

Aus der Südosteuropa-Forschung

herausgegeben im Auftrag der Südosteuropa-Gesellschaft
von Walter Althammer

Band 12

Südosteuropa von der Krise zur Transformation

Beiträge bulgarischer und deutscher Nachwuchswissenschaftler

**Herausgegeben von Cvetana Todorova
und Edgar Hösch**

Südosteuropa-Gesellschaft

Grundzüge der ungarischen Außenpolitik zwischen 1990 und 1994

Der Begriff „Europa“, der längst nicht mehr eine nur geographische Bedeutung umfaßt, hat sich zu einem politischen Begriff gewandelt, mit dem ein Wertesystem und eine Denkweise verbunden sind, von der die Staaten des östlichen Europa bis 1989 gezwungenermaßen ausgeschlossen waren. Dieser Ausschluß führte nicht nur zu einer Zweiteilung des Kontinents, sondern zu einer „Enteuropäisierung“¹ der Staaten und Gesellschaften. Zwar hatten die Völker Ostmitteleuropas wiederholt versucht, die politisch-militärisch-ökonomische Umklammerung – die Ursache für diese Enteuropäisierung – durch die Sowjetunion auf revolutionärem oder reformerischem Wege abzustreifen oder zumindest aufzuweichen, sie scheiterten jedoch am hinhaltenden Widerstand der Moskauer Politiker und Militärs. Erst der Mitte der achtziger Jahre eingeleitete neue Kurs in der Sowjetunion – die Politik der *Perestrojka* und der *Glasnost* – bot Ostmitteleuropa die Gelegenheit, die kommunistische Ordnung zu beseitigen und durch eine Annäherung an das demokratische Wertesystem sowie dessen Übernahme die Zweiteilung des Kontinents zu überwinden. Sowohl die Politiker als auch die Bürger äußerten Ende der achtziger Jahre eindeutig und mehrheitlich die Hoffnung auf eine Rückkehr nach Europa und waren bestrebt, das politische System grundlegend zu reformieren und zu demokratisieren und durch eine außenpolitische sowie ökonomische Neuorientierung internationale Beziehungen nach westlichem Maßstab aufzubauen.

Einer der ersten Reformstaaten, der den Übergang zu einer demokratischen Gesellschaft mit einem pluralistisch-rechtsstaatlichen Institutionsgefüge einleitete, war Ungarn. In diesem Land, „in dem bereits in der ersten Hälfte der achtziger Jahre (...) ein oppositionelles – nicht mehr nur nonkonformistisches – Aktionssystem neben das offizielle getreten war“², wurde der systemare Wandel ohne die großen systemimmanenten und gesellschaftlichen Schwierigkeiten und Hindernisse begonnen, wie sie andernorts zu beobachten waren. Mit der Regierungsbildung unter dem Ministerpräsidenten József Antall wurde das Modell der parlamentarischen Demokratie umgesetzt und die Transformation des politischen und ökonomischen Systems hin zu einer sozialen Marktwirtschaft bundesdeutscher Ausprägung begonnen.

Die Bedeutung dieses Systemwandels lag selbstverständlich nicht nur auf der innenpolitischen oder demokratiethoretischen Ebene, sondern umfaßte auch die internationale beziehungsweise außenpolitische Komponente, in welcher der „Drang nach Westen“ seinen sichtbarsten Niederschlag fand. Die Neuorientierung des bilateralen und multilateralen Beziehungsgeflechts, deren Grundlagen bereits von den Vorgängerregierungen Grósz und Nemeth geschaffen worden waren, beruhte auf sicherheits- sowie stabilitätspolitischen,

¹ Zum Begriff siehe Vajda, M.: Ostmitteleuropas „Enteuropäisierung“, in: Herterich, F., Semler, Chr. (Hgg.): *Dazwischen. Ostmitteleuropäische Reflexionen*, Frankfurt a. M. 1989, S. 116.

² Lengyel, Zs.K.: *Warten auf das Wunder. Dilemmata des Systemwandels in Ungarn 1990-1992*, in: *Zeitschrift für Politik* 40/1993, S. 260.

allgemeinpolitischen und wirtschaftlichen Überlegungen. Hierbei nahm Ungarn eine Sonderrolle unter den osteuropäischen Reformstaaten ein, da es aufgrund der historischen und ethnopolitischen Gegebenheiten keine eindimensional westlich ausgerichtete Integrationspolitik verfolgen wollte, weil dies sowohl dem – durchaus zwiespältigen – Selbstverständnis als halbperiphere Schnittstelle und Brücke zwischen Ost und West³ als auch den minderheitenpolitischen Implikationen widersprach, die sich aus der großen Zahl der in den Nachbarstaaten lebenden Konnationalen ergaben. Folgerichtig versuchte die ungarische Politik eine mehrdimensionale Außen- beziehungsweise Integrationspolitik zu entwickeln sowie dem bilateral-nachbarschaftlichen Beziehungsgeflecht ein multilaterales beizuordnen. Dadurch entstand eine differenzierte außenpolitische Konzeption, die auf drei Säulen ruhte und dem geänderten geostrategischen Umfeld Rechnung trug: Die erste Säule umfaßte die Westintegration, zuerst in politisch-ökonomischer, dann auch in sicherheitspolitischer Hinsicht, die zweite war durch das Konzept der gutnachbarschaftlichen Beziehungen unter Einschluß der Frage der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten charakterisiert, während die dritte durch das Verhältnis zu Mitteleuropa als Region bestimmt war und sich im Ziel einer mitteleuropäischen regionalen Kooperation manifestierte.

Die Beendigung des Ost-West-Konflikts und die grundlegenden Veränderungen der internationalen politischen Konstellation im Jahre 1989 ließen in ungarischen politischen Kreisen den Ruf nach einer blockgebundenen Neutralität Ungarns immer lauter werden – was von der Sowjetunion zwar als akzeptabel bezeichnet wurde,⁴ jedoch auf den Widerstand der rumänischen und jugoslawischen Führung stieß.⁵ Mit diesen Überlegungen zur Herauslösung aus dem sowjetischen Einflußbereich entstand jedoch auch ein Gefühl der „strategischen Heimatlosigkeit“ in einer sicherheitspolitischen Grauzone, da noch nicht absehbar war, wie sich die Entwicklung im nachbarschaftlichen Umfeld gestalten würde. Diese Wahrnehmung änderte sich Anfang 1990, nachdem die politischen Umwälzungen auch die Nachbarstaaten ergriffen hatten und mit der Sowjetunion am 10. März 1990 der Vertrag über den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn unterzeichnet wurde.⁶ Zu diesem Zeitpunkt standen für die ungarische Regierung aber noch die – von den übrigen Vertragsstaaten abgelehnten – Verhandlungen über eine Auflösung des Warschauer Pakts im Vordergrund und nicht die sicherheitspolitische Anbindung an die euroatlantische Wertegemeinschaft. Erst nach dem Erstarken kommunistisch-konservativer Kräfte in der Sowjetunion und dem militärischen Vorgehen Moskaus im Baltikum im Januar 1991 folgten die übrigen Reformstaaten dem ungarischen Wunsch nach Auflösung des Vertei-

³ Vgl. zum Dilemma Ungarns zwischen Ost und West z.B. Balla, B.: Mitteleuropa aus der Sicht des ungarischen Dauerdilemmas „zwischen Ost und West“, in: Ungarn-Jahrbuch 18/1990, S. 237-251.

⁴ Vgl. hierzu Reisch, A.A.: Hungarian Neutrality: Hopes and Reality, in: Report on Eastern Europe 1,13/1990, S. 11-22. Ders.: The Hungarian Dilemma: After the Warsaw Pact, Neutrality or NATO? in: Report on Eastern Europe 1,15/1990, S. 16-22.

⁵ Siehe Clarke, D.L.: A Realignment of Military Force in Central Europe, in: Report on Eastern Europe 2,10/1991, S. 43; Meier, V.: Wie Jugoslawien verspielt wurde, München 1995, S. 201.

⁶ Siehe Egyezmény a Magyar Köztársaság területén ideiglenesen tartozkodó szovjet csapatok kivonásáról, in: [Zusammengestellt vom] Ungarischen Außenministerium: Magyar Külpolitikai Évkönyv 1990, Budapest 1990, S. 129-131.

digungsbündnisses, nahmen den Vorschlag Gorbatschows vom 11. Februar 1991, den Warschauer Pakt aufzulösen,⁷ an und unterschrieben am 25. Februar das Protokoll zur Auflösung seiner militärischen und politischen Strukturen.

In dieser neuen Situation geriet in der ungarischen sicherheitspolitischen Diskussion das Problem des Sicherheits- oder Stabilitätsvakuum in den Vordergrund. Die Befürchtung, dieses Vakuum könnte, nicht wie erhofft von Westeuropa, sondern nach einem innersowjetischen Kurswechsel erneut von der ehemaligen Hegemonialmacht ausgefüllt werden, charakterisierte die gewandelte ungarische Sicherheitsperzeption.⁸ Zwei weitere Ereignisse des Jahres 1991 führten zur endgültigen Herausbildung der ersten Säule der ungarischen Außenpolitik, nämlich der vollständigen Integration in die westlichen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Strukturen: Als der seit etwa vier Jahren schwelende innerjugoslawische Konflikt im Juni endgültig ausbrach und zu Kampfhandlungen jenseits der ungarischen Südgrenze führte, wurde deutlich, daß sich Ungarn in einer äußerst instabilen geostrategischen Position befand. Das zweite Ereignis, der Moskauer Putschversuch im August, ließ kurzfristig die Wiederherstellung des sowjetischen Hegemoniestrebens in Ostmitteleuropa befürchten und führte zu einer sicherheitspolitischen Kehrtwendung, die auch von der innersowjetischen Entwicklung nach dem Putschversuch positiv gefördert wurde: Die seit über einem Jahr erfolglos geführten Verhandlungen über den Abschluß eines ungarisch-sowjetischen Grundlagenvertrags wurden im September beendet, die UdSSR verzichtete auf die „Finnlandisierung“ Ungarns und überließ dem Land mit der Unterzeichnung des Vertrags am 6. Dezember die Entscheidung über eine künftig mögliche Einbindung in multilaterale Sicherheitsstrukturen.⁹ Obwohl wenige Tage später die Sowjetunion aufhörte zu existieren, konnte die ungarische Außenpolitik, die bereits am 21. Dezember einen entsprechenden Vertrag mit Rußland unterzeichnet hatte, ihr neues Konzept der sicherheitspolitischen Westintegration weiter verfolgen und setzte von da an auf die Aufnahme in die NATO, dem wichtigsten westlichen Verteidigungsbündnis, das seinerseits mit der Baker/Genscher-Initiative vom 2. Oktober¹⁰ seine allmähliche Öffnung eingeleitet hatte. Immer öfter äußerten sich Vertreter der ungarischen Außenpolitik im Sinne einer Mitgliedschaft in der NATO, wodurch der Wandel von der Neutralität hin zur bedingungslosen NATO-Zugehörigkeit vollzogen war.

In der Folgezeit ließen die bewaffneten Auseinandersetzungen im südslawischen Raum die Aufnahme in die NATO kurzfristig zum wichtigsten außenpolitischen Ziel werden, die Anerkennung Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas durch die EG brachte jedoch eine

⁷ Siehe hierzu: Dr. Antall József napirend előtti felszólalásában tájékoztatja az Országgyűlést a Varsói Szerződés katonai struktúrájának lebontása ügyében Mihail Gorbacsov szovjet elnökkel folytatott levélváltásról (1991. február 12.), in: Antall József Országgyűlési beszédei 1990-1993, Budapest 1994, S. 156-157; Kusin, V.V.: Gorbachev Agrees to Warsaw Pact Meeting on Military Structures, in: Report on Eastern Europe 2,8/1991, S. 43-45.

⁸ Siehe Kiss, L.J.: Zwischen euro-atlantischer Integration und demokratischer Unsicherheit. Ungarns Sicherheitspolitik nach der Wende (1989-1996), in: Pradetto, A. (Hg.): Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO, Wiesbaden 1997, S. 77-100.

⁹ Siehe beispielsweise Zielonka, J.: Security in Central Europe (=Adelphi Papers 272. International Institute for Strategic Studies), London 1992.

¹⁰ Die Baker/Genscher-Initiative hatte die Schaffung des Nordatlantischen Kooperationsrats zur Folge, in welchem die NATO, die Länder Ost- Ostmittel- und Südosteuropas sowie die Sowjetunion politische und militärische Probleme periodisch diskutieren konnten.

Entspannung der ungarischen Sicherheitslage, die durch die Stationierung Truppen im Süden Ungarns zusätzlich verbessert wurde. Die schrittweise Annäherung zwischen Ungarn und der NATO fand vor dem Hintergrund der sicherheitspolitischen Entwicklung auf dem Balkan statt und die ungarische Regierung versuchte durch verschiedene Vorstöße den Weg zu einer Mitgliedschaft zu bereiten.¹¹ Dies gelang der Außenpolitik nicht in dem gewünschten Maße, da die NATO zwischen einzelnen Reformstaaten und den erreichten Reformfortschritten nicht unterscheiden wollte und nur Schritte initiierte, die alle ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten umfaßte. Daher empfanden die ungarischen Entscheidungsträger die im Januar 1994 angebotene Partnerschaft für den Frieden¹² zwar als Rückschlag, beteiligten sich jedoch an ihr, da die Partnerschaft den Weg für eine weitere Zusammenarbeit ebnete.¹³

Ein weiterer Bestandteil der ersten Säule der Außenpolitik war, neben dem skizzierten sicherheitspolitischen Aspekt, die politisch-ökonomische, westeuropäisch orientierte Integrationsbestrebung mit den Europäischen Gemeinschaften als Kristallisationspunkt. Während der Übergang zu demokratisch-pluralistischen Strukturen ohne nennenswerte Probleme unternommen werden konnte, erwies sich die Transformation der ökonomischen Strukturen schwieriger als erwartet. Die Rückkehr nach Europa wurde von Anfang an in engem Zusammenhang mit einer Mitgliedschaft in der EG gesehen, und der neugewählte Ministerpräsident Antall hob bereits in seiner Regierungserklärung vom Mai 1990 hervor, daß in erster Linie „die Erringung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft bis zum Ende der Dekade“¹⁴ das Ziel sei. Damit war bereits das Hauptziel der Westintegration beschrieben, die der politisch-ökonomischen Komponente den Vorzug vor der sicherheitspolitischen gab. Die Motivationen für diesen integrationspolitischen Drang nach Westen setzten sich zusammen aus dem Wunsch nach Sicherung der demokratischen Entwicklung, nach Unterstützung des Demokratisierungsprozesses analog zum spanischen und portugiesischen Beispiel sowie nach Modernisierung der Wirtschaft und Gesellschaft.¹⁵ Neben dem im Dezember 1989 verabschiedeten PHARE-Programm,¹⁶ den bilateralen Beziehungen zu den EG-Mitgliedstaaten oder dem Engagement der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung stand für Ungarn die Assoziationspolitik der EG als Hauptinstrument der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen als Anknüpfungspunkt

¹¹ Vgl. hierzu Grundprinzipien der Sicherheitspolitik der Republik Ungarn, in: Ungarisches Außenministerium (Hg.): Fakten über Ungarn. Bd.4, Budapest 1993.

¹² Partnership for Peace: Invitation. Issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council held at NATO Headquarters, Brussels on 10-11 January 1994. Press Communiqué M-1(94)2. Zu den Etappen der NATO-Politik siehe Broer, M.: Die Entwicklung der Politik der NATO zur Osterweiterung, in: Ostmitteleuropa, Rußland und die Osterweiterung der NATO, S. 289-329.

¹³ Es sollte noch bis zum NATO-Treffen vom 9. Juli 1997 dauern, bis die NATO Ungarn, Polen und Tschechien einlud, Beitrittsgespräche zu beginnen.

¹⁴ Antall József kijelölt miniszterelnök programbeszéde az országgyűlés ülészakán (Külpolitikai vonatkozású részlet) május 22. 1990, in: Magyar Külpolitikai Évkönyv 1990, S. 157-165.

¹⁵ Siehe hierzu A nemzeti megújulás programja. A Köztársaság első három éve. Budapest 1990.

¹⁶ PHARE = Poland, Hungary Assistance for the Reconstruction of the Economy. Vgl. hierzu Har-
say, G.: PHARE – EU-Hilfe für Mittel- und Osteuropa unter besonderer Berücksichtigung Ungarns, in: Südosteuropa 43/1994, S. 593-611. Europäische Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen (Hg.): PHARE – Hilfe zur wirtschaftlichen Umgestaltung der mittel- und osteuropäischen Länder, Luxemburg 1992.

zur Verfügung. Die ungarische Regierung erwartete von der EG „Partnerschaft und eine zielgerichtete konkrete Unterstützung bei der Schaffung des Rahmens für Marktwirtschaft, bei der Eingliederung in die europäischen Integrationsprozesse und der Einbettung in das System der europäischen politischen Beziehungen.“¹⁷ Diese Erwartung ging konform mit den Interessen der EG-Staaten, die Ungarn bereits 1990 weitergehende Vereinbarungen in dem sogenannten „Europa-Abkommen“ in Aussicht stellten.

Während der im Dezember 1990 begonnenen Assoziationsverhandlungen kristallisierten sich jedoch Problemfelder heraus, die die Unterzeichnung des Abkommens verzögerten. Insbesondere die Gespräche über eine Öffnung des Gemeinschaftsmarktes für landwirtschaftliche Produkte, Textilien und Stahl sowie die Verhandlungen über die Öffnung des gemeinschaftlichen Arbeitsmarkts für ungarische Staatsbürger verliefen für Ungarn wenig zufriedenstellend.¹⁸ Zwar wurde eine auf zehn Jahre festgelegte asymmetrische Liberalisierung der Märkte vorgesehen,¹⁹ dies erschien den ungarischen Vertretern jedoch als unzureichend, um die eigene Wirtschaft in dem gegebenen Zeitraum modernisieren zu können. Trotz mancher Bedenken überwogen die Vorteile der Assoziation auch aus der Perspektive der Handelspolitiker, und so unterzeichnete Ungarn als erstes ostmitteleuropäisches Land am 16. Dezember 1991 den Assoziationsvertrag, der positive Auswirkungen auf die ungarische politische und ökonomische Entwicklung hatte. Der im Abkommen festgelegte politische Dialog trug maßgeblich zur Stabilisierung des politischen Systems bei und brachte die Standpunkte Ungarns und der EG in außenpolitischen Fragen einander näher. Der handelspolitische Teil hatte, obwohl mit manchen Schwächen behaftet, auch positive Impulse für die ungarische Wirtschaft, weshalb das Abkommen als „Etappe auf dem Weg der europäischen Integration“²⁰ betrachtet wurde und „primär ein Schritt und ein Instrument zur Erlangung der vollen EU-Mitgliedschaft“²¹ war. In der Hoffnung auf einen baldigen Beitritt zur EG wurden die im Abkommen festgeschriebenen Hindernisse von der ungarischen Seite akzeptiert, die die Modernisierung als assoziierter Partner vorantreiben und als Vollmitglied abschließen wollte. Dennoch verfestigte sich der Eindruck, daß die EG eine Stabilisierung der ungarischen Ökonomie außerhalb der Gemeinschaft wünschte, da der ungarische Antrag auf Vollmitgliedschaft vom 1. April 1994 keine substantielle Änderung der EU-Politik zur Folge hatte.

Die zweite Säule der ungarischen Außenpolitik ergab sich aus der „Dualität von staatlicher Souveränität und nationaler Einheit“²² und aus der Verpflichtung, am Schicksal der Magyaren in den Nachbarstaaten Anteil nehmen zu wollen. Dabei stellte sich für die au-

¹⁷ Interview mit dem Botschafter der Republik Ungarn, Dr. István Horváth, in: Südosteuropa-Mitteilungen 31/1991, S. 133.

¹⁸ Zu den Verhandlungen siehe Lippert, B., Schneider, H. (Hgg.): *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, Bonn 1995.

¹⁹ Den Inhalt des Abkommens siehe: Beschluß des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 über den Abschluß eines Europa-Abkommens zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Ungarn andererseits, in: *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* 36. Nr. L 347/1993, 31. Dezember 1993.

²⁰ Interview mit dem Botschafter der Republik Ungarn, S. 133.

²¹ Zellner, W., Dunay, P.: *Ungarns Außenpolitik 1990-1997. Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*, Baden-Baden 1998, S. 107.

²² Lengyel, S. 273.

Benpolitischen Entscheidungsträger der Regierung Antall die Frage, wie die bilateralen gutnachbarlichen Beziehungen, die auch die ungarischen Minderheiten einschlossen, und die mehrdimensionale Politik in der mittel- und osteuropäischen Region mit der westlichen Integrationspolitik in Einklang gebracht werden konnten. Parallel zur Herauslösung aus dem sowjetischen Machtbereich und zur Annäherung an die Europäische Gemeinschaft betrachtete sie die bilateralen Beziehungen zu den Nachbarn als das wichtigste Fundament der gutnachbarlichen und post-bündnispolitischen Zusammenarbeit. Hierbei spielten wirtschaftliche, sicherheits-, integrations- und minderheitenpolitische Überlegungen eine zentrale Rolle, die zu einer mehrdimensionalen, auf subregionaler, zwischenstaatlicher und regionaler Ebene ausdifferenzierten Politik führten. Die Auflösung des Warschauer Vertrags und des RGW sollten nämlich nicht in ein mitteleuropäisches politisches und wirtschaftliches Vakuum münden, sondern die Beziehungen mußten auf eine neue Basis gestellt werden, um den neuen politischen, wie sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Diese Umverteilung der außenpolitischen Schwerpunkte erfolgte demgemäß nicht nur in horizontaler Richtung von Ost nach West, sondern auch vertikal in Form der Beziehungsverlagerung von der bündnispolitischen Ebene zunächst auf die bilaterale, die eine größere Akzeptanz und vor allem einen größeren Handlungsspielraum versprach, als es die Blockverbindungen geboten hatten. Dabei spielte in der Neuformulierung der gutnachbarlichen Beziehungen die Frage der ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten eine zentrale Rolle und der ungarische Ministerpräsident betonte, daß „der ungarische Staat überall eine außerordentliche Verantwortung für den Erhalt und den Schutz der ungarischen Bevölkerung hat – die alle kulturelle und ethnische Gemeinschaften sind.“²³ Zugleich hoben die ungarischen Politiker stets auch hervor, daß diese Verantwortung als positives und stabilisierendes Element zu betrachten sei, und daß in der ungarischen Politik „keinerlei nationalistische oder chauvinistische Ansichten oder Bewegungen eine Rolle spielen.“²⁴ Diese Beteuerungen konnten jedoch nicht alle Politiker und Bürger in den Nachbarstaaten beruhigen, so daß das ungarische Eintreten für die Konnationalen zu Irritationen in den bilateralen Beziehungen führte und auch Ungarns Politik der Westintegration nachteilig beeinflusste. Dabei waren jedoch nicht alle bilateralen Verhältnisse aufgrund der Minderheitenfrage getrübt, sondern es können qualitative Unterschiede in den verschiedenen zwischenstaatlichen Beziehungen festgestellt werden.

Das ungarisch-rumänische Verhältnis war belastet durch die Lage der ungarischen Minderheit in Rumänien, die unzureichenden Minderheitenschutzbestimmungen sowie, aus rumänischer Sicht, die Frage der erneuten Anerkennung der Staatsgrenzen durch Ungarn. Diese Problemfelder sollten durch einen bilateralen Vertrag über Verständigung, Zusammenarbeit und gute Nachbarschaft auf eine neue Basis gestellt und vertraglich geklärt werden. Ungarn jedoch bestand auf die Einfügung eines Artikels in den Nachbarschaftsvertrag, der eine genau definierte Garantie der Rechte der ungarischen Minderheit beinhalten sollte. Die rumänische Regierung verlangte ihrerseits auch die Aufnahme eines Artikels, in dem Ungarn die Unverletzlichkeit der Grenzen garantierte, bevor sie bereit war, den Passus über den Minderheitenschutz einzufügen. Die ungarische Regierung, die keine Grenz-

²³ Antall József kijelölt miniszterelnök programbeszéde az országgyűlés ülészakán, S. 157.

²⁴ Antall József kijelölt miniszterelnök beszéde az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének (Budapest megrendelt) soros ülésén, in: Magyar Külpolitikai Évkönyv 1990, S. 157.

veränderungen wollte und solche auch ausschloß,²⁵ stellte sich einerseits auf den Standpunkt, daß die „Friedensverträge von 1920 und 1947, kombiniert mit den Prinzipien von Helsinki und der Charta von Paris ausreichende Grenzgarantien sind“;²⁶ dies wurde auch vom rumänischen Außenminister Meleşcanu anerkannt. Andererseits fehlten nach ihrer Ansicht adäquate Bestimmungen zum Minderheitenschutz im internationalen Recht, weswegen diese bilateral verhandelt und festgeschrieben werden sollten. Sollte dieser inhaltliche Fortschritt auch erreicht werden, war Ungarn auch bereit, die Grenzgarantien in den Vertrag aufzunehmen. Die Verhandlungen zu diesem Grundlagenvertrag gerieten zunehmend ins Stocken, worauf der Westen mit Unverständnis reagierte und der ungarischen Seite die Hauptschuld zusprach.

Abgesehen von der skizzierten Minderheitenproblematik und der Frage der Anerkennung der Grenzen vertieften sich die ungarisch-rumänischen Beziehungen. Auf wirtschaftlicher, militär- und sicherheitspolitischer Ebene wurden zahlreiche gutnachbarschaftliche Erfolge²⁷ erzielt, die – anders als die Diskussionen um den Grundlagenvertrag – ein weitaus positiveres Bild der Beziehungen entwarfen und jegliche Gefahr einer regionalen Destabilisierung, wie sie oftmals heraufbeschworen wurde, *ad absurdum* führten. Die immer enger werdenden wirtschaftlichen Verflechtungen sowie die freundschaftliche und enge Zusammenarbeit der Armeen beider Länder verdeutlichten die neue Qualität der Zusammenarbeit zwischen Ungarn und Rumänien.

Nachdem sich sowohl in Ungarn als auch in der Tschechoslowakei frei gewählte demokratische Regierungen etabliert hatten und die bilateralen Beziehungen auf ein neues Fundament gestellt werden mußten, versuchte die ungarische Regierung die Beziehungen nicht nur zu Prag, sondern auch zu Preßburg zu vertiefen. Dadurch entwickelte sich ein trilaterales Beziehungsgeflecht, wobei die ungarische Regierung – zumindest in der Minderheitenfrage – in Prag den erfolgversprechenderen Partner sah. Die beiden Regierungen verhandelten auch über einen bilateralen Kooperationsvertrag, dessen Unterzeichnung jedoch 1991 von der slowakischen Teilrepublik verzögert und letztendlich verhindert wurde.²⁸ Als sich eine mögliche Sezession der Slowakei abzeichnete, erklärte Außenminister Jeszenszky, daß „eine Auflösung der tschechischen und slowakischen Föderation [...] natürlich nicht im ungarischen oder europäischen Interesse ist“.²⁹ Für Ungarn war zwar der Erhalt der Tschechoslowakei ein Garant für die Sicherung der Minderheitenrechte, dennoch versuchte Budapest auch zur Slowakei engere Beziehungen zu knüpfen und die slowakische Regierung vom guten Willen und den guten Absichten Ungarns zu überzeugen.

²⁵ Géza, E., Tamás, K.: Nem akarjuk a határokot megváltoztatni, in: Magyar Nemzet vom 4. November 1992. Jeszenszky Géza külügyminiszter előadása a Norvég Külügyi Intézetben. (7. bis 9. April 1991), in: [Zusammengestellt vom] Ungarischen Außenministerium: Magyar Külpolitikai Évkönyv 1991, Budapest 1991, S. 174.

²⁶ So Außenminister Jeszenszky. Siehe Szönyi, I.: Hungary: A Security Challenge? in: The International Spectator 29,1/1994, S. 104.

²⁷ Es wurden beispielsweise ein bilateraler Kooperationsvertrag und ein „Open-Skies“-Abkommen unterzeichnet.

²⁸ Reisch, A.A.: The Difficult Search for a Hungarian-Slovak Accord, in: RFE/RL Research Report 1,42/1992, S. 25.

²⁹ Jeszenszky Géza külügyminiszter előadása a Norvég Külügyi Intézetben, S. 177.

Nach dem Zerfall des nördlichen Nachbarstaates forderten die ungarischen Politiker – ähnlich wie im Falle Rumäniens – die Garantie von qualitativen Minderheitenschutzbestimmungen und die Etablierung von Selbstverwaltungsmodellen für ihre Konnationalen und versuchten diese nicht nur auf bilateralem Wege zu lösen. Sie brachten die Problematik auch in den entsprechenden internationalen Organisationen vor, da die zwischenstaatliche Lösung immer unwahrscheinlicher geworden war, und internationalisierten die Minderheitenfrage dahingehend, daß sie die Aufnahme der Slowakei in den Europarat verzögern wollten, um dadurch Druck auf die Slowakei auszuüben, die sich weigerte, selbst die minderheitenpolitischen Mindestanforderungen des Europarats in nationales Recht umzusetzen.³⁰

Darüber hinaus wirkte die ökologisch und finanzpolitisch motivierte ungarische Absage an das seit 1977 geplante Staudammprojekt bei Gabčíkovo-Nagymaros negativ auf die bilateralen Beziehungen, zumal die Slowakei den Bau alleine zu Ende führen und die Donau durch slowakisches Staatsgebiet umleiten wollte.³¹ Eine Einigung konnte erst durch längere Verhandlungen und einen Urteilsspruch des Internationalen Gerichtshofes im September 1997 erzielt werden.

Das Verhältnis Ungarns zu Jugoslawien war bis 1989 weitgehend positiv, zumal dort die Lage der Konnationalen als vergleichsweise gut bewertet werden konnte. Erst mit dem ungarischen Reformkurs, von der jugoslawischen Armeeführung als „Aufweichung des Sozialismus“³² bezeichnet, trat ein Wandel in den bilateralen Beziehungen ein, obwohl Ungarn den südlichen Nachbarn weiterhin als wichtigen Partner betrachtete. Die diametral entgegengesetzte politische Entwicklung in beiden Ländern, der innerjugoslawische Konflikt, der zum Zerfall des Vielvölkerstaates führte, wurde von der ungarischen Regierung bedauert, da sie auch hier im Erhalt des föderativen, bundesstaatlichen Charakters die Sicherung der Minderheitenrechte am ehesten gewährleistet sah. So blieben bis Herbst 1990 die Kontakte weiterhin freundschaftlich, denn die Lage der ungarischen Minderheit in der Vojvodina schien nach den Zusicherungen des serbischen Präsidenten Milošević gesichert zu sein. Auch gab es in der territorialen Frage keine Hindernisse, die das Verhältnis hätten beeinträchtigen können.

Mit dem Ausbruch der bewaffneten Auseinandersetzungen in Kroatien sah sich jedoch die ungarische Regierung einem Dilemma ausgesetzt, das sie einerseits zu einer weitgehenden Zurückhaltung verpflichtete, sie andererseits gute Beziehungen zu allen südslawischen Ländern suchen und gleichzeitig für den Schutz der Konnationalen eintreten ließ. Die Sorge um die Konnationalen in der Vojvodina, die sich mit einem wachsenden serbischen Nationalismus konfrontiert sahen, hinderte Ungarn an eindeutigen Stellungnahmen in der jugoslawischen Krise, obwohl es Sympathien für das slowenische und kroatische Unabhängigkeitsstreben hegte. Der ungarische Außenminister betonte, daß es „sehr gefährlich für die in der Vojvodina lebenden Ungarn [wäre], wenn unsere Regierung als erstes Land oder als einer der ersten Staaten diese beiden Republiken [Kroatien und Slowenien, Anm. d. Verf.] anerkennen würde. Die serbische Propaganda würde aus diesen Ungarn einen

³⁰ Vgl. hierzu Reisch, A.A.: Slovakia's Minority Policy and International Scrutin, in: RFE/RL Research Report 2,49/1993, S. 35-42.

³¹ Siehe Okolicsanyi, K.: Slovak-Hungarian Tension: Bratislava Diverts the Danube, in: RFE/RL Research Report 1,49/1992, S. 49-54.

³² Meier, S. 201.

Sündenbock machen, indem sie sagt, daß Ungarn der Feind Jugoslawiens und Serbiens sei.³³ Den Ausweg aus diesem Dilemma suchte die ungarische Politik in der strikten Unterstützung der westlichen Jugoslawienpolitik, von der auch die Gewährleistung der eigenen Sicherheit erhofft wurde,³⁴ versuchte aber auch mit Serbien gutnachbarliche Anknüpfungspunkte zu finden. Durch die innenpolitische Entwicklung in Serbien verschlechterte sich jedoch die Lage der ungarischen Minderheit, die nicht nur gezwungen wurde, für die serbischen Ziele zu kämpfen, sondern sich auch mit einem zunehmend aggressiver werdenden Nationalismus konfrontiert sah. Die ungarische Regierung behielt – um die Lage der Konnationalen nicht noch weiter zu belasten – ihre vorsichtige Politik bei und bemühte sich, auf internationaler Ebene Garantien für die Ungarn in der Vojvodina zu erhalten.

Mit den übrigen Nachbarn – Kroatien, Slowenien, Österreich und der Ukraine – konnte die zweite Säule der ungarischen Außenpolitik weitgehende Erfolge im Bereich des Minderheitenschutzes verbuchen. Der im Dezember 1991 unterzeichnete ungarisch-ukrainische Grundlagenvertrag bezog sowohl die Frage der ungarischen Minderheiten, als auch die der Grenzankennung mit ein und sicherte auch in den darauffolgenden Jahren die Herausbildung guter Beziehungen, die für eine unproblematische Nachbarschaft sorgten.³⁵ Ähnlich wie die traditionell guten Beziehungen zu Österreich entwickelte sich das Verhältnis zu Kroatien und Slowenien, die beide einen qualitativen Minderheitenschutz etablierten, der besonders der ungarischen Minderheit zugute kam.

Neben den prioritären Zielen der Integration in die westlichen politischen, ökonomischen und sicherheitspolitischen Institutionen sowie der Durchsetzung des Minderheitenschutzes in bilateralen Abkommen, baute die ungarische Außenpolitik im Untersuchungszeitraum auch auf regionale und subregionale Kooperationen. Diese waren der dritte Hauptpfeiler der ungarischen Außenpolitik, der in erster Linie die ersten beiden Säulen stützen sollte, aber auch zu einer selbständigen politischen Konzeption der regionalen Integration wurde. Auf die politischen Kontakte und Erfahrungen der ARGE-ALP aufbauend, wurde 1989 durch Italien, Jugoslawien, Österreich und Ungarn die Quadragonale als neue, nicht mehr nur subregionale, sondern zwischenstaatlich-regionale Zusammenarbeit ins Leben gerufen, um „die grenzüberschreitende interregionale Zusammenarbeit zu fördern, Grenzen zu überwinden, politische Hindernisse zu beseitigen und Sprachbarrieren abzubauen“.³⁶ Die ungarische Regierung wollte „im Zuge der geplanten wirtschaftlichen Strukturreformen eine noch intensivere Kooperation zwischen Österreich, Ungarn, Jugoslawien und auch Italien suchen“³⁷ und hoffte auf diesem Weg die Überwindung der Ost-West-Grenzen erreichen zu können. Mit der Zeit entwickelte sich die Quadragonale als offene Kooperati-

³³ Außenminister Jeszszky: Bereits gute außen- und innenpolitischen Erfolge... [Interview], in: Osteuropa-Archiv 42/1992, S. A275.

³⁴ Siehe Reisch, A.A.: Hungary's Policy on the Yugoslav Conflict: A Delicate Balance, in: Report on Eastern Europe 2,32/1991, S. 34-44.

³⁵ Vgl. Reisch, A.A.: Hungarian-Ukrainian Relations Continue to Develop, in: RFE/RL Research Report 2,16/1993, S. 22-27.

³⁶ Arbeitsgruppe „Information“ der ARGE Alpen-Adria (Hg.): Die Arbeitsgemeinschaft Alpen Adria, Ljubljana 1995, S. 3.

³⁷ Sucharipa, E.: Die Pentagonale. Eine neue Form der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa, in: Europäische Rundschau 18,3/1990, S. 25.

onsform weiter und wurde mit der Erweiterung um die Tschechoslowakei im Mai 1990 zur Pentagonalen.³⁸ Mit der Aufnahme Polens im Juli 1991 entstand aus ihr die Hexagonale, und mit dem Zerfall Jugoslawiens und der darauffolgenden Aufnahme Kroatiens, Sloweniens, Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens wurde daraus 1993 die Mitteleuropäische Initiative. Diese Kooperationsform hatte in den Konzeptionen der ungarischen Außenpolitiker insbesondere aus der Minderheitenpolitischen Sicht eine herausragende Rolle, obwohl sie sich mit ihren Vorstellungen nicht durchsetzen konnten. Trotzdem erkannte die ungarische Regierung, daß dieser Kooperationsrahmen die Bemühungen um Etablierung eines qualitativen Minderheitenschutzes durchaus unterstützen und vor allem die Kooperationsfähigkeit und -willigkeit Ungarns verdeutlichen konnte.

Weitaus wichtiger als die Mitteleuropäische Initiative war für die ungarische Politik die Visegrád-Kooperation, die am 15. Februar 1991 vor dem Hintergrund der gemeinsamen politisch-sicherheitspolitischen Interessen Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns ins Leben gerufen wurde. Die als sicherheitspolitische, jedoch nicht explizit gegen die Sowjetunion gerichtete Zusammenarbeit sollte die Positionen der mitteleuropäischen Länder im geänderten internationalen Kontext verbessern und eine möglichst koordinierte Vorgehensweise der drei Reformländer sicherstellen. Hierfür wollten diese einander in Sicherheitsfragen konsultieren, gute Beziehungen auf allen Ebenen unterhalten, auf marktwirtschaftlicher Basis und mit Hilfe von Handelserleichterungen in allen Wirtschaftsbereichen zusammenarbeiten, auf allen politischen und verwaltungsrechtlichen Ebenen kooperieren sowie günstige Voraussetzungen für die nationalen Minderheiten schaffen. All diese Bereiche sollten ein Netzwerk hervorbringen, das die vollständige Souveränität der Staaten wiederherstellen und helfen sollte, die alten politischen wie ökonomischen Strukturen zu überwinden, um „die vollständige Integration in die europäische politische, wirtschaftliche, sicherheitspolitische und rechtliche Ordnung“³⁹ zu erreichen.

Nach der erfolgreichen Abstimmung der Politik gegenüber der Sowjetunion und dem Zusammenbruch der ehemaligen Hegemonialmacht verlor der sicherheitspolitische Aspekt an Bedeutung und die Kooperation auf wirtschaftlichem Gebiet rückte vor dem Hintergrund der Europa-Abkommen ins Zentrum des Interesses, wobei die ungarische Regierung jedoch keine Institutionalisierung der Kooperation wünschte, da sie befürchtete, daß „(...) jede [derartige, Anm. d. Verf.] Handlung (...) ein großer Fehler wäre“, weil sie den Integrationsprozeß in diese Institutionen [die EG, NATO und WEU, Anm. d. Verf.] verlangsamen könnte.“⁴⁰ Dennoch räumte sie, nicht zuletzt aufgrund des Drucks seitens der EG,⁴¹ aber auch im Sinne der dauerhaften politischen Stabilisierung der Region, der ökonomischen Kooperation Vorrang ein und setzte die Zusammenarbeit der Visegrád-Initiative mit der Schaffung einer mitteleuropäischen Freihandelszone (CEFTA) im Dezember 1992

³⁸ Siehe hierzu Sitzler, K.: Regionale Kooperation und europäische Integration. Die Pentagonale aus ungarischer Sicht, in: Südosteuropa 39/1990, S. 686-708. Neuhold, H. (Hg.): The Pentagonal/Hexagonal Experiment. New Forms of Cooperation in a Changing Europe, Wien 1991.

³⁹ Magyar-Csehszlovák-Lengyel Visegrádi nyilatkozat, in: Magyar Külpolitikai Évkönyv 1991, S. 146-149.

⁴⁰ So Ministerpräsident Antall, in Weydenthal, J.B.: The Cracow Summit, in: Report on Eastern Europe 2,43/1991, S. 29.

⁴¹ Siehe hierzu das Europa-Abkommen der EG mit Ungarn. Vgl. auch Richter, S., László, T.G.: A „visegrádi“ csoport országai közötti együttműködés és az európai csatlakozás dilemmái, in: Európa Fórum 4,2/1994, S. 51-61.

fort. Dieser Kooperationsrahmen wirkte sich stabilisierend auf die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen der mitteleuropäischen Länder aus und hatte nicht nur für Ungarn eine wachstumsfördernde Wirkung. Der in Višegrád eingeführte und von der ungarischen Regierung intensiv verfolgte Gedanke der regionalen Kooperation bedeutete eine Normalisierung und Erstarkung der regionalen und subregionalen Konsenskraft, verhinderte eine vielfach befürchtete Restauration der vortransformatorischen Epoche und verdeutlichte den westeuropäischen Ländern den politischen und ökonomischen Kooperationswillen der Reformländer.

Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die mehrdimensionale, auf drei konzeptionellen Säulen ruhende ungarische Außenpolitik der Jahre 1990 bis 1994 alle anstehenden Probleme des Übergangs und der neuen politischen-ökonomischen Konstellation aufgriff. Dabei waren die drei außenpolitischen Hauptrichtungen – Westintegration, Minderheitenfrage sowie mitteleuropäische regionale Kooperation – einander ergänzende und bedingende Konzeptionen, deren politische Umsetzung jedoch nicht immer naht- und konfliktlos ineinander griff. Während das Konzept der Westintegration ohne nennenswerte innen- wie außenpolitische Konflikte auf den Weg gebracht werden konnte, scheiterte die Herausführung der Minderheitenproblematik aus dem bilateralen Rahmen an den innenpolitischen Voraussetzungen in den Nachbarstaaten Rumänien, Serbien und der Slowakei, und Ungarn konnte auch innerhalb der regionalen Kooperationsformen keinen Partner mobilisieren, der die ungarischen Ziele langfristig unterstützen wollte. Dies lag jedoch nicht an den ungarischen Zielsetzungen *per se*, sondern eher an dem fehlenden internationalen Konsens in der Frage des Minderheitenschutzes. Die dritte außenpolitische Komponente ist als Teilerfolg der ungarischen Politik zu werten, da sie als Maßnahme, die die Westintegration unterstützte und förderte, erfolgreich war. Im Bereich des Minderheitenschutzes blieb die regionale Kooperation hinter den Erwartungen der ungarischen Politiker zurück, die aber auch nicht versuchten, den Minderheitenaspekt in diesem Zusammenhang überzustrapazieren, um die erreichten Kooperationsfortschritte und damit das Ziel der Westintegration nicht zu gefährden.