschränkt, da sich nachträglich festgestellte Marktverzerrungen bereits negativ auf Wettbewerb und Verbraucher ausgewirkt haben. Interimsmaßnahmen können die Rechtsgüter der Betroffenen bis zu einem Urteil des EuGH schützen, und – wenn nötig – die Nichteinhaltung von vorläufigen Maßnahmen und Urteilen finanziell ahnden.¹¹⁵

Viertens bietet sich eine weitere Institutionalisierung des SOLVIT-Systems an, durch das Unternehmen Komplikationen mit Behörden außergerichtlich melden können.¹¹⁶ Diese Maßnahme könnte mit der Einrichtung von institutionell unabhängigen Binnenmarktbüros in den Mitgliedstaaten sowie auf EU-Ebene flankiert werden, um ein besseres Monitoring von binnenmarktrechtlichen Herausforderungen in den Mitgliedstaaten zu implementieren. Dies kann dazu beitragen, dass Unternehmen systematische Probleme melden können, ohne direkt eine gerichtliche Auseinandersetzung einzugehen.

Fünftens sollte die neue Legislaturperiode von Europäischem Parlament und Europäischer Kommission nach der Europawahl 2024 genutzt werden, um das Rechtsstaatlichkeits-Instrumentarium weiter auszubauen.¹¹⁷ Angesichts der zunehmenden Wahlerfolge rechtspopulistischer Parteien zählt dabei zuvorderst die Ausweitung der finanziellen Konditionalität auf weitere EU-Mittel, um die finanziellen Interessen der Union vor Veruntreuung zu schützen. Außerdem sollte die Investitur der neuen Europäischen Kommission genutzt werden, um die Koordinierung vor allem zwischen den zuständigen Generaldirektionen für Justiz und Verbraucher (DG JUST), Wettbewerb (DG COMP) sowie Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU (DG GROW) zu verbessern. Ein eigenes Portfolio für Rechtsstaatlichkeit in der neuen Kommission kann eine Koordinierungsfunktion zwischen den Generaldirektionen übernehmen und die Rechtsstaatlichkeit als universales Querschnittsthema in der Arbeit der Kommission verankern.

6.2. Den Investitionsschutz in der Europäischen Union stärken

Die Rechtslücke, zu der das *Achmea*-Urteil aus Unternehmenssicht geführt hat, kann sowohl durch ‚soft law‘-Instrumente als auch durch stärkere Methoden geschlossen werden. Als weiches Instrument bietet sich der jährliche Rechtsstaatlichkeitsbericht an.¹¹⁸ Seit 2024 enthält der Bericht auch Informationen über die Investitions- und Rechtssicherheit und deren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarktes für Unterneh-

115 Bernatt/Jones (2022), S. 40.

116 Europäische Kommission (2024a); Letta (2024), S. 127.

117 Maria Skóra/York Albrecht (2024): RESILIO Toolbox, Institut für Europäische Politik, Berlin, https://iep-berlin.de/site/assets/files/3756/iep_resilio_toolbox_final.pdf (24.06.2024).

118 Wirtschaftskammer Österreich (2023): Positionspapier Rechtsstaatlichkeit in der EU, Juli 2023.

men.¹¹⁹ Der Bericht sollte weiterhin die Synergien zwischen der Rechtsstaatlichkeit und dem Funktionieren des Binnenmarktes überwachen – insbesondere in Bezug auf die Verwendung von Regierungsverordnungen und die Qualität der Rechtsetzung. So kann der Bericht stärker als Monitoring-Tool genutzt werden, um nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche Herausforderungen durch illiberale Praktiken frühzeitig zu erkennen.

Ein deutlich stärkeres Instrument wäre die Einrichtung eines beigeordneten Fachgerichts zum Investitionsschutz am Gericht der Europäischen Union. Nach Artikel 257 AEUV können Europäisches Parlament und Rat im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Bildung von Fachgerichten auf besonderen Sachgebieten beschließen. Auf Basis dieses Vertragsartikels wurde 2004 ein Fachgericht für den öffentlichen Dienst der EU eingerichtet, das jedoch im Rahmen von Reformen des europäischen Gerichtssystems 2016 wieder aufgelöst wurde. Ein spezialisiertes Fachgericht könnte EU-rechtskonform komplexe Investitionsangelegenheiten bearbeiten und dazu beitragen, die durch Achmea entstandene Lücke zu schließen. Für die Einrichtung eines solchen Gerichts können sich sowohl die Bundesregierung als auch deutsche Europaabgeordnete einsetzen und dabei große, mittlere und kleine Unternehmen einbeziehen.

6.3. Die Koordination zwischen Unternehmen und Politik in Deutschland institutionalisieren

Der Blick auf die deutsch-ungarischen Wirtschaftsverbindungen verdeutlicht eine nach wie vor intensive ökonomische Kooperation, die für beide Staaten von herausragender Bedeutung ist. Deutsche Unternehmen verfügen über enge Gesprächskanäle zu ungarischen Behörden und unter bestimmten Bedingungen auch über nicht zu unterschätzenden Einfluss, um Herausforderungen zu adressieren.

Beide Seiten – sowohl Unternehmen als auch politische Akteure – haben ein fundamentales Interesse an der Wahrung richterlicher Unabhängigkeit, funktionierendem Wettbewerb in nationalen Märkten und dem Binnenmarkt insgesamt sowie der ordnungsgemäßen Verwendung von Fördermitteln. Dieses Interesse sollte als Grundlage genutzt werden, um Austauschformate zwischen Unternehmen und Politikern sowie Beamten auszubauen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sollte in Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt branchenübergreifende Gesprächskreise zu Investitionssicherheit, Rechtsstaatlichkeit und Markteingriffen institutionalisieren. Diese Gesprächskreise sollten insbesondere Großkonzerne und KMU zusammenbringen, um ein gegenseitiges Verständnis von Marktpotenzialen und Herausforderungen zu fördern. Hierzu können insbesondere die Bundesländer beitragen, die engen Kontakt zu heimischen Unternehmen pflegen. Lokale Unternehmensverbände sollten dabei einbezogen werden, um die Perspektive kleiner und mittelständischer Betriebe, die über weniger politische Kontakte verfügen als große Konzerne, einzubeziehen. Angesichts einer Zunahme protektionistischer und teilweise illiberaler Wirtschaftspolitik in der EU sollte dabei aber nicht nur Ungarn im Fokus stehen.

¹¹⁹ Europäische Kommission (2024c).

Außerdem sollten die Bundesministerien dazu beitragen, ähnliche Formate auch auf europäischer Ebene auszurichten. Illiberale Wirtschaftspolitiken sind nicht nur in Ungarn, sondern auch anderen Staaten beobachtbar und wirken sich auf Unternehmen aus verschiedenen europäischen Ländern aus. Eine erhöhte zwischenstaatliche Abstimmung kann dazu beitragen, Probleme frühzeitig zu identifizieren und Geschlossenheit gegenüber einer illiberalen Regierung zu zeigen.

6.4. Den bilateralen deutsch-ungarischen Dialog fördern

Die politischen Spannungen in den bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland und Ungarn haben zu einer Verringerung von politischen und zivilgesellschaftlichen Kontakten geführt. Angesichts der engen Beziehungen zwischen beiden Ländern und dem gegenseitigen Interesse an funktionierenden Wirtschaftsbeziehungen sollte die Bundesregierung daran arbeiten, wechselseitigen Austausch und Dialog über politische und wirtschaftliche Fragen konstruktiv und zugleich kritisch zu ermöglichen. Neben der Bundesebene können auch die Länder eine wichtige Rolle spielen, indem sie politischen, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Dialog auf regionaler und lokaler Ebene fördern. Die Bundesregierung sollte weiterhin hochrangige Gesprächsformate – auch unter Einbeziehung von Unternehmen und Verbänden – ausrichten. Den politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen ist nicht durch einen Kontaktabbruch geholfen. Der ungarische Ratsvorsitz ab Juli 2024 mit seiner Schwerpunktsetzung auf Wettbewerbsfähigkeit und Binnenmarkt¹²⁰ bietet eine ideale Plattform, um gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten den Dialog mit der ungarischen Regierung zu suchen.

6.5. Die sozioökonomische Konvergenz in Europa fördern

Die Nationalisierungsstrategie in der ungarischen Wirtschaftspolitik nimmt eine ernstzunehmende Herausforderung in den Blick: die starke Dominanz westlicher Unternehmen in vielen mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften. Diese Konzerne profitieren deutlich mehr vom Binnenmarkt, indem sie in der Vergangenheit Produktionsprozesse in Länder mit niedrigeren Löhnen auslagern konnten. Zudem entsteht eine demografische Herausforderung durch den Wegzug von Fachkräften gen Westen. Illiberale Wirtschaftspolitiken spiegeln daher auch die wirtschaftliche Ungleichheit innerhalb der EU und den mangelnden Ausbau der sozialpolitischen Dimension des Binnenmarktes wider. Es muss vermieden werden, dass der Binnenmarkt als Liberalisierungsmotor Sozialstandards und den Wohlfahrtsstaat untergräbt. In den 20 Jahren nach der Osterweiterung von 2004 haben die Staaten Mittelosteuropas eine enorme wirtschaftliche Entwicklung erfahren. Dennoch lag das BIP pro Kopf dieser Länder im Jahr 2021 nach wie vor rund 20 Prozent unter dem EU-Durchschnitt.¹²¹ Wirtschaftlicher und politischer Illiberalismus müssen daher auch als Reaktion auf wirtschaftliche Ungleichheiten innerhalb der EU verstanden werden, die adressiert werden sollten. Denn ein Binnenmarkt ohne sozialpolitische Komponente untergräbt langfristig die Legitimität des europäischen Einigungsprozesses.

¹²⁰ Hungarian Council Presidency (2024): Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the Second Half of 2024, <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/en/programme/programme/> (24.06.2024).

¹²¹ Europäische Kommission (2024d): Ninth report on economic, social and territorial cohesion, https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (10.06.2024), S. 4.

Annex

Interviewleitfaden

1. Themenbereich: Standortfaktoren für Unternehmen

- 1.1. Welche Kriterien sind für Ihr Unternehmen bei der Auswahl eines Standortes allgemein relevant?
 - 1.1.1. Welche Rolle spielt die Verfügbarkeit von Fachkräften?
 - 1.1.2. Welche Rolle spielt die Nähe zu Zulieferern?
 - 1.1.3. Welche Rolle spielt der Zugang zu bestimmten Rohstoffen?
 - 1.1.4. Welche Rolle spielen das regulatorische Umfeld und Anreize für Investoren?
 - 1.1.5. Welche Rolle spielt die Kooperation mit Behörden?
 - 1.1.6. Welche Rolle spielt die Unabhängigkeit der Justiz?
 - 1.2.1. Was macht den Standort für Unternehmen attraktiv?
 - 1.2.2. Wie schätzen Sie Bedingungen für ausländische Investoren in Ungarn ein?
 - 1.2.3. Wie schätzen Sie Anreize speziell für deutsche Investoren ein?

2. Themenbereich: Erfahrungen in Ungarn

- 2.1. Welche Erfahrungen macht Ihr Unternehmen oder Sie persönlich in Ungarn?
- 2.2. Wie ist der Austausch Ihrer Organisation mit den ungarischen Behörden?
- 2.3. Bitte geben Sie einen Einblick in die aktuelle Stimmung in Bezug auf Ungarn.
Welche Erfahrungen berichtet Ihr Unternehmen aus Ungarn?
 - 2.3.1. Inwiefern hat sich die Stimmung über Zeit geändert? (Verbesserung, Verschlechterung, ...)
 - 2.3.2. Wie schätzen Sie aktuell das regulatorische Umfeld für Ihr Unternehmen in Ungarn ein?
 - 2.3.3. Wie schätzen Sie die Investitionssicherheit ein?
 - 2.3.4. Welche Herausforderungen sehen Sie dort?
 - 2.3.5. Wie schätzen Sie die Kooperation mit Behörden ein?
 - 2.3.6. Sehen Sie Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit ungarischen Behörden?
- 2.4. Die Wirtschaftspolitik der ungarischen Regierung strebt in bestimmten Sektoren (Banken, Versicherungen, Transport, Verkehr, Telekommunikation, Baubranche, Einzelhandel) eine Nationalisierung an. Wie wirkt sich das auf Ihr Unternehmen aus?
 - 2.4.1. Schränken bestimmte Maßnahmen die Tätigkeit Ihres Arbeitgebers ein?
 - 2.4.1.1. Was verursacht am meisten Probleme für Ihr Unternehmen
 - 2.4.1.2. Gibt es bestimmte Institutionen, die besonders Probleme hervorrufen?
 - 2.4.2. Welche Strategie hat Ihr Unternehmen gegen die Maßnahmen der Regierung eingesetzt?
 - 2.4.2.1. Wurden z.B. Rechtsmittel eingelegt?
 - 2.4.2.2. Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?
 - 2.4.2.3. Wie erfolgreich war das?
 - 2.4.3. Welche Auswirkungen hatten die Maßnahmen auf Entscheidungen über Investitionen oder die Bewerbung auf öffentliche Ausschreibungen?

2.5. Rechtsstaatskonflikt

- 2.5.1. Wie wird der Konflikt über die Rechtsstaatlichkeit zwischen Ungarn und europäischen Institutionen in Ihrem Unternehmen diskutiert?
- 2.5.2. Welche Auswirkungen auf den Binnenmarkt sehen Sie?
- 2.5.3. Welche Defizite bei der Rechtsstaatlichkeit stechen für Sie besonders hervor?
- 2.5.4. Welche Unterschiede zu anderen Standorten (in Europa) haben Sie bemerkt?
- 2.5.5. Haben Sie Veränderungen im Zeitverlauf bemerkt?
- 2.5.6. Welche Herausforderungen sehen Sie bei der Zusammenarbeit mit der ungarischen Justiz?
- 2.5.7. Wie schätzen Sie die Unabhängigkeit der Justiz ein?

3. Unternehmenssolidarität

- 3.1. Inwiefern unterstützen sich Ihrer Erfahrung nach betroffene Unternehmen in Ungarn gegenseitig?
 - 3.1.1. Gibt es Netzwerke für Erfahrungsaustausch?
 - 3.1.2. Gibt es branchenübergreifende Netzwerke, um Probleme gegenüber den ungarischen Behörden anzusprechen?
 - 3.1.3. Wie effektiv sind bestehende Netzwerke?
 - 3.1.4. Was hindert effektiven Austausch der Unternehmen zur Lage in Ungarn untereinander?
 - 3.1.5. Was würde es Ihrer Meinung nach benötigen, damit sich Unternehmen besser vernetzen können?
- 3.2. Inwiefern unterstützen nicht-betroffene Unternehmen andere Firmen?
- 3.3. Inwiefern unterstützen Ihrer Erfahrung nach politische Akteure aus Deutschland betroffene Unternehmen?
 - 3.3.1. Gibt es regelmäßigen Austausch?
 - 3.3.2. Auf welcher Ebene findet Vernetzung statt (einzelne Abgeordnete, Ministerien, andere Akteure)?
 - 3.3.3. Wenn keine Unterstützung vorhanden ist: welche würden Sie sich wünschen?

4. Themenbereich: öffentliche Vergabe

- 4.1. Hat Ihr Unternehmen Erfahrungen mit der Vergabe öffentlicher Aufträge in Ungarn gemacht?
 - 4.1.1. Bitte schildern Sie Ihre Erfahrungen.
 - 4.1.2. Wie lief der Vergabeprozess ab?
 - 4.1.3. Was hat im Vergabeprozess besonders gut funktioniert?
 - 4.1.4. Wie erfolgreich war Ihr Unternehmen bei der Bewerbung auf öffentliche Ausschreibungen?
 - 4.1.5. Wie transparent war der Vergabeprozess?
- 4.2. Gab es besondere Herausforderungen beim Vergabeprozess?
 - 4.2.1. Wirkte der Vergabeprozess auf einen bestimmten Bieter zugeschnitten?
 - 4.2.2. Wirkten beantragte bzw. bewilligte Kosten ungewöhnlich hoch?
 - 4.2.3. Haben Sie den Eindruck, dass Angebote bevorzugt werden, bei denen professionelle Dienstleister an der Erstellung beteiligt waren?
 - 4.2.4. Hängt die positive Entscheidung manchmal davon ab, ein anderes Unternehmen hinzuzuziehen?
 - 4.2.5. Welche Rolle spielen Insiderwissen und persönliche Netzwerke bei der Vergabe?
 - 4.2.6. Welche Rolle spielen Eigenanteile, die erbracht werden müssen?
- 4.3. Konnten Sie Einspruch gegen Entscheidungen im Vergabeverfahren einlegen?
 - 4.3.1. Wenn nein: was hat Sie dabei behindert?

5. Abschlussfragen

- 5.1. Wie schätzen Sie aktuell die Zukunftsaussichten des Standorts Ungarn für deutsche Unternehmen ein?
- 5.2. Wie schätzen Sie die Zukunft Ihrer Arbeit und Ihres Arbeitgebers in Ungarn ein?
- 5.3. Fehlt etwas? Möchten Sie noch andere Dinge ansprechen?

Über das Projekt

Diese Studie entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „[Deutsche Wirtschaftsdiplomatie und demokratische Rückschritte in Ungarn und Polen](#)“ des Institut für Europäische Politik (IEP). Das Projekt untersuchte zwischen Oktober 2023 und August 2024, welche Herausforderungen und Chancen sich aus den deutschen Außenhandelsbeziehungen im Kontext der demokratischen Regression in Ungarn und Polen ergeben.

Das Projekt wurde gefördert durch die Open Society Foundation gGmbH in Zusammenarbeit mit den Open Society Foundations.

Über das IEP

Das IEP ist seit 1959 als gemeinnütziger Verein im Bereich der europäischen Integration tätig. Es ist eines der führenden Forschungsinstitute für Außen- und Europapolitik in Deutschland. Das IEP arbeitet an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Verwaltung und politischer Bildung. Die in dieser Publikation geäußerten Meinungen sind die des Autors und spiegeln nicht unbedingt die Ansichten des IEP wider.

Herausgeberin:

Prof. Dr. Funda Tekin

Autor:

York Albrecht

Mitarbeit:

Leander Kraft, Jakob Burger

Layout:

Djahle Krebs

Cover Foto:

Roman Drits/Barnimages

Berlin 2024



Institut für Europäische Politik e. V.

Bundesallee 23

10717 Berlin

info@iep-berlin.de

www.iep-berlin.de

