

Zivilgesellschaftliche und politische Solidarität in Osteuropa angesichts der ukrainischen Flüchtlingskrise am Beispiel Ungarns

Heinrich Kreft (Andrássy Universität Budapest)

In den frühen Morgenstunden des 24. Februar 2022 bombardierte die Russische Föderation eine große Zahl ukrainischer Städte und griff das Nachbarland von Osten, von Süden und von Norden – aus Weißrussland – auf breiter Front an. Dieser Angriffskrieg Russlands schockierte nicht nur die ukrainische Regierung und Bevölkerung, sondern ganz Europa und den überwiegenden Teil der Staatengemeinschaft. Allerdings war der russische Angriff für viele Osteuropäerinnen und Osteuropäer kaum überraschend. In Osteuropa hatte man sich weitaus weniger Illusionen über Putins politische Absichten gemacht. Spätestens seit der Okkupation und Annexion der Krim im Frühjahr 2014 und die wenig verdeckte personelle und materielle Unterstützung der Separatisten im Donbas durch Russland wurde Putin vor allem in den baltischen Staaten und in Polen als Bedrohung für die eigene Sicherheit wahrgenommen. So wurde denn auch in diesen Ländern der Konflikt im Donbas, der seit 2014 bereits über 14.000 Opfer gefordert hat, früh als Krieg bezeichnet, als man im Westen weiterhin verharmlosend von einem „frozen conflict“ sprach. Es war nicht verwunderlich, dass diese Länder – anders als Deutschland und andere westeuropäische Länder – die von allen NATO-Mitgliedern getroffene Entscheidung, mindestens zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung auszugeben, früh erfüllten und inzwischen deutlich übertreffen. Daher ist es auch nicht überraschend, dass die Solidarität mit der Ukraine einschließlich der Bereitschaft, dem angegriffenen Nachbarn die zu seiner Verteidigung notwendigen Waffen zu liefern, in den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern – mit der Ausnahme Ungarns – besonders ausgeprägt ist. Nur auf dem Westbalkan und hier insbesondere in Serbien gibt es nach wie vor Sympathien für Russland und zahlreiche Anhänger des russischen Narrativs, eine spezielle Befreiungs- und Verteidigungsoperation in der Ukraine durchzuführen.

Die Militäroffensive Russlands löste die größte und sich am schnellsten zuspitzende Flüchtlingskrise in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg aus.

Binnen einer Woche nach dem Angriff flohen mehr als eine Million Menschen – überwiegend Frauen und Kinder – aus der Ukraine in die Nachbarländer. In der zweiten Woche folgten ihnen weitere 2,5 Millionen, die in den sicheren Westen oder in die angrenzenden Länder flohen. Bis zum 10. Mai 2022 hatten über sechs Millionen Menschen das Land verlassen (davon flüchteten ca. 3,3 Mio. Menschen nach Polen, 400.000 in die Slowakei, über 600.000 nach Ungarn, über 500.000 nach Rumänien und 1,1 Mio. nach Moldawien)¹ und weitere ca. sechs Millionen waren zu Binnenflüchtlingen geworden – damit hatte insgesamt ein Viertel der Bevölkerung ihre Heimatdörfer und -städte verlassen.

Vom ersten Tag an hat die Massenflucht der Ukrainerinnen und Ukrainer eine ebenso große Welle der Solidarität insbesondere in den Nachbarstaaten Polen, Ungarn, Slowakei, Rumänien und Moldawien ausgelöst – diese Länder, das UNHCR und alle humanitären Organisationen aber auch an die Grenzen ihrer Aufnahme- und Hilfskapazitäten gebracht. Im Folgenden soll die politische und zivilgesellschaftliche Solidarität in Osteuropa am Beispiel Ungarns analysiert werden.

1. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Mittelosteuropa

Das Konzept einer Zivilgesellschaft wurde in Ungarn und in ganz Mittelosteuropa während der demokratischen Transformationsprozesse nach dem Fall der Berliner Mauer und des Eisernen Vorhangs neu entdeckt und zum Leitbild der politischen Wende. Seitdem gab es weitere Schlüsselereignisse, die die Entwicklung der Zivilgesellschaft geprägt haben.

Nach der Jahrtausendwende setzten in Ungarn und in anderen mittel- und osteuropäischen Staaten erneut politische Diskussionen über die Rolle der Zivilgesellschaft ein. Ein wesentlicher Grund war das „democratic backsliding“ in etlichen Ländern der Region.

Galten die vier Visegrád-Länder (V4) und darunter insbesondere Ungarn in den 1990er Jahren als Vorreiter der demokratischen Transformation, änderte sich dies Mitte der 2010er Jahre mit der zweiten Amtszeit von Viktor Orbán in Ungarn und der De-facto-Regierung von Jarosław Kaczyński in Polen. Seitdem werden Ungarn und Polen vielfach als illibera-

1 FRONTEX: Update on Ukraine: More Than 6 Million Refugees Cross EU's Borders, Warschau, 12.05.2022, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/update-on-ukraine-more-than-6-million-refugees-cross-eu-s-borders-xgNX2Q> [15.02.2024].

le Demokratien bezeichnet, ein Begriff, den Viktor Orbán selbst geprägt, allerdings – wohl aufgrund der negativen Reaktion in der westlichen Welt – seitdem nicht wiederholt hat.

Sowohl Ungarn als auch Polen sehen sich in einem Abwehrkampf gegenüber angeblicher Brüsseler Übergriffigkeit, während von der EU-Kommission, dem EU-Parlament und der großen Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten vor allem rechtsstaatliche Defizite und im Falle Ungarns auch das hohe Maß an Korruption angeprangert werden.

2. Die Entwicklung der Zivilgesellschaft in Ungarn

In Ungarn haben historisch vor allem Modernisierungsbestrebungen die Herausbildung einer autonomen Zivilgesellschaft und ein größeres gesellschaftliches Engagement der Bevölkerung befördert. In der ungarischen Jakobinerbewegung und später in der sogenannten Reformzeit zwischen 1825 und 1848 bedeutete die Unabhängigkeit vom Staat eine Unabhängigkeit von der zentralisierten Monarchie der Habsburger. In dieser Zeit entstanden viele Verbände, Clubs und auch die ungarische Akademie der Wissenschaften. Nach der kommunistischen Machtübernahme als Konsequenz der Besetzung Ungarns durch die Rote Armee wurde die autonome Zivilgesellschaft unterdrückt. Gewerkschaften und Jugendverbände wurden – wie woanders auch – zu Transmissionsriemen von Regierung und Partei und damit zu Werkzeugen der Indoktrination und Überwachung.

Schließlich wurde 1989 die Idee der Zivilgesellschaft zur Brutstätte der Demokratisierung. Der Publizist Adam Michnik in Polen, der Dramatiker und letzte Präsident Václav Havel in der Tschechoslowakei und der Schriftsteller György Konrád in Ungarn waren die prominentesten Vertreter der neuen Zivilgesellschaft. Hier fanden die politischen Diskussionen statt, die die demokratische Transformation vorantrieben, bevor die ersten politischen Parteien rechtmäßig organisiert werden konnten.

Nach 1989 stieg die Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen in allen mitteleuropäischen Ländern rasch an. In Ungarn vervierfachte sie sich zwischen 1993 und 2017. 2017 gab es in Ungarn über 61.000 ‚Non-Profit‘-Organisationen, davon fast ein Drittel Stiftungen und zwei Drittel Vereine und ‚Non-Profit‘-Unternehmen. Zumeist lag das Tätigkeitfeld aber außerhalb der Politik im Bereich alternativer, gemeinnütziger Dienstleistungen. Jenseits der Wahlbeteiligung sind die politische Partizipation und die formelle Mitgliedschaft in politischen Parteien nicht sehr verbreitet. Nur ein Prozent

der erwachsenen Bevölkerung gehört einer politischen Partei an – deutlich weniger als z. B. in Deutschland.

Seit Mitte der 2010er Jahre verschlechterte sich in vielen mittelosteuropäischen Ländern die Qualität der Demokratie. Ivan Krastev spricht hier von einer „populistischen Revolte“ gegen liberale Eliten, die eine neo-liberale Wirtschaftspolitik verfolgen würden.²

3. Konflikt zwischen Regierung und ‚kritischen NGOs‘

Nach den Parlamentswahlen 2014 kam es zu einem offenen Konflikt zwischen der ungarischen Regierung und kritischen zivilgesellschaftlichen Organisationen.³ Die konservativ-populistische Fidesz-Regierung brandmarkte die meisten ‚Watchdog-NGOs‘ als politisch, parteiisch und als Vertreter ausländischer Interessen. Als Beleg dafür wurde ihre Unterstützung durch ausländische Stiftungen und andere internationale Geberorganisationen angeführt. Die Regierung verabschiedete 2017 ein Gesetz, das zivilgesellschaftliche Organisationen, die u. a. aus ausländischen Quellen finanziert werden, dazu verpflichtet, sich als vom Ausland finanzierte Organisationen registrieren zu lassen.⁴ In der nachfolgenden Kampagne bezeichnete die Regierung unabhängige NGOs als „Soros-Organisationen“.⁵

Der Versuch der Delegitimierung von regierungskritischen NGOs ist allerdings nur zum Teil gelungen. Diese genießen weiterhin hohes Ansehen in der Bevölkerung. Allerdings ist die karitative Arbeit weitaus höher angesehen als politisches Engagement.

2 Krastev, Ivan: *Democracy Disrupted. The Politics of Global Protest*, Philadelphia, 2014.

3 Vgl. u. a. Kákai, László/Bejma, Agnieszka: Legal and Practical Conditions of the Functioning of the Civil Society Organizations in Hungary and Poland, in: *Eastern Journal of European Studies* 13 (2022), 120–140.

4 Ähnliche ‚NGO-Gesetze‘ hatten zuvor bereits Putin in Russland und Erdoğan in der Türkei eingeführt, um den westlichen Einfluss auf ihre Länder zu beschränken.

5 Viktor Orbán und die Fidesz-Regierung haben sich insbesondere gegen die vom ungarisch-stämmigen US-Philanthropen George Soros unterstützten Institutionen gewandt wie die Open Society Foundation und die Central European University (CEU), denen Einmischung in die inneren Angelegenheiten vorgeworfen wurde. Per Gesetzesänderung zwang die Regierung die CEU, Budapest in Richtung Wien zu verlassen. Dabei hat Orbán einst mit einem Soros-Stipendium in Oxford studiert.

4. Die ungarische Zivilgesellschaft und die Flüchtlingskrise 2015

Der offene Konflikt zwischen Regierung und regierungskritischen Organisationen der Zivilgesellschaft verschärfte sich im Zuge der Flüchtlingskrise in der zweiten Hälfte des Jahres 2015. In diesem Jahr sah sich Europa mit den größten Flüchtlingszahlen seit dem Zweiten Weltkrieg konfrontiert. Insgesamt 390.000 Flüchtende kamen in Ungarn an – von denen allerdings nur 177.000 einen Asylantrag im Land stellten.

Die Betreuung der Flüchtlinge wurde dabei fast ausschließlich von Freiwilligen, häufig spontan entstandenen ‚Grass-Roots‘-Organisationen sowie etablierten NGOs übernommen. Insgesamt engagierten sich drei Prozent der ungarischen Bevölkerung bei der Betreuung der Flüchtlinge – nimmt man deren Familien- und Freundeskreise hinzu, erhöht sich die Zahl der Beteiligten auf beeindruckende sieben Prozent der Bevölkerung. Hierbei lassen sich vier verschiedene Typen von Organisationen unterscheiden:

1. etablierte ‚Wohlfahrtsorganisationen‘ wie z. B. die Caritas, denen in dieser Krise allerdings eine gewisse Zurückhaltung nachgesagt wurde;
2. NGOs, die explizit mit dem Ziel der Flüchtlingshilfe gegründet worden waren, wie z. B. „Migration Aid“;
3. neue, spontan entstandene Organisationen, wie z. B. „Let’s Help the Migrants Together“;
4. internationale Organisationen.

Von Seiten der Regierung gab es nicht nur keine Unterstützung, sondern scharfe Anti-Migrations-Rhetorik. Flüchtlinge wurden in die Nähe von Terroristen gerückt: So reiste Premierminister Orbán im Januar 2015 nach Paris zu einer Gedenkveranstaltung zur Erinnerung an die Terrorattacke auf die Redaktion des französischen Satire-Magazins „Charlie Hebdo“. Zudem organisierte die Regierung eine Volksbefragung zur Einwanderung, die mit einer suggestiven Plakatkampagne begleitet wurde.

Außenpolitisch trübte die Flüchtlingskrise insbesondere das Verhältnis zwischen der Regierung Orbán und der Regierung Merkel in Berlin.

5. Ungarns besondere Beziehungen zu Russland

Als junger Dissident und Freiheitskämpfer hatte Viktor Orbán 1989 den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn gefordert. Seit Mitte der 2010er

Jahre pflegte er als Premierminister geradezu freundschaftliche Beziehungen zu Russlands Autokraten Wladimir Putin. Immer mehr entwickelte er sich zu Putins Anwalt und Fürsprecher innerhalb der EU. So kritisierte er z. B. immer wieder die von der EU verhängten Sanktionen gegen Russland. Bei Putins Besuch in Budapest im Jahr 2017 beklagte er die antirussische Politik, die in Westeuropa „zur Mode geworden“ sei.⁶

Während der russische Aufmarsch an den Grenzen zur Ukraine im Januar 2022 in vielen Teilen Europas und den USA hektische Bemühungen um eine Deeskalation der Situation auslöste, reiste Orbán am 31. Januar 2022 nach Moskau, um mit dem Kremlchef über den Ausbau des (einzigen) ungarischen Atomkraftwerks, über eine Erhöhung der Gaslieferungen, die anlaufende Produktion des russischen Sputnik-Impfstoffs in Ungarn und über gemeinsame Weltraumforschungsprojekte zu sprechen.

Anders als Polen und die baltischen Staaten ist Ungarn nach der Annexion der Krim nicht auf Distanz zu Russland gegangen, sondern hat – im Gegenteil – die Beziehungen weiter ausgebaut. Russland war, neben China, Ziel der ungarischen Politik der ‚Öffnung nach Osten‘. Offiziell sollten damit die Wirtschaftsbeziehungen zu diesen beiden Ländern (und der Türkei) ausgebaut werden, doch sie waren auch Teil einer Strategie mit dem Ziel, in der Auseinandersetzung mit der EU einen größeren Manövrierspielraum zu gewinnen. Während sich die Wirtschaftsbeziehungen zu China verbreitert und vertieft haben, sind die Handelsbeziehungen zu Russland im Wesentlichen auf den Energiesektor beschränkt geblieben. Diese wurden allerdings auf höchster politischer Ebene gepflegt. Der russische Außenminister Lawrow war sogar am 20. August 2021 als Ehrengast zur jährlich stattfindenden Botschafterkonferenz des ungarischen Außenministeriums eingeladen, wo beide Außenminister die guten ungarisch-russischen Beziehungen herausstellten. Bei seinem Gipfel mit Putin am 1. Februar 2022 stellte auch Ministerpräsident Orbán die guten und pragmatischen Beziehungen zu Russland trotz EU- und NATO-Mitgliedschaft als ‚ungarisches Modell‘ heraus.

Während Orbán – nach anfänglichem Zögern – den russischen Angriff auf die Ukraine verurteilte, bemühte er sich im gleichen Atemzug mit dem angeblichen Fehlen von Sicherheitsgarantien der NATO für Russland und Forderungen nach einer Neutralität der Ukraine, Teile des russischen

6 Krökel, Ulrich/Roth, Johanna/Roser, Thomas: Ukraine: Angst und Argwohn, in: ZEIT ONLINE, 27.01.2022, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-01/ukraine-konflikt-baltikum-skandinavien-nato> [05.10.2023].

Rechtfertigungsnarrativs für den Angriff zu übernehmen. Dies ließ eine klare Distanzierung von Moskaus Vorgehen vermissen. Irritierend war auch seine Andeutung, dass Ungarn einen neutralen Status der Ukraine bevorzugen würde.⁷ Auf der ersten Pressekonferenz nach der gewonnenen Parlamentswahl am 3. April 2022 beklagte Orbán lautstark, dass die guten Beziehungen zwischen Budapest und Moskau, die er aufgebaut habe, gerade zerschlagen würden – und zwar durch den Druck des Westens und den von der EU verhängten Sanktionen, die Ungarn nicht aus Überzeugung, sondern nur der Geschlossenheit der EU wegen mittrage. Dabei erklärte er auch, an den Plänen zur Erweiterung des einzigen ungarischen Atomkraftwerks, das zu 100 Prozent mit russischen Brennstäben betrieben wird, durch ein russisches Unternehmen und russischer Finanzierung festzuhalten. Zudem verkündete er – entgegen der EU-Linie –, das aus Russland importierte Gas in Rubel bezahlen zu wollen.

Wie die meisten Staaten Mittelosteuropas ist Ungarn insbesondere im Energiebereich von Russland abhängig. 65 Prozent der ungarischen Ölimporte kommen über die Druschba-Pipeline, die quer durch die Ukraine verläuft, aus Russland. Ähnlich wie die Raffinerie im ostdeutschen Schwedt ist der ungarische Raffineriebetrieb daher auf die Verarbeitung russischen Erdöls ausgerichtet. Beim Gas ist mit Anteilen von 85 Prozent die Abhängigkeit von russischen Lieferungen sogar noch größer.

Auch seit Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine stehen wirtschaftliche und vor allem energiepolitische Interessen im Vordergrund der Beziehungen zu Russland. Auf der einen Seite hat die ungarische Regierung die russische Aggression verurteilt und bisher alle neun EU-Sanktionspakete⁸ mitgetragen – unter Gewährung von einigen Ausnahmeregelungen für Ungarn. Auf der anderen Seite hat Ungarn von Anfang an klargemacht, dass das Land – im Gegensatz zu seinen V4-Partnern und den baltischen Staaten – keine Waffen liefern und auch keine Waffenlieferungen über die ungarisch-ukrainische Grenze zulassen werde. Seit Mitte 2022 fordert Ungarn zudem eine generelle Überprüfung der Sanktionen mit dem Argument, dass diese der EU nicht stärker schaden dürften als Russland. Um diese Forderung zu unterstreichen, hat die Regierung im zweiten Halbjahr

7 Szalai, Zoltán/Kereki, Gergő: Viktor Orbán zum Ukrainekrieg: „Wir dürfen auf keinen Fall in diesen Konflikt hineinrutschen“, in: Cicero, 07.03.2022, <https://www.cicero.de/aussenpolitik/interview-ungarn-viktor-orban-ukrainekrieg-nicht-in-konflikt-hineinrutschen> [05.10.2023].

8 Der Beitrag bildet den Stand Sommer 2022 ab; seitdem hat die Europäische Union weitere Sanktionspakete gegen Russland verabschiedet.

2022 eine nationale Konsultation (Befragung der Bevölkerung) durchgeführt, begleitet von einer aggressiven Plakatkampagne.

6. Ungarns schwierige Nachbarschaftsbeziehungen zur Ukraine

Als unmittelbares Nachbarland hat die Ukraine eine hohe Bedeutung für die ungarische Regierung. Die Beziehungen zur Ukraine werden stark durch die ungarische Minderheit in Transkarpatien geprägt, die infolge des Gebietsverlustes durch den Friedensvertrag von Trianon 1920 seither außerhalb des ungarischen Staatsgebietes lebt. Ungarn beklagt ihre vermeintliche Diskriminierung durch die ukrainische Gesetzgebung. So lief die ungarische Regierung bis zum russischen Angriff auf die Ukraine Sturm gegen einen ukrainischen Gesetzesentwurf, demzufolge ukrainische Staatsangehörige künftig eine zweite Staatsangehörigkeit erhalten können – allerdings mit der Einschränkung, dass Doppelstaatler von einigen öffentlichen Ämtern ausgeschlossen werden. Ungarn sieht dadurch die Rechte der Angehörigen seiner Minderheit bedroht, von denen viele bereits die ungarische Staatsangehörigkeit besitzen.

Wie auch im schon länger anhaltenden Streit um das ukrainische Sprachengesetz versuchte Ungarn in beiden Fällen, in multilateralen Foren Druck auf die ukrainische Regierung aufzubauen. So drohte der ungarische Außenminister Szijjártó, der Anfang 2022 noch mit einem hohen russischen Orden geehrt wurde, im Vorfeld des NATO-Russland-Rates (NRR), die ungarische Unterstützung für die partnerschaftliche Annäherung der Ukraine an die NATO weiter zu reduzieren, sollte das Staatsangehörigkeitsgesetz in Kraft treten. Um der Kritik entgegenzutreten, Ungarn würde die Russland-Ukraine-Krise nutzen, um seine bilaterale (und innenpolitische) Agenda zu befördern, drehte er den Spieß einfach um und warf der ukrainischen Regierung vor, die Krise als Vorwand zu nutzen, die Rechte der ungarischen Minderheit auf eine nicht akzeptable Weise einzuschränken.

Noch zu Beginn des Jahres 2022 hatte der ungarische Außenminister seine Hoffnung ausgedrückt, dass das neue Jahr ein besseres für die ungarisch-ukrainischen Beziehungen werde, als es 2021 war. Das durch den seit Jahren schwelenden Konflikt um das ukrainische Sprachengesetz schwierige bilaterale Verhältnis wurde nämlich durch den ungarischen Gasdeal mit Russland vom Herbst 2021 weiter belastet, da die Ukraine dabei explizit als Transitland umgangen wurde. Die ungarische Regierung dürfte aber im Vorfeld der Parlamentswahlen im April 2022 auch aus innenpolitischen

Gründen den Druck auf die Ukraine hochgehalten haben, da sich mit dem Thema Minderheitenschutz bei den (zumeist Fidesz-nahen) Auslandsungarn gut Wahlkampf machen lässt. Der Streit um den ungarischsprachigen Schulunterricht für die ungarische Minderheit, den das ukrainische Bildungsgesetz einschränkt, ist zwar keineswegs beigelegt, liegt aber seit dem russischen Angriff auf Eis.

Die Ukraine fürchtete ihrerseits ungarische Einflussnahme auf die eigene Innenpolitik und revisionistische Absichten in Budapest. So fiel die Reaktion in Kiew heftig aus, als Ministerpräsident Orbán im Herbst 2022 zu einem Fußballspiel demonstrativ mit einem Schal erschien, der die Grenzen Ungarns vor Trianon zeigte. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die ukrainische Regierung Ungarns nach dem 24. Februar 2022 fortgesetzten hochrangigen Kontakt zu Moskau mit Misstrauen verfolgt.

Gleichwohl gilt es festzuhalten, dass die ungarische Regierung die Ukraine durch ihre bisher größte humanitäre Hilfsaktion unterstützt, die die Lieferung von Hilfsgütern, finanzielle Unterstützung von ungarischen Hilfsorganisationen sowie die Aufnahme und Versorgung von Flüchtlingen aus der Ukraine umfasst.

7. Ukrainerinnen und Ukrainer in Mittel- und Osteuropa

Bis zum Ausbruch des Krieges arbeitete ein Viertel der Ukrainerinnen und Ukrainer im erwerbsfähigen Alter im Ausland. Sie sind damit eine der größten Gruppen von Drittstaatsangehörigen, die in der EU leben und arbeiten, allein in Polen sind es über zwei Millionen.⁹

Um dem Arbeitskräftemangel entgegenzuwirken, erleichterte auch die ungarische Regierung 2017 Staatsangehörigen aus benachbarten, aber nicht zur EU gehörenden Ländern (d. h. der Ukraine und Serbien) die Arbeit in Ungarn in Mangelberufen. Seitdem hat sich die Zahl der Gastarbeiter in Ungarn verfünffacht. Die meisten von ihnen arbeiten in der verarbeitenden Industrie, im Transport- und Baugewerbe sowie im Dienstleistungssektor konzentriert in der Hauptstadtregion.

9 Albrecht, Clara/Panchenko, Tetyana: Fluchtbewegungen aus der Ukraine: Ursachen, Auswirkungen und Prognosen, in: ifo Schnelldienst Sonderausgabe: Der Krieg in der Ukraine und seine Folgen, München, 06.04.2022, <https://www.ifo.de/publikationen/2022/aufsatz-zeitschrift/fluchtbewegungen-aus-der-ukraine-ursachen-auswirkungen-und> [15.02.2024], 29–36, hier 33.

8. Die Aufnahme ukrainischer Flüchtlinge in Ungarn

Zusammen mit den anderen Nachbarstaaten Polen, Slowakei, Rumänien und Moldawien ist Ungarn eine erste Anlaufstelle für eine große Zahl von Flüchtlingen aus der Ukraine. Personen, die sich vor dem 24. Februar 2022 legal in der Ukraine aufgehalten haben, können nach Ungarn einreisen und einen einjährigen temporären Schutzstatus oder eine Aufenthaltsberechtigung für 30 Tage beantragen. Bis Ende 2022 sind über 3,5 Millionen Personen aus der Ukraine nach Ungarn eingereist, davon etwa 1,7 Millionen über das südliche Nachbarland Rumänien. Von dieser hohen Zahl bleiben schätzungsweise nur deutlich unter 10 Prozent der Geflüchteten in Ungarn. Ein Grund dafür dürften auch die verhältnismäßig geringen und zeitlich begrenzten Unterstützungsleistungen sein. Während die Regierung in Einklang mit der EU den Flüchtlingen aus der Ukraine die Aufnahme und den temporären Schutzstatus gewährt, hält sie gleichzeitig an ihrem harten Anti-Migrationskurs fest und lehnt jegliche Form von Migration weiterhin scharf ab. So hat Ungarn an der EU-Außengrenze zu Serbien und teilweise ebenfalls zum EU-Mitglied Kroatien einen Grenzzaun errichtet, um illegale Grenzübertritte zu verhindern. Zugleich lehnt Ungarn weiterhin verbindliche Aufnahmequoten von Geflüchteten ab. Trotz der drastischen Grenzschutzmaßnahmen, bei denen Ungarn von der österreichischen und tschechischen Polizei unterstützt wird, ist die Zahl versuchter Grenzübertritte und erfolgter Aufgriffe seit Sommer 2021 insbesondere an der serbischen und rumänischen Grenze wieder deutlich angestiegen und befindet sich auf dem höchsten Niveau seit 2015. Im Jahr 2022 wurden von den ungarischen Behörden insgesamt über 250.000 versuchte illegale Grenzübertritte gemeldet. Zugleich wird die Zahl der Asylneuanträge mit nur 41 angegeben, von denen 28 anerkannt wurden – 10 als Flüchtlinge und 18 als subsidiär Schutzbedürftige.

Die Zahl der Asylneuanträge ist auch deshalb so niedrig, da ein Verbleib in Ungarn wenig attraktiv ist: Selbst Flüchtlinge mit anerkanntem Status erhalten nur für 30 Tage staatliche Unterstützungsleistungen. Um die Versorgung der im Land verbleibenden Geflüchteten kümmern sich daher vor allem NGOs.

9. Russlands Angriff auf die Ukraine löst die größte Fluchtbewegung seit dem Zweiten Weltkrieg aus

Unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffs mit Raketen auf ukrainische Städte und einer großangelegten Invasion in den frühen Morgenstunden des 24. Februar 2022 setzte eine beispiellose Fluchtbewegung in Richtung Westen ein. Waren in den ersten Tagen militärische Einrichtungen und Teile der strategischen Infrastruktur das Ziel russischer Raketenangriffe, wurden in den folgenden Wochen zunehmend zivile Ziele – Kindergärten, Schulen, Universitäten, Kultureinrichtungen und Denkmäler – angegriffen, sodass sich die Bewohnerinnen und Bewohner in keinem Landesteil mehr sicher fühlen konnten. Dies ließ die Anzahl der Flüchtenden im März 2022 weiter ansteigen. Da die ukrainische Regierung allen wehrdienstfähigen Männern die Ausreise untersagte, waren es vor allem Frauen mit Kindern und Ältere, die sich in endlos langen Autokolonnen oder in überfüllten Zügen auf die Flucht begaben. Die mit Abstand meisten Flüchtlinge entschieden sich für eine Flucht nach Polen bzw. durch Polen und weiter in Richtung Deutschland und andere westeuropäische Länder.

Flüchtlinge aus der Südukraine flohen in das näher gelegene Rumänien und nach Moldawien. Dahinter folgten Ungarn und die Slowakei, die auch deutlich kürzere Grenzen zur Ukraine haben. Für Menschen, die nahe der Grenze zu Russland und des Donbas leben, gab es häufig keine Alternative zu einer Flucht nach Russland. Darunter dürften zudem viele ethnische Russen gewesen sein. Auch sollen hunderttausende Bewohnerinnen und Bewohner der Ukraine, darunter viele Kinder, nach Russland verschleppt worden sein.

10. Öffnung der ungarischen Grenze für ukrainische Flüchtlinge

In den letzten Februar- und ersten Märztagen erreichten Zehntausende von Flüchtlingen (die Angaben tendieren zwischen 60.000 und 80.000) Ungarn über die bestehenden fünf Grenzübergänge zur Ukraine (s. Abb. 1). Zum größten Teil handelte es sich bei ihnen um Mitglieder der ungarischen Minderheit aus Transkarpatien. Seit dem 27. Februar sind alle Grenzübergänge rund um die Uhr geöffnet. In den Grenzstädten wurden von karitativen Organisationen sechs ‚Hilfsstellen‘ eingerichtet: in Beregsurány, Tiszabecs, Záhony, Barabás, Lónya und Bregdaróc (s. Abb. 2). Hier wurden die Hilfesuchenden mit Lebensmitteln und Informationen versorgt.

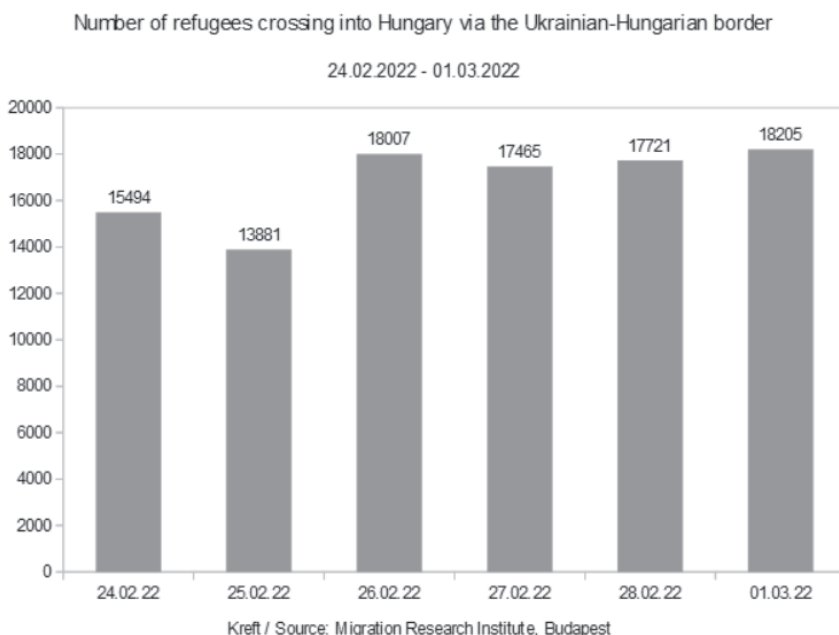


Abbildung 1: Zahl der Übertritte über die ungarisch-ukrainische Grenze im Zeitraum vom 24. Februar bis zum 1. März 2022.

Innenminister Pintér verkündete noch am Sonntag, den 27. Februar 2022, dass Ungarn die Einreise von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine und Russland erlauben und deren Asylanträge „nach angemessener Prüfung“ akzeptieren werde. Ungarn war eines der ersten EU-Länder, das den temporären Schutzstatus für die Ukraine-Flüchtlinge national umgesetzt hat. Dieser sieht vor:

- eine Aufenthaltserlaubnis für die gesamte Dauer des Schutzes (die zwischen einem Jahr und drei Jahren liegen kann);
- Informationen über den vorübergehenden Schutz;
- Garantien für den Zugang zum Asylverfahren;
- Zugang zu Beschäftigung, vorbehaltlich der für den Beruf geltenden Vorschriften sowie der nationalen Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen Beschäftigungsbedingungen;
- Zugang zu einer geeigneten Unterkunft oder Wohnung;
- Zugang zu Sozialhilfe oder Mitteln zur Bestreitung des Lebensunterhalts, falls erforderlich;

Key border crossing points for Ukrainians



Abbildung 2: Einrichtungen an der ungarisch-ukrainischen Grenze.¹⁰

- Zugang zur medizinischen Versorgung;
- Zugang für Personen unter 18 Jahren zum staatlichen Bildungssystem;
- Möglichkeiten zur Familienzusammenführung unter bestimmten Umständen;
- Zugang zu Bankdienstleistungen, z. B. Eröffnung eines einfachen Bankkontos;
- Umzug in ein anderes EU-Land, bevor ein Aufenthaltstitel ausgestellt wird;
- Bewegungsfreiheit innerhalb der EU (außerhalb des Wohnsitzstaates) für die Dauer von 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen nach Erteilung eines Aufenthaltstitels im EU-Aufnahmeland.¹¹

10 BBC: Ukraine conflict: Refugees rush to borders to flee Russia's war, 25.02.2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-60527138> [21.03.2024].

11 Europäische Kommission: Obligations of EU Countries Towards Persons Enjoying Temporary Protection, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_de [05.10.2023].

Bis Anfang Mai wurden von den 581.039 in Ungarn eingetroffenen ukrainischen Flüchtlingen nur 19.378 Anträge auf Anerkennung als Begünstigte des vorübergehenden Schutzes gestellt, den 8.839 Personen erhielten. Um das Antragsverfahren zu beschleunigen, erlaubte die Asylbehörde den Antragstellern, der Asylbehörde ihre Daten vorab zu übermitteln. Allerdings wurden nur 18 Asylanträge gestellt, elf von Ukrainern und zwei von Nigerianern.¹² Bis Anfang Mai wurden von der Regierung folgende Maßnahmen umgesetzt: Transitunterkünfte für ukrainische Flüchtlinge wurden in Budapest eingerichtet und ein zentraler humanitärer Transitpunkt am 22. März 2022 in der BOK-Sportarena eröffnet. Das BOK-Zentrum bietet Essen und Trinken, medizinische Versorgung, Toiletten, Internetzugang, eine Xbox-Ecke und Hilfe bei der Reiseplanung. Das ukrainische Konsulat ist in die Arbeit einbezogen und hilft bei der Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Pässen. Unternehmen können für die Beschäftigung ukrainischer Flüchtlinge eine Subvention in Höhe von 60.000 Forint (ca. 160 Euro) pro Monat erhalten. Allerdings setzten schon in der Anfangsphase rund 80 Prozent der ukrainischen Flüchtlinge ihre Reise von Ungarn aus fort. Bevorzugte Ziele waren Deutschland, Österreich, Polen und in geringerem Maße Frankreich, Spanien, Portugal sowie Kanada und die Vereinigten Staaten.

Die ungarische Regierung unterscheidet in ihren offiziellen Verlautbarungen zwischen ‚illegalen Migranten‘ und ‚Flüchtlingen‘ aus der Ukraine. Letztere haben in Ungarn ein positives Image trotz der jahrelangen Ukraine-kritischen Positionierung der Regierung.

Auch die Regierung ist um die Versorgung der ukrainischen Flüchtlinge bemüht. Kritisiert wird allerdings, dass die Regierung kein längerfristiges Konzept für den Umgang mit den Geflüchteten entwickelt hat, und dass deren Versorgung staatlicherseits sehr bürokratisch organisiert und strikt limitiert ist. Bei den meisten Hilfsleistungen verlässt sich die öffentliche Hand auch in dieser Krise weitgehend auf private Initiativen bzw. Hilfsorganisationen. Es fehlt vor allem an staatlicher Unterstützung bei der Unterbringung der Flüchtlinge, ihrer längerfristigen finanziellen Unterstützung und Fördermaßnahmen (u. a. Schulunterricht, Kinderbetreuung). Wohl auch deshalb nutzt der überwiegende Teil der Geflüchteten Ungarn als Transitland. Offiziellen Angaben zufolge wurden bis zum 18. Juli 2022 über 1,8 Millionen Flüchtlinge registriert, die direkt aus der Ukraine bzw. über

12 Nationale Generaldirektion für die Ausländerpolizei.

Rumänien nach Ungarn gelangt waren.¹³ Von diesen haben jedoch lediglich knapp 27.000 Personen in Ungarn einen Antrag auf temporären Schutz gestellt, der bis zum Sommer knapp 22.750 Personen gewährt wurde – und nur diese haben tatsächlich Zugang zu den staatlichen Hilfsleistungen.

11. Große Solidarität der ungarischen Bevölkerung und Engagement der Zivilgesellschaft

War schon die Hilfsbereitschaft eines substanziellen Teils der ungarischen Bevölkerung in der Flüchtlingskrise von 2015 beachtlich, war sie gegenüber den vor den russischen Raketen und Bomben fliehenden Menschen aus der Ukraine überwältigend. Gemäß einer Umfrage vom April 2022 hat jeder dritte ungarische Bürger Menschen auf der Flucht aus der Ukraine aktiv geholfen. 58 Prozent derjenigen, die den zahlreichen Spendenaufrufen für die Flüchtlinge gefolgt waren, spendeten Geld, 40 Prozent Lebensmittel und 39 Prozent andere Dinge des Grundbedarfs. 36 Prozent der ungarischen Frauen und 25 Prozent der Männer haben gespendet oder sich freiwillig engagiert, um Flüchtlingen aus der Ukraine zu helfen. Bei den Freiwilligen handelte es sich überwiegend um Rentnerinnen und Rentner oder Verheiratete mit zwei oder mehr Kindern und um Personen mit höherer Bildung. Die meisten Befragten nannten die Malteser und das ungarische Rote Kreuz als Hauptakteure der humanitären Hilfe, kannten aber auch die von der Regierung und religiösen und zivilen Wohltätigkeitsorganisationen koordinierten Bemühungen.¹⁴

12. Fazit und Schlussbetrachtung

2015 wurden die ost- und mitteleuropäischen Mitglieder des Schengen-Raums, allen voran Ungarn und Polen von den westlichen Mitgliedsländern der EU wegen ihrer Anti-Migrationshaltung stark kritisiert. Ihnen wurde mangelnde Solidarität mit anderen Mitgliedstaaten und unzurei-

13 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): Ukraine Situation/Hungary. Population Figures as of 6 February 2023. Crossings by Border, <https://data.unhcr.org/en/dataviz/229> [15.02.2024].

14 One Third of Hungarians Help Refugees from Ukraine, in: Daily News Hungary, 04.05.2022, <https://dailynewshungary.com/one-third-of-hungarians-help-refugees-from-ukraine/> [05.10.2023].

chende Unterstützung der ankommenden Menschen in der damaligen Krise vorgeworfen. Bei genauer Betrachtung war auch damals das Bild vielschichtiger. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Akteure und Persönlichkeiten in diesen Ländern haben damals nicht nur ihre Regierungen heftig kritisiert, sondern sich auch aktiv um Flüchtlinge und Migranten gekümmert.

Seit der durch den Angriff Russlands auf die Ukraine ausgelösten, präzedenzlos hohen Flüchtlingszahl stehen wiederum zivilgesellschaftliche Akteure in vorderster Linie, die sich um die ankommenden Flüchtlinge aus der Ukraine kümmern. In Ungarn ermöglicht der Staat zwar, dass die Aufnahme der Flüchtlinge – vornehmlich Frauen und Kinder – weitgehend funktioniert. So werden Transportmöglichkeiten und Notunterkünfte für diejenigen zur Verfügung gestellt, die nicht privat unterkommen können. Die Arbeit erledigen aber zu einem großen Teil Freiwillige aus der Zivilgesellschaft. Der Regierung wird zudem vorgeworfen, aus politischen Gründen die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge viel zu hoch anzugeben, da ein Großteil der Angekommenen bereits nach kurzem Aufenthalt weiterreise.¹⁵

Die aktuelle Flüchtlingskrise zeigt auch, dass die Länder Ost- und Mitteleuropas – einschließlich Ungarns – über lebendige und gut organisierte Zivilgesellschaften verfügen mit einer ähnlichen Bandbreite von kirchlichen Organisationen bis hin zu Kultur und Sportvereinen wie in westeuropäischen Ländern.

15 Rédl, Boglárka/Nagy Sarkadi, Márton/Zubor, Zsolt: Ukrainian Refugees in Hungary: Volunteers Doing the Government's Work, in: VSquare, 20.09.2022, <https://vsquare.org/ukrainian-refugees-in-hungary-volunteers-are-doing-the-governments-work/> [05.10.2023].