

# Ungarns Aussenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Autor(en): **Kiss, László J.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **86 (2006)**

Heft 2

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167518>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Auch Ungarn steht heute vor der Herausforderung, im Rahmen seiner Aussenpolitik nationale, europäische und transatlantische Interessen unter einen Hut zu bringen. Gerade die europäische Integration eröffnet aber auch die Möglichkeit, alte und spezifisch ungarische Probleme endlich einer Lösung zuzuführen.

## Ungarns Aussenpolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts

László J. Kiss

Ungarische Aussenpolitik ist traditionell durch Begriffe wie «Anpassung» und «Befolgung» gekennzeichnet, durch Unterordnung und das Dilemma «wer beschützt uns vor unserem Beschützer» – kurz, durch die Merkmale einer *policy-taker*-Politik. Fehlende Macht und die geostrategische Lage haben das Land direkt und indirekt von einem Umfeld und Gegebenheiten abhängig gemacht, auf die es nicht oder nur eingeschränkt einwirken konnte. Eine aktive, nach aussen wirksame oder das eigene Schicksal (mit)gestaltende *policy-maker*-Position ist nur selten und im Rahmen dramatischer Episoden möglich gewesen. 1956 setzte sich ungarische Aussenpolitik einer Tendenz des internationalen Systems entgegen, die damals stärker auf Konsolidierung denn auf Veränderung des *Status quo* ausgerichtet war. Gut 30 Jahre später – und diesmal im Einklang mit dem *Mainstream* internationaler Politik – öffnete Ungarn seine Westgrenze für Touristen der damaligen DDR und beschleunigte dadurch eine zur deutschen Einigung und europäischen Neuordnung führende geopolitische Revolution. 2004 schliesslich trat Ungarn der Europäischen Union bei, von der Idee geleitet, zum aktiven Mitglied in einem kollektiven *policy-maker* zu werden – in einer Union, die nicht nur Schutz gegen die Globalisierung, sondern auch Mittel zur Moderni-

sierung und Vereinigung der ungarischen Nation verhies.

Ungarische Aussenpolitik wird durch Probleme nationaler Identität und nationaler Minderheiten wesentlich mit bestimmt. Die politische Geschichte des Landes offenbart eine Vielzahl von Zäsuren. Allein das 20. Jahrhundert bescherte dem Land mindestens sieben Systemwechsel, die (bisweilen in kürzester Frist) unterschiedliche, mitunter diametral sich widersprechende Anforderungen an die Gesellschaft stellten. Von aussen her bedeuteten die Vorortverträge von Paris (Trianon, 1920) nach dem Ersten Weltkrieg eine macht- und minderheitenpolitische Wendung, die als Katastrophe wahrgenommen wurde: Ungarn wurde «verstümmelt», Nation und Staat stimmten nicht mehr überein. Mehr noch, die Identität der neu etablierten Nachfolgestaaten als Nachbarländern lag recht eigentlich in der Negierung der historischen Kontinuität Ungarns, in der «Entmagyarisierung» seiner Geschichte. Zahlreiche Facetten ungarischer Regionalgeschichte wurden unvermittelt zum Bestandteil konkurrierender Identifikationsprozesse in den angrenzenden Staaten, und trotz der Inkongruenz von Staat, Nation und Sprache wurde dort ein ethnisch geprägtes Nationalbewusstsein und nationalstaatliche Politik vorherrschend. Es kann nicht überraschen, wenn derart un-

gute Entwicklungen der Herausbildung stabiler Interessen und der Kultivierung aussenpolitischer Langzeitstrategie nicht eben förderlich waren, wenn sie vielmehr blosser Anpassung an jeweilige Grossmachtinteressen Vorschub leisteten. Überdauert hat die Frage, wie ungarische Aussenpolitik damit umgehen kann, dass das Land «an sich selbst», an seine eigenen «ausgelagerten» Minderheiten grenzt. Bis zum EU-Beitritt ging es denn auch stets darum, wie Ungarn die Doppelbeziehungen zu den Nachbarstaaten einerseits und den dort lebenden ungarischen Minderheiten andererseits gestalten sollte, ohne den Verdacht des direkten oder indirekten Revisionismus oder Irredentismus zu erwecken und dadurch die regionale Stabilität zu gefährden. Das mit diesen Dreiecksverhältnissen eng verknüpfte Trianon-Syndrom hat Ungarns aussenpolitische Agenda bis heute bestimmt. Durch die doppelten Beitrittsprozesse (EU und Nato) ist das alte Dreieck nun allerdings einem qualitativ neuen Vieleck gewichen.

Das die aussenpolitische Diskussion und Neuausrichtung nach 1989 die ungarische Nachbarschaftspolitik stärker betraf als die Westpolitik, kann nicht überraschen. Die erste demokratisch gewählte Regierung unter Antall nahm ohne Verzug die Herausforderung an, die nationalen Interessen neu zu definieren und das alte Dilemma des ungarischen Dualismus von Staat und Nation zumindest in seinen praktischen Konsequenzen unter Kontrolle zu bekommen. Die von der Antall-Regierung konzipierte Zielstruktur in Form einer aussenpolitischen Triade – westliche Doppelintegration, gute Nachbarschaftsverhältnisse und Durchsetzung von Minderheitenrechten – mochte in der konkreten Gewichtung der einzelnen Komponenten gewissen Schwankungen unterliegen; in ihren Grundzügen aber ist sie für alle Regierungen nach dem Systemwechsel verbindlich geblieben. Diese Kontinuität der Zielsetzungen verdankt sich vorab innen- und aussenpolitischen Rahmenbedingungen, die bis zur Vollendung der Doppelintegration Ungarns schlicht von keiner neuen Regierung neu definiert werden konnten.

Nach 1989 versuchte die konservative Regierung Antall, die historisch entstandene Inkongruenz zwischen Nation

und Staat auch dadurch abzufedern, dass sie das Konzept einer «Nationalpolitik» (*nemzetpolitika*) in ihr politisches Vokabular aufnahm. Diese auf die ganze, grenzüberschreitende ungarische Nation bezogene Nationalpolitik impliziert zwischenstaatliche Aussenpolitik, ist aber auch ein Stück ungarische Innenpolitik, indem die in der ungarischen Verfassung verankerte praktische Verantwortung für die ungarischen Minderheiten im Ausland aufgenommen wird. Auch hat besagte Nationalpolitik insofern eine zwischen- und zivilgesellschaftliche Dimension, als nichtstaatliche Akteure (Privatwirtschaft, Stiftungen, Kirchen usw.) versuchen, Verbindungen und Projekte aller Art zwischen internen und externen ungarischen Gemeinschaften zu entwickeln. Nach Ungarns Beitritt zur Europäischen Union wurde diese Nationalpolitik nochmals um neue Kooperationsformen ergänzt; hier geht es vornehmlich um Staaten wie die Ukraine und Serbien, die zwar mit einer (baldigen) Mitgliedschaft

wir es, gross zu sein!» herausgestellt und die Gestaltung der Aussenpolitik eher im Sinne des politischen Realismus formuliert und praktiziert. Die universalistisch konzipierte sozial-liberale Aussenpolitik dagegen steht unter dem Vorzeichen «Wagen wir es, klein zu sein!» und bevorzugt die Vorteile normengeleiteter Aussenpolitik gegenüber einer direkten Durchsetzung nationaler Eigeninteressen. Aus dieser idealtypisch zugespitzten Unterscheidung erklärt sich die jeweilige innenpolitische Kritik an der anderen Seite. In konservativer Perspektive ist sozial-liberale Aussenpolitik «übermässig gefügig» in bezug auf Nachbarn, die selber oftmals nationalistische Politik machten und «europäische Normen», die sich oft als ungenügend bezüglich der wirklichen Durchsetzung von Minderheitenrechten erwiesen hätten. Im Gegensatz dazu finden die Sozial-Liberalen in konservativer Aussenpolitik immer wieder Konfliktpotential, das den Prozess der Doppelintegration unnötig erschwere und sich unvorteilhaft auf eine

1989 durch die wiedergewonnene Souveränität und eine weiterhin geteilte Nation. Mit dem Beitritt zur Union und der «Erweiterung der Erweiterung» wird die Möglichkeit geboten, die Vereinigung der Nation unter freiwilliger Abgabe von Souveränität im europäischen Raum zu verwirklichen.

Endlich scheint auch die durch das Trianon-Syndrom geprägte Diskussion über Ungarns «Grösse» bzw. «Kleinheit» an Bedeutung zu verlieren. In der Union der 25 ist Ungarn das zehntgrösste Land; keine Grossmacht zwar, wohl aber eine Mittelmacht und als solche, wie andere Länder, durchaus imstande, mit gut formulierten Zielsetzungen und konzentrierter Arbeit, in funktionalen Politikbereichen aktiv Einfluss zu nehmen auf europäische (Innen-)Politik.

Aufgrund starker Verflechtung ist Ungarn eigentlich schon im Laufe der 90er Jahre zumindest faktisch ein Mitglied der EU geworden. Dies wird etwa belegt durch die Tatsache, dass schon damals vier Fünftel der ungarischen Ausfuhr und drei Viertel der Einfuhr mit diesem Raum abgewickelt wurden. Umgekehrt ist der interne Transformationsprozess mit der Vollmitgliedschaft am 1. Mai 2004 natürlich nicht zu Ende gegangen. Die ersten zwanzig Monate der ungarischen Mitgliedschaft haben das Spannungsverhältnis zwischen integrationspolitischen Verpflichtungen einerseits und ungarischer Innenpolitik andererseits immer deutlicher offengelegt. Während sich etwa die parteipolitische Logik am Prinzip der Stimmenmaximierung im vierjährigen Zyklus ungarischer Legislaturperioden orientiert, folgt die Finanzplanung der Union einem Siebenjahres-Zyklus. Die anstehenden Aufgaben setzen ein nationales Entwicklungsprogramm voraus, das ohne überparteilichen Konsens nicht über mehrere Wahlzyklen hinweg umzusetzen ist. Allein, die durch Spannung, Spaltung und Zerrissenheit gekennzeichnete Innenpolitik Ungarns erschwerte nicht nur die Konsensbildung, sondern auch alle Bemühungen, die nationalen Interessen im europäischen Raum effektiv geltend zu machen.

Das gleiche Spannungsverhältnis offenbart sich zwischen der kurzfristigen innenpolitischen Agenda (Steuersenkungen und Sozialpolitik) und den Vor-

## Der Beitritt zur Union und die «Erweiterung der Erweiterung» bieten die Möglichkeit zur Vereinigung der ungarischen Nation im europäischen Raum.

in der Union nicht rechnen können, in denen aber grössere ungarische Minderheiten leben. So kann diese auf die ungarische Nation als Ganzes bezogene, grenzüberschreitende Politik mit guten Gründen als gleichzeitige Aussen-, Innen- sowie Europapolitik bezeichnet werden. Die innenpolitischen Implikationen sind beträchtlich, rührt dieser grosse Bereich doch an grundlegende Vorstellungen in bezug auf die ungarische Nation – und damit an wichtigste Unterschiede zwischen national-konservativer und sozial-liberaler Politik. Das sozial-liberale Konzept geht von einer «politischen Nation» aus, die sich auf das in Ungarn lebende Staatsvolk beschränkt, während die Konservativen die Existenz einer unauflösbaren «Kulturnation» über die Grenzen hinweg in den Vordergrund stellen.

Was Wunder, wenn sozialistische und sozial-liberale Regierungen der konservativ geprägten Praxis ungarischer «Nationalpolitik» seit 1989 zumindest kritisch gegenüberstehen. Die nationalkonservative Aussenpolitik hat das Motto «Wagen

stabilitätsorientierte Nachbarschafts- und Regionalpolitik auswirke.

Ungeachtet solcher Kontroversen steht fest, dass die Europäische Union selbst dann einen funktionalen Rahmen für die Vereinigung der ungarischen Nation in ihrer Gesamtheit bietet, wenn nicht jedes Nachbarland Mitglied der Union ist. Überdies spricht alles dafür, dass in wenigen Jahren auch Rumänien zur Union stösst und dass damit die Mehrheit der ungarischen Nation zur «integrierten Minderheit der Union» gehören wird.

Auch das Verhältnis zwischen Nation und Souveränität wird durch die Integration neu definiert – und hier steht ein weiteres sehr altes Problem vor einer guten Lösung. Die Donaumonarchie hatte eine ungeteilte ungarische Nation mit geteilter Souveränität umfasst. Nach Trianon erlangte Ungarn zwar vollständige Souveränität, allerdings bei geteilter Nation. Die kommunistische Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war durch fehlende Souveränität und eine geteilte Nation gekennzeichnet, die Periode nach





aussetzungen des ungarischen Beitritts zur Eurozone (Haushaltsdisziplin). Unter den sozial-liberalen Medgyessy- und Gyurcsány-Regierungen wurde das Zieldatum der Einführung des Euro in einer einzigen Legislaturperiode nicht weniger als dreimal neu angesetzt. Natürlich steht die Koalition vor einem Dilemma: sollen schmerzhaft, aber dringliche Reformen (etwa die Umgestaltung der Ausgabenstruktur eines akut defizitären Haushalts durch Abbau der Regierungs- und Verwaltungsbürokratie oder die dringliche Reform des Gesundheitswesens) auch um den Preis einer Wahlniederlage vorangetrieben werden, oder sind die Reformen im Interesse der Popularität zurückzustufen, um einen erfolgreichen Wahlausgang nicht aufs Spiel zu setzen?

Einige Bemerkungen zum anderen Integrationsprozess: manche Unterschiede zwischen Nato und EU sind offensichtlich. Es gibt allerdings auch Analogien, etwa aus der Tatsache, dass im Gefolge der letzten Erweiterung beide Strukturen in

Verteidigungsbündnis Kritik an Ungarns mangelnder Bereitschaft, den Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft ernsthaft nachzukommen. So musste Premierminister Gyurcsány dem Nato-Generalsekretär erklären, weshalb das Verteidigungsbudget auf 1,28 Prozent des Bruttosozialprodukts zurückgeschraubt worden war, obwohl Ungarn sich 1999 verpflichtet hatte, jeweils 2 Prozent für die Rüstung bereitzustellen.

Die Gratwanderung zwischen divergierenden Erwartungen aus EU- und Nato-Mitgliedschaft scheint ein heikles Manöver zu sein. Dennoch: Ungarns Aussenpolitik ist vor die Aufgabe gestellt, atlantische, europäische und nationale Interessen unter einen Hut zu bringen. Die nationale Sicherheitsstrategie zeugt auf merkwürdige Weise von den Schwierigkeiten dieses Balanceaktes. Budapest versucht nämlich, sich gegenüber der Nato als «Europäer» und gegenüber der EU als «Atlantiker» zu profilieren. Das Aussenministerium scheint bestrebt, bei-

Aus naheliegenden Gründen ist Ungarn daran gelegen, seine geopolitische Lage bestmöglich zu nutzen, um das Finanz- und logistische Verteilzentrum europäischer Balkanpolitik zu werden. In diesem Kontext muss das Land versuchen, Nord-Süd-Verbindungen infrastrukturell zu verstärken und zur Bildung von grenzüberschreitenden Entwicklungsregionen, nicht zuletzt aber auch zur Konsolidierung fragiler demokratischer Staatlichkeiten beizutragen. Die Wirtschaft ist längst aktiv geworden. In Mazedonien gehört Matáv-Telekom zu den grössten Investoren; die ungarische Landessparkasse OTP oder die Ölgesellschaft MOL sind sowohl in Rumänien als auch in Kroatien mit beachtlichen Marktanteilen präsent. In Serbien-Montenegro konnte die Telephongesellschaft Hungarian Telecom Fuss fassen, nachdem sie bereits die Privatisierung der Telekommunikationsgesellschaft in Serbien-Montenegro gewonnen hatte. Nicht selten wird kritisiert, dass die offizielle aussenpolitische Strategie mit den Marktstrategien ungarischer Unternehmen nicht abgestimmt sei. Andere Stimmen verweisen darauf, dass die Regierung durchaus imstande sei, indirekt Einfluss zu nehmen.

Wie dem auch sei, nach Ungarns Doppelintegration ist die Zeit gekommen, die aussenpolitischen Prioritäten des Landes im Grundsätzlichen zu überdenken, die aussenpolitische Triade neu zu formulieren, die ungarische Staatsräson an ein verändertes Umfeld anzupassen. Wer aber soll dies leisten? Die Kultur eines gepflegten aussenpolitischen Dialogs fehlt ausgerechnet einem Land, das historisch so sehr von aussen abhängig ist. Wie wäre von daher ein übergreifender Konsens, wie die richtige Mischung aus Besonnenheit und Mut zu finden? An Herausforderungen fehlt es wahrlich nicht – nur deutet manches darauf hin, dass die heute für Ungarn so typischen innenpolitischen Kraftmeiereien auch die kommenden Parlamentswahlen überdauern werden.

LÁSZLÓ J. KISS, geboren 1945, ist Professor für Internationale Beziehungen an den Universitäten Corvinus und Andrassy in Budapest, daneben stellvertretender Direktor des Teleki Instituts (Zentrum für Aussenpolitische Studien) in Budapest.

## Die nationale Sicherheitsstrategie zeugt auf merkwürdige Weise von den Schwierigkeiten des Balanceaktes zwischen Nato und EU.

Veränderung begriffen sind. Dieser dynamische Prozess birgt Herausforderungen und Konflikte, die schwierig vorzusehen sind. Namentlich als Mitglied der Nato kann Ungarn überdies unvermittelt mit Erwartungen konfrontiert werden, die sich weniger aus der geographischen Lage denn aus Bündnisverpflichtungen ergeben. Das Spannungsverhältnis zwischen territorialen (nationalen) und funktionalen (transnationalen) Interessen war im Kontext des Irak-Konflikts gut zu beobachten. Der sozialistische und frankophone Ministerpräsident Medgyessy stellte sich zunächst auf die Seite Amerikas und Grossbritanniens. Als Mitglied der «Koalition der Willigen» unterzeichnete er den berühmten «Brief der Acht», ohne mit der griechischen EU-Präsidentschaft oder mit den Deutschen und Franzosen gesprochen zu haben. Einen Monat später erklärte der ungarische Aussenminister, dass dieser Schritt ein Fehler gewesen sei.

Das Verhältnis zwischen Ungarn und der Nato war 2004 so spannungsreich wie zuvor. Immer wieder äusserte das

den Seiten zu gefallen, während sich das Ministerium für Verteidigung eher für die Nato engagiert.

Auch mit Blick auf die engere Region des Balkans fehlt es nicht an aussen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen. Durch den Beitritt zur EU ist Ungarn ein strategisches «Grenzland» der Union geworden. Die nachhaltige Konsolidierung der Region kann ohne Kooperation mit der euroatlantischen Gemeinschaft nicht gelingen, und im Rahmen dieser Kooperation fallen Ungarn spezifische Aufgaben zu. Der derzeitige Aussenminister Somogyi hat sie nach drei geographischen Richtungen definiert: Förderung des rumänischen Beitritts zur EU; Förderung der demokratischen Transformation auf dem Westbalkan; schliesslich ein Beitrag zur demokratischen Entwicklung der Ukraine. So steht die ungarische Aussenpolitik vor der schwierigen Aufgabe, auch jenen Nachbarn euro-atlantische Normen und Vorstellung näherzubringen, die (wie Serbien oder die Ukraine) ohne Aussicht auf baldige EU-Mitgliedschaft sind.