

Die Außen- und Sicherheitspolitik der sozial-liberalen Regierung Ungarns

Keresztes, Lajos

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Keresztes, L. (1995). *Die Außen- und Sicherheitspolitik der sozial-liberalen Regierung Ungarns*. (Aktuelle Analysen / BIOst, 56/1995). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-45785>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der sozial-liberalen Regierung Ungarns

Zusammenfassung

Infolge der geringen Größe und Ressourcen ist Ungarn nur bedingt fähig, die politischen Ereignisse zu beeinflussen und muß sich den Gegebenheiten anpassen. Außenpolitisches Ziel ist derzeit die Vollmitgliedschaft in NATO und EU. Solange diese Institutionen den Fahrplan für die Osterweiterung aber nicht ausgearbeitet haben, fehlt der ungarischen Außenpolitik ein klarer Orientierungsrahmen. Die Zweifel sowie geringe Hilfsbereitschaft des Westens einerseits und die erfolglosen Ausgleichsversuche mit den Nachbarländern andererseits engen den Spielraum der Horn-Regierung beträchtlich ein und geben Populisten die Chance, politisch an Kraft zu gewinnen.

Die in den Jahren 1989-1990 vor sich gegangene Systemveränderung bedeutete unter anderem eine grundlegend neue außenpolitische Orientierung gegenüber der bisherigen einseitigen Abhängigkeit von der Sowjetunion. Die Antall-Regierung formulierte zu diesem Zeitpunkt, dem Beispiel Adenauers folgend, als Leitsatz, daß die nationalen Interessen durch Orientierung auf den Westen zu verwirklichen sind. So kam das bis heute gültige System der Zielsetzungen zustande: vollständige Integration Ungarns in die euroatlantischen Institutionen, vor allem in die EU und in die NATO¹, und Beilegung der Streitfragen mit den Nachbarländern, insbesondere hinsichtlich der Lage der ungarischen Minderheiten, mit Unterstützung seitens westlicher Staaten und Organisationen. Diese Vorstellungen wurden von sämtlichen

¹ A Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapvelei [Grundprinzipien der Sicherheitspolitik der Ungarischen Republik], in: Tények Magyarországról, Külügyminisztérium, 3, 1993.

im Parlament vertretenen Parteien geteilt, einschließlich der damals in der Opposition befindlichen Ungarischen Sozialistischen Partei (MSZP) und Freien Demokratischen Union (SZDSZ). Diese kritisierten die damalige Regierung nur wegen bestimmter Akzentsetzungen, etwa wegen als nationalistisch mißzuverstehender Erklärungen bzw. wegen übermäßiger Betonung der Minderheitenfrage.¹ Für den Fall der Machtübernahme erklärten sich beide Parteien bereit, die damals auf dem toten Punkt angelangten Verhandlungen mit den Nachbarstaaten ohne Bedingungen wieder aufzunehmen. Zugleich sollte, um die politische Atmosphäre zu verbessern, dem ständigen Verlangen der Nachbarländer entsprochen und demgemäß nochmals betont werden, daß die Ungarische Republik gegen ihre Nachbarn keinerlei territoriale Forderungen erhebt. Im Sinne dieser Konzeption und zur Stärkung des Vertrauens trafen sich die Führer der SZDSZ und der MSZP im Laufe der Wahlkampagne mehrmals mit Vertretern der slowakischen Regierung, um ihren Standpunkt darzulegen und die Offenheit zu verstärken. Zur damaligen Entspannung trug wesentlich bei, daß sich die slowakische Regierung zu diesem Zeitpunkt nur mit der stillschweigenden Unterstützung der Repräsentanten der ungarischen Minderheit an der Macht halten konnte.

Die außenpolitischen Ziele der Regierung Horn

Die Sozialisten haben ihren Wahlsieg wegen ihres wirtschaftlichen und sozialen Programms errungen; die Außenpolitik spielte nur eine untergeordnete Rolle. Dementsprechend wurde die Außen- und Sicherheitspolitik im Regierungsprogramm wirtschaftlichen Interessen untergeordnet. In der Außenpolitik setzte sich die Regierung in diesem Programm drei Hauptziele: Garantie der Sicherheit des Landes; Sicherung der für das Land unter wirtschaftlichem Aspekt unentbehrlichen Quellen und Märkte; Vermittlung eines authentischen Bildes über die Ungarische Republik und die Bestrebungen ihrer Regierung.² Diese Ziele suchte die Regierung seither zu verwirklichen³ und berücksichtigte dabei, daß Ungarn die äußeren Geschehnisse infolge seiner geringen Größe und anderer Umstände weniger beeinflussen kann, als diese sich umgekehrt auf die eigene Sicherheit und Stabilität auswirken.

Westintegration

Das erste und wichtigste Ziel ist ein schneller Anschluß an den Westen und eine möglichst baldige vollberechtigte Mitgliedschaft in EU und NATO sowie eine enge Anbindung des Landes an die entwickelten Industrieländer und deren Organisationen wie etwa die OECD. Dabei erscheint das Verhältnis zu Deutschland und zu den USA besonders wichtig. Deutschland ist als bestimmende wirtschaftliche und finanzielle Macht in Mitteleuropa an der schnellen Integration Ungarns und der gesamten Region mehr als andere Mächte interessiert; es hat zu diesem Zwecke auch die meisten Opfer gebracht. Die Kooperation wird durch das moralische Kapital, das sich Ungarn durch seine Rolle bei der deutschen Vereinigung erworben hat, und dadurch erleichtert, daß es gegenüber einem starken Deutschland keine Ängste und Vorbehalte hat. Die USA, die in der NATO die bestimmende Kraft sind, haben in der Frage von deren Erweiterung nach Osten entscheidenden Einfluß. Auch haben amerikanische Investoren in Ungarn, größtenteils über europäische Tochtergesellschaften, bisher am meisten Kapital angelegt. Diese besondere Aufmerksamkeit gegenüber der amerikanischen Wirtschaft manifestierte sich eindeutig während der Amerika-Reise Gyula Horns Anfang Juni 1995. Als dritter wichtiger Bereich der wirtschaftlichen Diplomatie können die internationalen Finanzorganisationen (IMF, Weltbank) betrachtet werden, bei denen die sozial-liberale Regierung ihre Position als stabiler und zuverlässiger Partner behaupten und ausbauen will.

¹ Rede des Ministerpräsidenten Gyula Horn im Parlament am 27.9.1994, in: A Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma Sajtó és Kémzetközi Tájékoztatói Főosztály, S. 38.

² A Magyar Köztársaság Kormányának Programja 1994-1998 [Programm der Regierung der Ungarischen Republik 1994-1998], Budapest 1994, S. 145-146.

³ Ebenda, S. 146-147.

Zugleich mußte die neue Regierung jedoch gerade im Außenwirtschaftsbereich Mißerfolge hinnehmen.¹ Bedingt zum Teil durch die fortschreitenden Umwandlungsprozesse und zum Teil durch die falsche Wirtschaftspolitik der vorangegangenen sozialistischen Epoche (hohe Schuldenlast pro Kopf der Bevölkerung, unterentwickelte Infrastruktur), hat sich die Zahlungsbilanz seit 1993 kontinuierlich verschlechtert, und die westlichen Kreditgeber waren nicht länger zu weiterer Finanzierung bereit. Die Regierung Horn mußte sich widerstrebend eingestehen, daß sie ihre Versprechungen im sozialen Bereich nicht verwirklichen konnte. Der neue Finanzminister mußte in dem nach ihm benannten Borkos-Programm radikale Budgetkürzungen vorsehen. Dieses Programm, das eine erhebliche Modifizierung von 21 Gesetzen einschloß, wurde von der Regierung unter heftiger Kritik der Opposition und in großer Eile - wegen der bevorstehenden Washington-Reise G. Horns - verabschiedet.² Dieser USA-Besuch wurde zu einer großen Enttäuschung; die Opposition bezeichnete ihn als einen glatten Mißerfolg³. Es war nicht gelungen, mit dem IMF ein neues Abkommen über die grundsätzliche Bereitschaft zu neuen Krediten und Zustimmung zum Budget zu schließen. Statt dessen wurde nur eine Fortsetzung der Verhandlungen vereinbart.

Eine weitere bittere Pille ist, daß sich die Vollmitgliedschaft in der EU in eine immer fernere Zukunft verschiebt.⁴ Es zeichnet sich eine Verzögerungstaktik der EU-Mitgliedstaaten ab, nach der die Beitrittskandidaten ihre Krisen aus eigener Kraft zu lösen haben. Zugleich gibt es innerhalb der EU sehr starke Lobbys gegen eine Osterweiterung. Auch darf nicht unbeachtet bleiben, daß die gesamte Region einschließlich Ungarns, auf Kapitalexporte angewiesen ist und daß sich in letzter Zeit die Attraktivität als Investitionsziel stark verringert hat. Sogar die bisherige Führungsposition Ungarns innerhalb der Visegrader Gruppe ist gefährdet.

Das Verhältnis Ungarns zu seinen Nachbarn und den dort lebenden ungarischen Minderheiten

Die Beziehungen Ungarns zu den Nachbarstaaten müssen ebenfalls zwei Konditionen erfüllen.⁵ Einerseits will die ungarische Regierung auch da unter allen Umständen den internationalen Erwartungen gerecht werden. Andererseits aber kann sie die Lage der dort lebenden ungarischen Minderheit nicht außer acht lassen. Das war bereits in der Außenpolitik der vorhergehenden Regierung zu beobachten, als diese gegen die Mitgliedschaft der Slowakei und Rumäniens in der EU keinen Einspruch einlegte. Sie leistete diesen Verzicht in der Hoffnung, daß das Problem dann auf europäischer Ebene behandelt werden würde. In diesem Sinne ist auch das Regierungsprogramm in seinen Rumänien und die Slowakei betreffenden Abschnitten formuliert. Es heißt darin, daß es darum gehe, die Minderheitenfrage an die Normen des Europarats und der OSZE zu binden.

Die mit den Nachbarstaaten geführten Verhandlungen über Grundlagenverträge verzögerten sich zunächst - ohne ungarisches Verschulden - um mehrere Monate. Es beschleunigte anschließend die Verhandlungen⁶, daß westliche Politiker erklärten, die Verträge schüfen die Voraussetzung für eine schnelle und vollberechtigte Mitgliedschaft der mitteleuropäischen Staaten in EU und NATO und beschleunigten die Aufnahme. Als Termin für den Vertragsabschluß wurde die Pariser Sicherheitskonferenz im März 1995 empfohlen. Diese Erklärungen übten einen nicht unbedeutenden Einfluß auf die betroffenen Regierungen aus, insbesondere auf die ungarische Führung, welche die Rolle eines Musterschülers übernommen hat. Im übrigen erschienen Budapest diplomatische Erfolge notwendig, um die wirtschaftlichen Schwierigkeiten wenigstens teilweise zu kompensieren und/oder die nachgiebige Außenpolitik für Oppo-

¹ Über die wirtschaftlichen Probleme sprach Ministerpräsident Gyula Horn im Parlament am 27.9.1994, a.a.O., S. 2-6.

² Der rechtsgerichtete Populist József Torgyán, Führer der Kleinlandwirtpartei, sprach offen von Landesverrat.

³ In den Wortmeldungen der Fraktionsvorsitzenden der Oppositionsparteien auf der Sitzung am 12. Juni 1995 in der Fernsehsendung "Parlamenti Napló".

⁴ Während des Besuchs einer Delegation des schwedischen Parlaments wurde 2005-2010 als möglicher Termin genannt.

⁵ Regierungsprogramm, a.a.O., S. 148.

⁶ Über die offene ungarische Haltung hinsichtlich der Grundverträge: A Magyar Köztársaság Külügyminisztérium Szóvivői Tájékoztató, 13.9.1994, S. 1-2.

sition und Bevölkerung akzeptabel zu machen. Wie bereits vorher vorauszusehen war, kam bis zur Pariser Konferenz keine Vereinbarung mit Rumänien zustande, das Empfehlung Nr. 1201 des Europarats bislang ablehnt, gemäß der Minderheiten auch territoriale Autonomie erhalten können. Die slowakische Seite teilte bei Unterzeichnung des Grundlagenvertrags in einer Note mit, daß sie Autonomie für die ungarische Bevölkerungsgruppe im Lande von vornherein ausschließe. Im Verlaufe der Diskussionen um die Ratifizierung des Vertrags, die Mitte Juni 1995 im ungarischen Parlament stattfanden, begründete die Opposition ihre ablehnende Haltung mit den jüngsten Geschehnissen in der Slowakei.¹ Es wurde sogar darauf hingewiesen, der bisher bestehende außenpolitische Konsens würde gefährdet, wenn die Regierung die Interessen der außerhalb des Landes lebenden Ungarn um einer schnellen Westintegration willen opfern würde. In der Debatte wurde auch mehrmals die Ansicht geäußert, daß der Westen nach Vertragsabschluß bei der Einhaltung der Vereinbarungen nicht mehr helfen würde. Auch werde die EU-Mitgliedschaft mit immer neuen Bedingungen in eine ferne Zukunft verschoben. Die Regierung ließ sich in eine Diskussion über diese Zweifel ein. In der Argumentation stellte sich heraus, daß es auch in ihren eigenen Reihen ernsthafte Bedenken gab. Das ungarisch-slowakische Verhältnis wird zudem durch den sich seit Jahren hinziehenden Streit über die Bös-Nagyamaros-Staustufe erschwert. Mit der Realisierung der "C"-Variante, der einseitigen Umleitung der Donau durch die Slowakei; hat die Auseinandersetzung ein neues Stadium erreicht, denn damit verändert sich die Art der 1947 im Pariser Frieden festgelegten Grenze. Aus diesem Grund und aus Protest gegen die starke Umweltbelastung hat sich die ungarische Regierung an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag gewandt. Dessen Urteil wird für frühestens Ende 1995 erwartet.

Im Verhältnis zu Rumänien ist es trotz mehrerer Gesten der ungarischen Seite bis heute nicht gelungen, bezüglich der Minderheiten vom Fleck zu kommen. Nachdem sowohl der Außenminister als auch der Ministerpräsident Ungarns wiederholt erklärt hatten, das Land wolle nicht mit Rumänien einen schwächeren Vertrag abschließen als mit den anderen Nachbarstaaten, muß die ungarische Regierung auf einer Garantie für die kollektiven Rechte der Minderheit bestehen.² Die Initiative liegt jetzt bei der rumänischen Seite. Dort ist es immer noch nicht klar, ob sich das Land in Richtung Europa weiterentwickelt. Aus diesem Grunde hat die ungarische Regierung mehrmals ihre Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß der Westen die ungarischen Anstrengungen um gutnachbarschaftliches Einvernehmen positiv bewerten möge. Ungarn dürfe nicht für Mißerfolge bestraft werden, für die es keine Schuld trage.

Das Verhältnis Ungarns zu Jugoslawien ist besonderer Art. Gegenüber der dort lebenden ungarischen Minderheit ist von offizieller jugoslawischer Seite eine bestimmte Aufgeschlossenheit zu beobachten. Zugleich jedoch hat das Embargo gegen Jugoslawien Ungarn einen außerordentlich großen wirtschaftlichen Schaden zugefügt. Daher ist Ungarn an einer baldigen Lockerung oder Aufhebung der Blockade seitens der UNO interessiert.³

Elemente der Landesverteidigung in der ungarischen Sicherheitspolitik

Wie es bereits im Regierungsprogramm hieß, spielt im Bereich der Sicherheit des Landes militärische Macht eine weitaus geringere Rolle als eine aktive Außenpolitik, denn Ungarn werde von keinem seiner Nachbarn direkt militärisch bedroht.⁴ Der Bürgerkrieg im früheren Jugoslawien wird mit großer Wahrscheinlichkeit nicht auf Ungarn übergreifen. Die gleichwohl noch bestehenden Risiken will Ungarn mittels bilateraler militärischer Abkommen verringern. Hervorzuheben ist, daß die militärische Zusammenarbeit der am besten funktionierende Aspekt des ungarisch-rumänischen Verhältnisses ist. Das ungarische Parlament begann am 21. Juni 1995 eine Debatte über den Zustand der ungarischen Armee⁵ und über deren mittel- bis langfristige Entwicklung. Nach Ansicht des Ministers für nationale Verteidigung,

¹ Die slowakische Regierung scheint vor der Ratifizierung des Grundvertrags mehrere, die ungarische Minderheit benachteiligende Gesetze annehmen zu wollen, wie z.B. das Gesetz über den Sprachgebrauch.

² Interview mit Gyula Horn in der Radiosendung "Rádás" vom 21.6.1995.

³ Regierungsprogramm, a.a.O., S. 148.

⁴ Ebenda, S. 145.

György Keleti, besteht die wichtigste Aufgabe darin, die ungarische Armee unter Beachtung des Sparsamkeitsgebots so schnell wie möglich so umzugestalten, daß sie rasch in die NATO eingegliedert werden kann.¹ Als wichtigstes Mittel zu diesem Zweck gelten: aktive Teilnahme Ungarns an der Initiative "Partnerschaft für den Frieden", gemeinsame Manöver mit Einheiten der NATO sowie mit britischen und amerikanischen Truppen; Ausbildung an Militäarakademien der NATO-Staaten; fortgesetzte Beteiligung an UNO-Missionen. Die ungarische Regierung wartet auf eine baldige Bekanntgabe der Bedingungen für Vollmitgliedschaft in der NATO, denn nur als NATO-Mitglied betrachtet sie ihr Land als sicher. Ungarn möchte, daß die Verhandlungen über eine Aufnahme bereits 1997 beginnen. Dabei spielt für die

⁵ Nach den neuesten Angaben setzt sich die Gesamtzahl von 89.175 aus 16.321 Offizieren, 10.682 Unteroffizieren, 40.964 ihren Grundwehrdienst Ableistenden und 21.208 Zivilangestellten zusammen. Vgl. Honvédelem '95 [Landesverteidigung 1995], Budapest 1995.

¹ G. Keleti, Hungary and Euro-Atlantic integration, in: The RUSI Journal, June 1995, S. 8-10.

ungarische Führung die unberechenbare interne Entwicklung Rußlands eine wesentliche Rolle. Sie hat mit der russischen Seite Konsultationen über die Mitgliedschaft in der NATO geführt, behält sich aber allein die Entscheidung darüber vor. Mit Bedauern muß sie feststellen, daß vor allem in russischen Militärkreisen noch immer die Denkweise einer Großmacht gepflegt und demgemäß eine Osterweiterung der NATO als Gefährdung der russischen Sicherheit gesehen wird. In Ungarn wird gemutmaßt, daß Moskau in dieser Angelegenheit vom Westen sozusagen ein Vetorecht eingeräumt bekommen habe: Bis zur Wahl des russischen Präsidenten wird, um die Position Jelzins zu stärken, keine Entscheidung getroffen. Unter dem Aspekt der ungarischen Sicherheit wäre es vorteilhaft, wenn so viele Nachbarn wie möglich gleichzeitig mit Ungarn Mitglied der NATO werden würden.

Weitere Elemente der Sicherheit

Die ungarische Regierung ist sich im klaren darüber, daß Ungarns Sicherheit nicht militärisch, sondern durch Konflikte auf anderer Ebene bedroht wird.¹ Darunter sind in erster Linie illegale Migration und internationale Kriminalität hervorzuheben. Diese Momente stellen das ungarisch-ukrainische Verhältnis auf die schwerste Probe. Im Mai 1995 schlug Horn in Kiew die Einführung eines Visumzwangs vor, wenn es nicht gelinge, die ukrainische organisierte Kriminalität auf andere Art und Weise erfolgreich zu bekämpfen. Die Abschaffung des Visumzwangs und der freiere Grenzübertritt haben bis dahin unbekannte Probleme aufgeworfen. Ungarn wurde zum Transitland und zum Teil auch zum Bestimmungsland von Rauschgifttransport und Menschenschmuggel. Das Problem der illegalen Immigration² wird noch dadurch verschärft, daß Ungarn aufgrund internationaler Verträge verpflichtet ist, Personen aufzunehmen, die über sein Gebiet in ein Drittland einreisen.

Zugleich scheint es, daß das Eintreten gegen die erwähnten Sicherheitsrisiken, eine Art filternde Funktion Ungarns, sein Sicherheitsbeitrag zur Stabilität der westlichen Hälfte des Kontinents sein kann, was westliche Politiker als eine der Voraussetzungen für Mitgliedschaft in der NATO und EU formuliert haben.

Zusammenfassend läßt sich über ungarische Außen- und Sicherheitspolitik sagen, daß das Land aufgrund seiner Größe und Ressourcen die Ereignisse nur in geringem Maße beeinflussen kann. Es muß sich ihnen vielmehr weiterhin anpassen. Dementsprechend werden alle Interessen der euroatlantischen Integration als absoluter Priorität untergeordnet. Diese Politik wird außerordentlich dadurch erschwert, daß seitens des Westens eine ostpolitische Konzeption zu fehlen scheint. Dies macht den hinsichtlich des Beitritts bislang ungebrochenen außenpolitischen Konsens im Parlament unsicher und gibt populistischen Strömungen innerhalb der Opposition Auftrieb.

Lajos Keresztes

Der Verfasser lehrt an der ELTE Universität, Budapest, Politikwissenschaft.
Redaktion: Gerhard Wettig

¹ Regierungsprogramm, a.a.O., S. 153.

² Die ungarischen Grenztruppen waren im Zeitraum vom 1.5.-31.12.1994 in nahezu 160.000 Fällen gezwungen, Maßnahmen als Fremdenpolizei zu ergreifen, davon in 137.000 Fällen die Personen zurückzuschicken, 14.500 Personen auszuweisen und über die Grenze zu schieben. Diese Maßnahmen erstreckten sich in erster Linie auf rumänische, ukrainische und jugoslawische Staatsbürger, in: Határőrség 1994, Budapest 1995.