

**DUNAY PÁL**

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG  
SZOMSZÉDSÁGPOLITIKÁJA A KÜLPOLITIKA  
RENDSZERÉBEN 1990-1999**

## **Nemzetközi Kapcsolatok Tanszék**

**Témavezető: Dr. Rostoványi Zsolt**

**Bíráló Bizottság:**

**Copyright@Dunay Pál**

**Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási  
Egyetem**

**Nemzetközi Kapcsolatok Program**

**A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG  
SZOMSZÉDSÁGPOLITIKÁJA A KÜLPOLITIKA  
RENDSZERÉBEN 1990-1999**

**Ph.D. értekezés**

**Dunay Pál**

**Budapest, 2000**

## **T a r t a l o m** **(Inhaltverzeichnis)**

- I. Rahmenbedingungen ungarischer Außenpolitik nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation
  - 1. Stabilität nach dem Ende des Konfrontationssystems
  - 2. Das Nationale: zur aktuellen Relevanz eines alten Problems
    - 2. 1 Nation, Nationalstaat, Nationalismus - Annäherung an Begriffe und Definitionen
    - 2. 2 Zum Stellenwert von Nationalismus in der Systemtransformation Mitteleuropas
  - 3. Osteuropa, Mittelosteuropa, Ostmitteleuropa, Mitteleuropa, Südosteuropa?
  
- I. Hypotheken aus der Vergangenheit: Ungarns Beziehungen zu seinen Nachbarn
  - 1. Denkrichtungen und Konzepte ungarischer Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik
    - 1. 1 Ausgangspunkt Minderheitenpolitik: das Konzept der Regierung Antall
    - 1. 2 Ausgangspunkt Nachbarschaftsbeziehungen: das Konzept der Regierung Horn
  - 2. Alte Konflikte und die Wende zur Zusammenarbeit mit Rumänien
    - 2. 1 Ethnopolitik als Barriere zwischen rumänischer Mehrheit und ungarischer Minderheit

- 2. 2 Stagnation Kooperationsansätze und Durchbruch in den zwischenstaatlichen Beziehungen
- 3. Neuer Staat im Norden: Annäherung an die unabhängige Slowakei
- 3. 1 Keine Wende zum Besseren in den Mehrheits-Minderheitsbeziehungen
- 3. 2 Nach Dauerstreit Durchbruch auf zwischenstaatlicher Ebene?
- 4. Kriegen und Frieden im Süden: Drahtseilakt gegenüber Jugoslawien und seinen Folgestaaten
- 4. 1 Unterstützung der Jugoslawienpolitik des Westens
- 4. 2 Ungarns spezifische Interessen und das bilaterale Verhältnis zu Serbien
- Exkurs: Lage der ungarischen Minderheit in Slowenien und Kroatien
- 4. 3 Antall-Brief und Boross-Statement: Die Widersprüche brechen auf
- 5. Zerfall einer Weltmacht: zwischen Pragmatismus und Ideologie gegenüber der Sowjetunion und ihren Folgestaaten
- 5. 1 Verhandelter Abstand zur Sowjetunion in Auflösung
- 5. 2 Doppelbödiges Annäherung an das Rusland Jelzins
- 5. 3 Gute Nachbarschaft mit der unabhängigen Ukraine
- 5. Ansätze subregionaler Kooperation - Visegrád-Gruppe, CEFTA und ZEI
- 6. 1 Visegrád
- 6. 2 Central European Free Trade Agreement/Area (CEFTA)
- 6. 3 Pentagonale, Hexagonale und die Zentraleuropäische Initiative
- 6. 4 Andere Kooperationszusammenhänge

## **6.5 Einige Schlußfolgerungen zu subregionaler Kooperation**

### **III. Bedingungen, Ziele und Konzepte ungarischer Außenpolitik 1990 bis 1997: Versuch einer Bilanz**

Abkürzungsverzeichnis

Literaturverzeichnis

## 2. Das Nationale: zur aktuellen Relevanz eines alten Problems

Nahezu unstrittig ist, daß ethнопolitische Konflikte eine wesentliche Rolle bei der Systemtransformation der Länder Mittel- und Osteuropas spielen.<sup>1</sup> Mit dieser offensichtlichen, jedoch wenig aussagefähigen Feststellung endet die Einigkeit aber schon. Denn ob es sich um ein Wiederaufleben von ethnischem Nationalismus, eine 'Renaissance' eines zwischenzeitlich offenbar weniger wirksamen Phänomens oder um dessen kontinuierliche Wirksamkeit, die "Dauer des Nationalen"<sup>2</sup> handelt, ob ein "Entwicklungsnationalismus", der "in spezifischen entwicklungspolitischen Problemstellungen begründet ist"<sup>3</sup>, notwendig ist oder ob Nationalismus eher die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft behindert, ist ebenso umstritten wie die Ursachen für die neue oder alte Prominenz der ethнопolitischen Dimension erklärungsbedürftig sind und die Frage, wie lange man wo mit welchen Ausprägungen von Nationalismus zu rechnen habe, offen bleibt. Die theoretische Unsicherheit und prognostische Unfähigkeit der Politikwissenschaft gegenüber den ethнопolitischen Problemstellungen (nicht nur) in Mittel- und Osteuropa erinnert an ihr nahezu vollständiges Versagen, das Ende der Ost-West-Konfrontation und die weithin friedliche Auflösung der Sowjetunion auch nur zu erahnen. Gaddis ist diesbezüglich zu einem vernichtenden Urteil über die Bemühungen von vier Jahrzehnten gekommen:

The efforts theorists have made to create a 'science' of politics that would forecast the future course of world events have produced strikingly unimpressive results: none of the three general approaches to theory that have evolved since 1945 came anywhere close to anticipating how the Cold War would end. [...] Either those theories were themselves artifacts of the Cold War, in which case they lacked the universal applicability so often claimed for them; or they were universally applicable, in which case they were simply wrong.<sup>4</sup>

Es gibt wenig Grund zu der Annahme, daß die Wissenschaft heute besser in der Lage wäre, die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa vorherzusehen. Da-

---

<sup>1</sup> Eine der raren Ausnahmen repräsentiert Applebaum, für die die größte Gefahr für Demokratie und Stabilität in Mitteleuropa "does not - and never did - come from the new or the old nationalist right. The danger comes from the old left, from the remnants of the communist parties, [...]" (Anne Applebaum, *The Fall and Rise of the Communists. Guess Who's Running Central Europe?*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6/1994, S. 8). Dieser Ansatz verstellt die Untersuchung der Bedeutung ethнопolitischer Faktoren für die Systemtransformation schon dadurch, daß er das Etikett 'nationalistisch' ausschließlich mit 'rechts' identifiziert.

<sup>2</sup> Günter Schödl, *Die Dauer des Nationalen. Zur Entwicklungsgeschichte des 'neuen' Nationalismus im östlichen Europa*, in: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelbe (Hrsg.), *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität*, Stuttgart 1993, S. 123-155.

<sup>3</sup> Dieter Senghaas, *Vom Nutzen und Elend der Nationalismen im Leben der Völker*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32/92, 24. Juli 1992, S. 23.

<sup>4</sup> John Lewis Gaddis, *International Relations Theory and the End of the Cold War*, in: *International Security*, Vol. 17, No. 3/1992/93, S. 53.

gegen spricht schon der in den vergangenen Jahrzehnten dominante "Wirklichkeitsverlust sozialwissenschaftlicher Analyse"<sup>5</sup>, die glaubte, angesichts der vertieften Integration der 'postindustriellen' Gesellschaften Westeuropas den 'nationalen' Faktor als Restkategorie vernachlässigen zu können. In den kurzen Jahren seit der Wende 1989/1990 haben sich die Erwartungen bezüglich der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa wenigstens zweimal wesentlich verändert. Zwar glaubten 1989 die wenigsten an 'das Ende der Geschichte'<sup>6</sup>, aber die Hoffnung, daß "schon an der Jahrhundertwende [...] Gesamteuropa als ein sich vernetzender einheitlicher Wirtschaftsraum erkennbar" sein werde, "der Übergang in ein Europäisches System kollektiver Sicherheit als ein selbstverständlicher Schritt empfunden" würde und "ethno-nationalistische Konflikte entschärft und ohne Anwendung von Gewalt geregelt werden"<sup>7</sup> könnten, war allgemein verbreitet - Senghaas war nur mutiger als andere, dies niederzuschreiben. Mit den Jugoslawienkriegen schlug diese Erwartungshaltung in ihr Gegenteil um. Mitte 1992 schrieb Schoch: "Fassungslos werden wir zu Zeugen, wie in den meisten postkommunistischen Gesellschaften nationalistischer Haß aufbricht und sich in Gewalt und Terror gegen Minderheiten, in Bürgerkriegen und Kriegen entlädt."<sup>8</sup> Mittlerweile hat sich die Einschätzung durchgesetzt, daß die Entwicklung innerhalb der GUS und in Mitteleuropa qualitativ unterschiedlich verläuft, daß der post-jugoslawische Raum (minus Slowenien) als Sonderfall anzusehen ist und es im Rest Mitteleuropas "keine automatische Spirale eines sich an den sozialen Spannungen aufschaukelnden Nationalismus gibt."<sup>9</sup> Unabhängig davon, daß wir die letztgenannten Erwartungen teilen, bleibt auffällig, wie rasch und in welcher direkter Abhängigkeit von einzelnen Ereignissen (oder Nichtereignissen) sich der wissenschaftliche Erwartungshorizont in den vergangenen Jahren teilweise drastisch verändert hat.<sup>10</sup> Angesichts dieser tiefgreifenden Unsicherheit wissenschaftlicher Bemühungen gegenüber den zahlreicheren manifesten wie latenten ethno-politischen Konflikten gilt es zu prüfen, inwieweit einerseits ältere Ansätze, andererseits das neuere Instrumentarium des Institutionalismus zum Verständnis der aktuellen ethno-politischen Konfliktlagen beitragen können.

---

<sup>5</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 124.

<sup>6</sup> Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte?, in: Europäische Rundschau, 17. Jg., Nr. 4/1989, S. 3-25.

<sup>7</sup> Dieter Senghaas, Europa 2000. Ein Friedensplan, Frankfurt/M. 1990, S. 84, 86 u. 87.

<sup>8</sup> Bruno Schoch, Nach Straßburg oder nach Sarajewo? Zum Nationalismus in postkommunistischen Übergangsgesellschaften, Frankfurt/M. 1992 (HSFK-Report 6/1992), S. 7.

<sup>9</sup> Dieter Segert/Csilla Machos, Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure, Opladen 1995, S. 302.

<sup>10</sup> Dies ist nicht als Kritik an der hier zitierten Literatur aufzufassen, sondern reflektiert das bereits oben angesprochene Problem der sehr begrenzten Prognosefähigkeit von Politikwissenschaft.

## 2.1. *Nation, Nationalstaat, Nationalismus, nationale Minderheit - Annäherung an Begriffe und Konzeptionen*

Um die theoretische Fassung des Problemkomplexes Nation, Nationalstaat und Nationalismus bemühen sich verschiedene Wissenschaftszweige seit mehr als einem Jahrhundert. Ein 'abschließendes', 'gültiges' oder auch nur halbwegs befriedigendes Ergebnis ist dabei trotz eindrucksvoller Einzelansätze nicht erzielt worden. Schon diese relative Erfolglosigkeit zahlloser Anstrengungen spricht dafür, daß wir uns noch (mitten?) im Kraftfeld jenes Phänomens bewegen, das wir zu begreifen versuchen. Angesichts einer unüberschaubaren Menge an historischem Material, der Vielzahl widersprüchlicher oder nicht aufeinander bezogener Begriffe und Konzeptionen verschiedener Teildisziplinen und der Tatsache, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema immer auch die wechselnden Prämissen der jeweiligen politischen Situation widerspiegelt,<sup>11</sup> haben viele Autoren darauf verzichtet, die Kernbegriffe explizit zu definieren, oder sie haben diese Aufgabe erst am Ende langer Abhandlungen in Angriff genommen. Diese beiden Wege stehen uns hier nicht offen: Da Ungarns Außenpolitik von Problemen 'nationaler' Minderheiten wesentlich mitbestimmt wird, brauchen wir einerseits einen 'Begriff' bzw. eine analytische Konzeption der 'Nation', der 'nationalen Minderheit' usw. und seien sie noch so lückenhaft, andererseits steht uns zu deren Erarbeitung nur begrenzter Raum zur Verfügung. Das Ergebnis kann daher nur eine Annäherung an Begriffe und Konzeptionen sein, eine Verständigung, in welchem Sinne wir sie im Rahmen dieser Studie gebrauchen wollen. Wir werden uns dabei auf die in der Hierarchie der Begriffe "ethnischer Gebilde"<sup>12</sup> am höchsten angesiedelten, staatsnächsten und politisiertesten Konzepte wie Nation, Nationalismus und Nationalstaat konzentrieren und allgemeinere Konzepte wie Ethnie und Volk nur insoweit erörtern, als dies für unseren Zweck, eine hinreichende konzeptionelle Basis zu schaffen, unumgänglich erscheint.

Auch wenn einzelne Autoren abweichende Datierungen vornehmen und Vorformen unterschiedlich abgrenzen, so herrscht doch weithin Einigkeit, daß Nationalismus und Nationalstaat historische Erscheinungen sind, die ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts Bedeutung gewinnen und mit der Französischen Revolution prägende Kraft erlangen.<sup>13</sup> Schon dies verweist die in Mit-

<sup>11</sup> Vgl. Peter Burian/Hans Mommsen, [Stichwort] Nationalstaat, in: C. D. Kernig (Hrsg.), Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. IV, Freiburg/Basel/Wien 1971, S. 719.

<sup>12</sup> Unter diesem Begriff faßt Francis zunächst alles, was als Volk, Nation, Nationalität, Minderheit usw. bezeichnet wird (vgl. Emerich Francis, Ethnos und Demos, Berlin 1965, S. 28).

<sup>13</sup> Vgl. Hans Kohn, The Idea of Nationalism, New York 1948, S. 3; Hans Mommsen/Albrecht Martiny, [Stichwort] Nationalismus, Nationalitätenfrage, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 6), S. 629.

tel- und Osteuropa beliebte Übung, die Geschichte der eigenen 'Nation' über viele Jahrhunderte zurückzuverfolgen, in den Bereich der Rechtfertigungsmythologie. Nach Mommsen und Martiny müßte eine Theorie des Nationalismus fünf Anforderungen genügen: Sie müßte den Nationalismus erstens gegenüber "religiösen und ideologischen Strömungen" und zweitens gegenüber Vorformen abgrenzen; sie müßte drittens "die sozialen Bedingungen angeben, unter denen Nationalismus entsteht"; viertens müßte eine solche Theorie die Erscheinungen sowohl des europäischen wie des außereuropäischen Nationalismus abdecken und fünftens schließlich eine "historisch abgestützte Typologie der verschiedenen inhaltlichen Ausprägungen des Nationalismus"<sup>14</sup> entwerfen. Auch wenn diese fünf Kriterien selbst ein prä-institutionalistisches Theorieverständnis implizieren, sind sie auch heute noch nützlich, um die immanente Widersprüchlichkeit der traditionellen Nationalismustheorien auf der Grundlage ihrer jeweiligen Annahmen darzulegen. Dabei stehen in der älteren Diskussion über die theoretische Erfassung von Nationalismus zwei Hauptfragen im Mittelpunkt: Zum einen die nach der Art der Nationsdefinition, zum anderen und verbunden damit die, ob Staat oder Nation das primäre Element darstellten. Konsens dürfte allerdings darüber bestehen, daß es "sinnlos [ist], von Nation und Nationalität zu sprechen, wenn diese Beziehung nicht mitgemeint ist."<sup>15</sup>

Die Existenz unterschiedlicher und widersprüchlicher Nationskonzepte ist nur vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Nationalstaatsentwicklung in Europa zu verstehen. Das vielleicht fruchtbarste Modell der west- und teilweise mitteleuropäischen Nationalstaatsentwicklung hat Mitte der siebziger Jahre Rokkan vorgelegt. Dieser Ansatz geht von drei<sup>16</sup> bzw. vier<sup>17</sup> Dimensionen funktionaler Differenzierung ursprünglicher lokaler Gemeinschaften aus: der wirtschaftlich-technologischen Differenzierung mit dem Kristallisationspunkt der Städte, der militärischen Differenzierung zur Kontrolle externer Konflikte, der rechtlichen Differenzierung zur Regelung innerer Konflikte sowie der kulturell-religiösen Differenzierung. Im Zuge der Entwicklung dieser Differenzierungslinien und ihrer Wechselwirkungen kristallisierten sich nach Rokkan drei unterschiedliche Regionen in West- und Mitteleuropa heraus:<sup>18</sup> Ein 'Handelsgürtel' vom Mittelmeer bis zur Nordsee, innerhalb dessen wirt-

---

<sup>14</sup> Ebd., S. 627.

<sup>15</sup> Eric J. Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*, Frankfurt/M./New York 1992, S. 20-21.

<sup>16</sup> Vgl. Stein Rokkan, *Cities, States, and Nations: a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development*, in: S. N. Eisenstadt/Stein Rokkan (Hrsg.), *Building States and Nations*, Bd. 1, Beverly Hills/London 1973, S. 75 f.

<sup>17</sup> Vgl. Stein Rokkan, *Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe*, in: Charles Tilly (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ 1975, S. 563 f.

<sup>18</sup> Osteuropa und das südliche Mitteleuropa bleiben bei Rokkan unberücksichtigt, das Modell endet mit Polen und Ungarn an seinem östlichen Rand, so daß die Entwicklungsbedingungen für diese Regionen nur aus den allgemeinen Modellannahmen Rokkans geschlossen werden können (vgl. ebd., Figure 8-7. A Schematic Geopolitical Map of Europe, S. 578-579).

schaftliche Macht derart ausgewogen auf eine Vielzahl von Städten verteilt war, daß sich nationalstaatliche Konzentrationen zuerst nur an den beiden Enden dieses Gürtels, in den Niederlanden und in der Schweiz herausbilden konnten, während im Kernbereich (Deutschland) die Städte so stark waren, daß eine nationalstaatliche Einigung erst spät und nur von außen (Preußen) möglich wurde. Die früheste Nationalstaatsentwicklung fand nach Rokkan an der westlichen Peripherie des Kernbereichs in Frankreich und Großbritannien statt, wo einerseits ein ausreichender Grad an Urbanisierung gegeben war, andererseits aber die regionale Dichte städtischer Machteinheiten nicht so hoch war, daß sie die Herausbildung absolutistischer und später nationalstaatlicher Machtkonzentration hätte verhindern können. Östlich des Handelsgürtels dagegen waren das wirtschaftliche Niveau niedrig, die Städte schwach und wurden große Reiche in der doppelten Frontstellung zum einen als Bollwerk gegen den Islam und zum anderen gegeneinander vor allem durch die Stärke ihrer administrativ-militärischen Strukturen zusammengehalten. "This conceptional map," so Rokkan, "reflects the fundamental asymmetry of the geopolitical structure of Europe"<sup>19</sup>. Der große Vorzug des Ansatzes von Rokkan ist es, die unterschiedlichen Phasen und Typen europäischer Nationalstaatsentwicklung in einem konsistenten Modell zu integrieren, wobei erst die unter unterschiedlichen Bedingungen ablaufende funktionale Rollendifferenzierung die ganz verschiedenen Ergebnisse nationalstaatlicher Machtkonzentration erklären kann. Die grundlegende Ausgangsdifferenz zwischen West- und Osteuropa liegt auf der wirtschaftlichen Ebene, im Grad der Urbanisierung. Die Auswirkungen dessen auf die europäische Nationalstaatsentwicklung faßt Rokkan so zusammen:

This is the fundamental contrast between the older Western systems and the newer systems emerging from the break-up of the great empires: the latecomers were not only late in achieving sovereign status, they were left with only a minimum of time to build up their institutions before they were faced with disruptive pressures from outside as well as from inside. The older systems developed in a multicentered international environment without any dominant models of successful development, with very slow transportation networks, and without any technologies for quick mass mobilization. The latecomers are faced with highly visible models of successful development, strong and polarized outside centers of economic and ideological influence.<sup>20</sup>

In seiner Ausarbeitung läßt Rokkans Modell Ost- und einen großen Teil Mitteleuropas unberücksichtigt. Einen Drei-Phasenansatz der europäischen Nationalstaatsentwicklung, der Mittel- und Osteuropa einbezieht, hat Schieder

---

<sup>19</sup> Rokkan, in: Eisenstadt/Rokkan (Hrsg.) 1973, a.a.O. (Anm. 16), S. 81.  
<sup>20</sup> Rokkan, in: Tilly (Hrsg.) 1975, a.a.O. (Anm. 17), S. 574.

vorgelegt.<sup>21</sup> Danach bildeten sich in einer ersten Phase in England und Frankreich Nationalstaaten, wobei ein bereits bestehender Staat in einer revolutionären Umwälzung, in der die Souveränität des absoluten Fürsten durch die des Dritten Standes abgelöst wird, neu begründet wird. "Das subjektive Bekenntnis zu dem auf diese Weise neugeschaffenen Staat bleibt das einzige Merkmal einer politischen Nationalität, nicht etwa Sprache, Volksgeist oder Nationalcharakter."<sup>22</sup> In einer zweiten Phase entstanden - vor allem in Deutschland und Italien - Nationalstaaten durch die Zusammenfügung vorher getrennter staatlicher Einheiten. Da in diesem Fall ein Nationalbewußtsein vor der Gründung des Nationalstaats besteht, "erscheint die Nation als eine vor dem Staat gegebene, entweder historisch oder kulturell oder als sozialer Verband begründete Größe."<sup>23</sup> In einer dritten Phase bildeten sich in Mittel- und Osteuropa Nationalstaaten durch Abtrennung von den multiethnischen Großreichen, Hösch spricht denn auch vom "sezessionistischen Typ der modernen Nationalstaatsbildungen"<sup>24</sup>. Schieder macht auf eine wichtige Auswirkung dessen auf das politische Selbstverständnis der entsprechenden Nationalbewegungen aufmerksam: "Das politische Bewußtsein dieser Bewegungen und der sie tragenden Völker wird nicht im und am Staat entwickelt, sondern durch die Gegnerschaft gegen den bestehenden Staat geprägt."<sup>25</sup> Jede dieser drei Phasen verlief unter wesentlich anderen Bedingungen, wobei drei Aspekte besonders bemerkenswert sind: Erstens hatten sich die Nationalbewegungen der späteren Phasen an den Staatsgründungen der früheren nicht nur als politischer Realität, sondern auch als ideologischem Modell abzuarbeiten und sich gleichzeitig davon abzugrenzen. Zweitens war der Zeitfaktor in doppelter Weise bedeutsam: Den frühen Nationalstaaten stand zum einen relativ viel Zeit zur Verfügung, um Nationen und Staaten zu formen, den späteren sehr viel weniger. Vielleicht noch wichtiger war, daß "the Western nation-states were given a chance to solve some of their worst problems of state-building before they had to face the ordeals of mass politics."<sup>26</sup> Die zweite und erst recht die dritte Phase fiel dagegen schon mitten in die Zerreißproben des ganz neuen Phänomens moderner Massenpolitik. Das hatte drittens, und dies ist entscheidend, zur Folge, daß die älteren Nationalstaaten ihre ursprünglich ebenfalls in hohem Maße ethnisch heterogene Bevölkerung vereinheitlichen konnten, bevor mit der sozialen Mobilisierung breiterer Bevölkerungsschichten Nation, Ethnos etc. überhaupt zu relevanten Bewußtseinsinhalten wurden. Nicht ihre ursprünglich schon gegebene ethnische Homogenität, sondern die Tatsache, daß sie unter günstigen Bedingungen lange Zeit hatten, diese her-

---

<sup>21</sup> Vgl. Theodor Schieder, Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa, in: Theodor Schieder, Nationalismus und Nationalstaat, Göttingen 1991, S. 69-71.

<sup>22</sup> Ebd., S. 69.

<sup>23</sup> Ebd., S. 70.

<sup>24</sup> Edgar Hösch, Die Entstehung des Nationalstaats in Südosteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995, S. 77.

<sup>25</sup> Schieder 1991, a.a.O. (Anm. 21), S. 71.

<sup>26</sup> Rokkan, in: Eisenstadt/Rokkan (Hrsg.) 1973, a.a.O. (Anm. 16), S. 94.

zustellen, führte dazu, daß die Nationalstaaten Westeuropas mit ethnisch weithin homogenen Bevölkerungen in das Zeitalter politischer Massenmobilisierung eintraten, während in Mittel- und Osteuropa die ethnische Zerrissenheit zum zusätzlich kräftezehrenden Modernisierungshindernis wurde. Stellt man sich auf diesem Hintergrund verschiedener Phasen und Typen europäischer Nationalstaatsbildung die Ausgangsfrage neu, ob Staat oder Nation das primäre Element waren, so läßt sich diese Frage jetzt differenzierter beantworten als sie bisweilen gestellt wird: In Westeuropa war der Staat, der zum Nationalstaat umgeformt wurde, bereits gegeben, er mußte 'nur' von absolutistischer Herrschaft befreit werden. In Deutschland und Italien waren so viele kleine Staaten vorhanden, daß sie dem erwünschten Nationalstaat lange Zeit effektiv den Weg versperrten. In Mittel- und Osteuropa dagegen mußten erst multinationale Reiche zerbrechen, bevor Nationalstaaten gebildet werden konnten. In allen drei Fällen gab es also staatliche Einheiten, bevor Nationalstaaten geschaffen wurden, aber diese Einheiten waren ebenso unterschiedlicher Natur wie die Bewegungen, die sie revolutionär umformten, einigten oder auf ihre Zerschlagung zielten.

Die Herausbildung des ungarischen Nationalstaats paßt nicht in die bisher diskutierten Schemata. Ungarn gehört ganz offensichtlich nicht zum sezessionistischen Typ der Nationalstaatsbildung. Das Königreich Ungarn hatte vielmehr nach dem Ausgleich von 1867 in seinem Reichsgebiet eine Position gewonnen, die ihm eine zunehmend eigenständige, "am Vorbild des westeuropäischen Nationalstaates ausgerichtete Politik ermöglichte, die vor einer zielgerichteten Magyarisierung der kroatischen, slowakischen und rumänischen Minderheit nicht zurückscheute."<sup>27</sup> Nur waren die Voraussetzungen für eine solche Nationalstaatsbildung nach westlichem Vorbild in keinster Weise gegeben: Es gab dafür weder eine ausreichende ökonomische Basis noch die sozialstrukturellen Voraussetzungen, ein politisch durchsetzungsfähiges Bürgertum. Die rasche Assimilierung von mehr als der Hälfte der Bevölkerung war unter diesen Bedingungen und gegen eine Reihe entstehender Nationalbewegungen ganz undenkbar. Der Versuch einer großungarischen Nationalstaatsbildung war zudem als Subunternehmen des habsburgischen Reiches angelegt und mußte schon deshalb mit dessen Untergang scheitern. Wichtig ist, daß die in diesem Versuch von 1867 bis 1918 angelegten Konfliktstrukturen die macht- und minderheitenpolitische Umkehrung der Verhältnisse durch den Vertrag von Trianon ebenso überlebten wie die nachfolgenden Versuche Ungarns, diese Umkehrung mit Hilfe Hitler-Deutschlands und Italiens in den Wiener Schiedssprüchen zu revidieren. Die Nationalitätenkonflikte zwischen Ungarn und seinen Nachbarn sind damit mehr als ein Jahrhundert alt.

---

<sup>27</sup> Hans Mommsen, Die habsburgische Nationalitätenfrage und ihre Lösungsversuche im Licht der Gegenwart, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 110. Laut Mommsen stellten die Magyaren damals im ungarischen Reichsteil gerade 42 Prozent der Bevölkerung (ebd.).

Die ältere Nationalismustheorien folgen im wesentlichen der unterschiedlichen Nationalstaatsentwicklung in West-, Mittel- und Osteuropa und dem Selbstbild der entsprechenden Nationen. Lepsius unterscheidet zwischen drei Typen der Nation: der "Volksnation", die sich über die ethnische Abstammung konstituiert, der "Kulturnation", die sich über die "kulturelle Gleichheit" von Menschen herstellt sowie der "Staatsbürgernation", die sich über die "individuellen staatsbürgerlichen Gleichheitsrechte und die Verfahren der demokratischen Legitimation der Herrschaft durch die Staatsbürger"<sup>28</sup> konstituiert. Dabei ist fraglich, ob die 'Kulturnation' eine eigenständige Kategorie darstellt oder ob sie sich nicht auf einer Polaritätsachse zwischen 'Volksnation' und 'Staatsbürgernation' darstellen ließe. Einer solchen bipolaren Typisierung entspricht auch die Trennung in den sog. subjektiven Ansatz, der sich auf die westeuropäische Nationalstaatsentwicklung bezieht, und den sog. objektiven Ansatz, dem die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa zugrundeliegt. Subjektive Definitionen heben als konstituierendes Merkmal der Nation den Willensakt und die Entscheidung hervor, eine Nation zu bilden, Schieder bezeichnet diesen Ansatz denn auch als "Nation als Willensgemeinschaft"<sup>29</sup>. Für Kohn, einen klassischen Vertreter des subjektiven Ansatzes, ist "[n]ationalism [...] first and foremost a state of mind, an act of consciousness," "[n]ationality is formed by the decision to form a nationality."<sup>30</sup> Für Weber lag der "Nationalität" ebenso wie dem "Volk" die "vage Vorstellung" einer Abstammungsgemeinschaft zugrunde, der Begriff "Nation" könne nicht empirisch definiert werden und gehöre der "Wertsphäre" an.<sup>31</sup> Für Lepsius bedeutet Nation "zunächst eine gedachte Ordnung, die eine Kollektivität von Menschen als eine Einheit bestimmt."<sup>32</sup> Die Qualität dieser Einheit ergäbe sich aus den Kriterien der Zuordnung zur Nation. Das Element des Gedachten wird auch von Anderson hervorgehoben, der eine Nation definiert als "eine vorgestellte politische Gemeinschaft - vorgestellt als begrenzt und souverän."<sup>33</sup> Die Bedeutung objektiver Definitionskriterien werden von Vertretern der subjektiven Schule gering bewertet, Kohn spricht ausdrücklich von deren "comparative irrelevance"<sup>34</sup>. Nationalismus wird von Kohn als Geisteszustand gefaßt, der den Nationalstaat "as the ideal form of political organization and the nationality as the source of all creative cultural energy and of economic well-being"<sup>35</sup> ansieht. Der Nationalstaat wird bei Francis verstanden als das Bestreben, "daß Volks- und Staatsgrenzen nach Möglichkeit zusammenfallen sollen und daß das im Staat vereinigte Volk seine politischen Geschicke in voller

<sup>28</sup> M. Rainer Lepsius, Nation und Nationalismus in Deutschland, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 235-245.

<sup>29</sup> Schieder, in: ders. 1991, a.a.O. (Anm. 21), S. 69.

<sup>30</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 10 u. 15.

<sup>31</sup> Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5., rev. Aufl., Tübingen 1972, S. 242 u. 528.

<sup>32</sup> Lepsius, in: ders. 1990, a.a.O. (Anm. 28), S. 233.

<sup>33</sup> Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt/M./New York 1993, S. 15.

<sup>34</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 14.

<sup>35</sup> Ebd., S. 16.

Souveränität selbst bestimmen soll."<sup>36</sup> Neben der Funktion der Außenabgrenzung wird als innere Funktion des Nationalismus dessen Integrations- und Legitimierungsfunktion hervorgehoben,<sup>37</sup> in der plastischen Formulierung von Emerson: "The nation is today the largest community which, when the chips are down, effectively commands men's loyalty"<sup>38</sup>. Die historische Voraussetzung für die Entstehung derartiger Legitimierungsbedürfnisse bestand in der Ablösung traditioneller Formen dynastischer Legitimität: "Offenbar rückte die Demokratisierung der Politik - [...] die Frage der 'Nation' und die Empfindungen des Bürgers für das, was er als seine 'Nation', 'Nationalität' oder ein anderes Zentrum der Loyalität ansah, an die Spitze der politischen Tagesordnung."<sup>39</sup> Massenpolitik, Demokratie und Nationalismus stehen in engem Zusammenhang.

Die Schwierigkeit mit den subjektiven Nationsdefinitionen beginnt schon damit, ihnen eine genaue und trennscharfe Bedeutung zuzuordnen.<sup>40</sup> Elwert, der gegenüber dem breiteren Konzept der Ethnie einen strikt subjektiven Ansatz verfolgt, räumt dieses Problem selbst ein: "Nach dem Kriterium der Selbst-(oder Fremd-)Zuschreibung könnten - [...] - auch politische oder religiöse Gruppen als Ethnien gesehen werden."<sup>41</sup> Elwert versucht diesen Mangel durch die Betonung der Abstammungsgemeinschaft als konstitutives Element auszuräumen, aber zumindest auf der Ebene der Nation würde dies das Problem nicht lösen: Die Bevölkerung der USA zum Beispiel versteht sich als Nation, kann dies jedoch wegen deren Geschichte als Einwanderungsland kaum hinreichend auf eine - nicht vorhandene - Abstammungsgemeinschaft stützen. In ihrer Zuspitzung - "a nation [...] is a body of people who feel that they are a nation"<sup>42</sup> - nähert sich die subjektive Definition der Tautologie an, von dieser nur noch durch das "who feel", den Willensakt der Zuschreibung getrennt, der letztlich allein die Nation konstituiert. Implizit schwingt dabei mit, daß dieser Willensakt, sofern er wirklich einer ist, auch anders hätte ausfallen können; die Nation hätte die Freiheit (gehabt), sich nicht als solche zu konstituieren oder - wichtiger - in anderer Weise und mit anderer Begründung. Es ist aber fraglich, ob eine derartige Wahlfreiheit überhaupt existieren kann und wie sie mit den in unterschiedlichen Ländern zu unterschiedlichen Zeiten ganz verschiedenen sozialen Voraussetzungen der Nationsbildung zusammenzubringen ist. Das Konzept der 'Nation als Willensgemeinschaft' bezieht sich indes auf ganz bestimmte Voraussetzungen, ist einem bestimmten Typ nationalstaatlicher Entwicklung entlehnt. Kohn nennt als Voraussetzung

<sup>36</sup> Francis 1965, a.a.O. (Anm. 12), S. 204.

<sup>37</sup> Vgl. ebd., S. 91; Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 4 u. 12.

<sup>38</sup> Rupert Emerson, *From Empire to Nation. The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples*, Cambridge, MA 1967, S. 95.

<sup>39</sup> Hobsbawm 1992, a.a.O. (Anm. 15), S. 101.

<sup>40</sup> Vgl. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, New York/London 1953, S. 11.

<sup>41</sup> Georg Elwert, *Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wir-Gruppen*, Berlin 1989, S. 24.

<sup>42</sup> Emerson 1967, a.a.O. (Anm. 38), S. 102.

für Nationalismus neben der Idee der Volkssouveränität die Existenz einer zentralen Regierung über ein abgegrenztes Gebiet:

This form was created by the absolute monarchs, who were the pacemakers of modern nationalism; the French Revolution inherited and continued the centralizing tendencies of the kings, but at the same time it filled the central organization with a new spirit and gave it a power of cohesion unknown before.<sup>43</sup>

Diese Voraussetzungen waren in Westeuropa gegeben, sie trafen jedoch auf Mittel- und Osteuropa genausowenig zu wie auf zahlreiche Entwicklungsländer. Die subjektive Definition ist damit weder trennscharf noch universell anwendbar noch erlaubt sie allgemeine Aussagen darüber, welche spezifischen sozialen Bedingungen zu unterschiedlichen Typen von Nationalstaaten führen.

Objektive Definitionen versuchen, eine Nation anhand objektiv auffindbarer Kriterien wie gemeinsamer Abstammung, Kultur, Geschichte und insbesondere Sprache zu definieren. Der objektive Ansatz war und ist, auch unter der Bezeichnung 'Kulturnation', vor allem in Ost- und Mitteleuropa verbreitet, wobei letzterem bis 1945 auch Deutschland angehörte.<sup>44</sup> Für Brunner, einen der wenigen Vertreter des objektiven Ansatzes in der modernen westlichen Literatur, hat man für die Definition des "Volk[s] im juristischen Sinne" auf den "soziologischen Volksbegriff zurückzugreifen und dabei auf das in objektiven Gegebenheiten der Abstammungs-, Kultur- oder politischen Schicksalsgemeinschaft wurzelnde Identitätsbewußtsein abzustellen"<sup>45</sup>. Brunner stellt damit nahezu exemplarisch einen ethnisch geprägten Nationsbegriff vor. Bei der Definition von 'Ethnos', 'Ethnie', 'ethnischer Gruppe' etc. hebt eine Reihe von Autoren neben gemeinsamen kulturellen Merkmalen die für Gruppenidentität und Außenabgrenzung wesentliche Funktion eines von den Mitgliedern dieser Gruppe geteilten Glaubens an eine Abstammungsgemeinschaft hervor, wobei diese nicht real zu sein braucht und meist auch nicht ist. Weber definiert ethnische Gruppen als Menschengruppen, die "einen subjektiven Glauben an eine Abstammungsgemeinschaft hegen, derart, daß dieser für die Propagierung von Vergemeinschaftungen wichtig wird [...]"<sup>46</sup>. Ebenso hebt Reiterer die "Abstammungsgemeinschaft als Wesen der Ethnie" sowie als

---

<sup>43</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 3/4.

<sup>44</sup> Dazu Francis: "Die Vorstellung von der deutschen Kulturnation entspringt nun dem Bemühen, erstens die Deutschen als Nation ebenbürtig den Franzosen an die Seite zu stellen und zweitens den unverkennbaren Unterschied zwischen einer Nation von der Art der französischen und einer Nation von der Art der deutschen Nation semantisch zu überbrücken." (Francis 1965, a.a.O. [Anm. 12], S. 107).

<sup>45</sup> Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1993 (Bertelsmann Stiftung, Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere 10), S. 14-15.

<sup>46</sup> Weber 1972, a.a.O. (Anm. 31), S. 237.

"Interpretation der gesellschaftlichen Wirklichkeit"<sup>47</sup> hervor. Heckmann nennt folgende

Hauptelemente[n] des Ethnizitätskonzepts: soziokulturelle Gemeinsamkeiten, Gemeinsamkeiten geschichtlicher und aktueller Erfahrungen, Vorstellungen einer gemeinsamen Herkunft, eine auf Selbst-Bewußtsein und Fremdzweisung beruhende kollektive Identität, die eine Vorstellung ethnischer Grenzen einschließt, und ein Solidarbewußtsein.<sup>48</sup>

"Ethnische Beziehungen", so Heckmann zusammenfassend, "kann man damit als "quasi-verwandtschaftliche Beziehungen bezeichnen."<sup>49</sup> Wie die eine Ethnie konstituierenden kulturellen Merkmale auch immer formuliert sein mögen, entscheidend ist das Element der "Erblichkeit der Zuordnung", ethnische Identität ist "erbliche Identität"<sup>50</sup>, in eine ethnische Gruppe wird man hineingeboren. Ethnische Gruppen sind, wie Heckmann anmerkt, nicht "'an sich' gesellschaftlich relevant, sondern gewinnen mit der Entstehung der Nationen ihre spezifische Bedeutung"<sup>51</sup>.

Genau umgekehrt wie beim subjektiven Nationsbegriff ist die Nation bei der objektiven Definition das primäre Element, sie kann entscheiden, ob sie sich als Staat konstituieren will oder nicht und wird damit, nicht anders als beim subjektiven Ansatz ('Willensgemeinschaft'), zum kollektiven Akteur. Die objektive Definition ist Prozessen der Nationsbildung entlehnt, bei denen noch kein mit der entstehenden Nation korrespondierender Staat bestand, sondern erst durch Zusammenschluß kleinerer staatlicher Einheiten (Deutschland, Italien) oder durch Loslösung aus einem der Großreiche Mittel- und Osteuropas geschaffen werden sollte. Die Kritik am objektiven Ansatz ist zum Teil dieselbe wie die am subjektiven: Er ist weder trennscharf noch universell anwendbar. Die Kriterien der objektiven Definition (Abstammung, Kultur, Geschichte und Sprache) sind nicht eindeutig: Manchmal treffen alle zu, manchmal nur wenige, dafür aber andere nicht. Die Sprache z.B. ist häufig ein nationales Abgrenzungskriterium, nicht aber zwischen den USA und Kanada, wo zwei verschiedene Nationen dieselbe Sprache sprechen, auch nicht im Fall der Schweiz, wo dieselbe Nation vier Sprachen spricht. Dazu kommt, daß objektiv gefaßte Kriterien einer Nation leicht umzudeuten sind in angeblich objektive, 'wesenseigene' Charaktermerkmale dieser Nation, historisch entstandene Merkmale werden zu 'natürlichen' Eigenschaften, ein Prozeß, der geradezu einlädt zur Bildung nationaler Mythen.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> Albert F. Reiterer, Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und nachnationale Gesellschaft, Frankfurt/M./New York 1988, S. 36.

<sup>48</sup> Friedrich Heckmann, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992, S. 37-38.

<sup>49</sup> Ebd., S. 36.

<sup>50</sup> Elwert 1989, a.a.O. (Anm. 41), S. 24.

<sup>51</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 38.

<sup>52</sup> Auch Brunner scheint davon nicht frei zu sein, wenn er schreibt, daß der "Nationalismus" als eine "geistig-politische Strömung" [...] "nur Ausdruck eines natürlichen menschlichen

Keiner der beiden klassischen Ansätze kann einen ausreichenden Analyserahmen für die heutigen ethnopolitischen Konflikte in Mittel- und Osteuropa liefern. Denn zum einen verwickeln sie sich derart in immanente Widersprüche, daß ihr gedanklicher Ausgangspunkt, die Trennung in subjektive und objektive Definitionsbegründungen "grundsätzlich in Frage gestellt werden muß, zumal sich in fast allen Nationalismen objektive und subjektive Kriterien vermischen."<sup>53</sup> Zum anderen und weitergehend weisen beide Denkrichtungen vor dem Hintergrund mittlerweile in anderen Sektoren der Politikwissenschaft erzielter Fortschritte eine Reihe grundlegender methodologischer Schwächen auf.

Die *erste Schwäche* der auf die Nation konzentrierten Ansätze liegt darin, daß der Zuschnitt der jeweiligen Definitionen fast zwangsläufig zu einseitigen und übersteigerten Aussagen über den Charakter ethnopolitischer Konflikte führt. Während aus dem objektiven Ansatz eine gewisse Zwangsläufigkeit ethnopolitischer Konflikte zu folgen scheint, legt der subjektive Ansatz eine weitgehend willkürliche Manipulierbarkeit des ethnischen Faktors nahe, einschließlich der Möglichkeit, diese Manipulation ebenso willentlich wieder zu beenden. Ein wenig scheint es so, als ob der subjektive Ansatz auch von dem *politischen Wunsch* mitgetragen wird, zu zeigen, daß der Nationalstaat als Ordnungsprinzip versagt hat, keine zwangsläufige Entwicklung darstellt und alternative Ordnungsprinzipien gefunden werden müssen, während der objektive Ansatz zeigen will, daß der Nationalstaat immer noch das bestmögliche Ordnungsprinzip darstellt, und daß es das Recht jeder Nation ist, sich in einem 'eigenen' Staat zu organisieren. Damit vermischen sich in den auf die Nation konzentrierten Ansätzen analytische mit präskriptiven Kategorien.

Die *zweite und wichtigste Schwäche* der traditionellen Nationsansätze besteht darin, daß sie einerseits das aus der Beschreibung historischer (Teil)Entwicklungen gewonnene Material über idealtypisch vereinseitigende Definitionen zum Untersuchungsinstrument und damit zur analytischen Kategorie erheben. Andererseits aber sprechen beide Ansätze der Nation, sei es als Willens- oder Abstammungsgemeinschaft, die Qualität einer real existierenden sozialen Gruppe, eines kollektiven Akteurs, zu. Damit hat sich das traditionelle Verständnis von 'Nation' in einem unlösbaren Widerspruch verfangen zwischen Nation als Akteur und Nation als Analyse-kategorie, ergänzt durch unterschiedliche präskriptive Elemente. Die Nation erklärt sich aus sich selbst und gleichzeitig, wie und was sie sein soll. Damit fallen die älteren (bzw. neu aufgelegte) Nationsansätze weit hinter das methodische Niveau des neuen Institutionalismus zurück. Danach stellen Institutionen Wert- und Verfahrensordnungen dar, die nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Akteure bedingen und beschränken, sondern darüber hinaus ihre Präferenzordnungen und Inter-

---

Bedürfnisses" sei. (Georg Brunner, Nationalstaat und Selbstbestimmungsrecht - kein Junktim?, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 10/1993, S. 911).  
<sup>53</sup> Mommsen/Martiny, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 13), S. 637.

essen prägen.<sup>54</sup> Institutionen sind weder objektiv gegeben noch einfach durch Willensakt herstellbar, sondern das Ergebnis von Aushandlungsprozessen verschiedener Akteure unter bestimmten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen.

Eine daraus abgeleitete *dritte Schwäche* der Nations-konzentrierten Ansätze liegt darin, daß sie weder den interaktiven Charakter der jeweiligen Handlungszusammenhänge, in unserem Fall derjenigen zwischen Mehrheit, nationaler Minderheit und "Patronagestaat"<sup>55</sup> erfassen, noch die innere Differenzierung und Auseinandersetzung innerhalb dieser Einheiten, ganz zu schweigen von den wechselseitigen Rückwirkungen zwischen diesen beiden Ebenen. Einen Ausweg aus den Widersprüchen der subjektiven und objektiven Denkrichtung scheint der Ansatz von Deutsch zu bieten, der seine Konzeption von Volk und Nation als Funktion der Kommunikationsfähigkeiten, -möglichkeiten und -gewohnheiten größerer Menschengruppen entwickelt.<sup>56</sup> Die grundlegende Unterscheidung in dieser funktionalen Definition ist die zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft bzw. Volk (community, people). Als Gesellschaften bezeichnet Deutsch arbeitsteilige Menschengruppen: "Societies produce, select and channel goods and services."<sup>57</sup> Die Definition von Volk hingegen basiert auf der Kommunikation: "A larger group of persons linked by such complementary habits and facilities of communication we may call a people."<sup>58</sup> Deutsch legt dabei einen breiten Begriff von Kommunikation unter Einschuß von "learned memories, symbols, habits, operating preferences"<sup>59</sup> zugrunde, deren Vorhandensein innerhalb der entsprechenden Gruppe erlaube eine weitaus effektivere und mehr Themen umfassende Kommunikation als außerhalb, die entsprechende Gemeinschaft fungiere als "Allzweck-Kommunikationsnetz"<sup>60</sup>. Diese kommunikative Komplementarität bezeichnet Deutsch auch als "[e]thnic complementarity, the complementarity that makes a people"<sup>61</sup>. Ethnie und Volk werden gleichgesetzt, "ethnic learning" bezeichnet den "historical process of social learning in which individuals, usually over several generations, learn to become a people."<sup>62</sup> Deutsch betont zwar, daß ethnische Komplementarität nicht nur subjektiver Natur sei und objektive Kriterien wie Sprache, Kultur etc. wichtig seien, entscheidend aber komme es auf die Funktion mit dem Ergebnis von Komplementarität an.<sup>63</sup> Eine Nationalität ist für Deutsch dann gegeben, "[w]enn ein bedeutender Teil der Angehö-

---

<sup>54</sup> Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge 1996, S. 24.

<sup>55</sup> Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformationen im Nahen Osten*, Frankfurt/M. 1994, S. 145. Treffender noch erscheint uns der englische Ausdruck 'kin state', für den es leider keinen adäquaten deutschen Ausdruck gibt.

<sup>56</sup> Vgl. Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40).

<sup>57</sup> Ebd., S. 66.

<sup>58</sup> Ebd., S. 70.

<sup>59</sup> Ebd.

<sup>60</sup> Karl W. Deutsch, *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration*, Düsseldorf 1972, S. 204.

<sup>61</sup> Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 72.

<sup>62</sup> Ebd., S. 148.

<sup>63</sup> Vgl. ebd., S. 72 u. 88/89.

rigen eines Volkes nach politischer Macht für seine ethnische oder sprachliche Gruppe strebt", eine "Nation ist ein Volk im Besitz eines Staates."<sup>64</sup> Den Gedanken einer Abstammungsgemeinschaft nimmt Deutsch zwar nicht explizit auf, er scheint jedoch in seiner Konzeption ethnischen Lernens angelegt zu sein.

Nationalismus wird in der funktionalen Definition verstanden als "Geistesverfassung, die 'nationalen' Nachrichten, Erinnerungen und Vorstellungen einen bevorzugten Platz"<sup>65</sup> einräumt. Interessant ist die spezifische Anwendung dieses Begriffs auf die ökonomische Dimension: "Nationalismus ist die Bevorzugung der Wettbewerbsinteressen dieser Nation und ihrer Mitglieder vor denen aller Außenstehenden"<sup>66</sup>, und in Weiterführung dieses Gedankens, "die Nationalität fungiert als spezielle Fähigkeit oder, um es ökonomisch auszudrücken, als spezifischer Produktionsfaktor."<sup>67</sup> Diese Nationalismus-Definition ist deswegen theoretisch fruchtbar, weil sie Nation und Nationalstaat mit Modernisierungsprozessen und den diese tragenden sozialen Schichten verbindet. So sind denn auch vier der sieben Funktionen, die Deutsch dem Nationalstaat zuordnet, sozial-ökonomischer Natur, nur zwei beziehen sich auf die Ordnungs- und Integrationsfunktion.<sup>68</sup> Gegenüber der subjektiven Schule, die durchgängig die Integrations- und Legitimierungsfunktion von Nationalismus und damit dessen Orientierung auf die Staatlichkeit hervorhebt, ist dies eine bemerkenswerte Schwerpunktverlagerung. Das konzeptionelle Verbindungsglied zwischen Nationalismus und Modernisierungsprozeß ist die "mobilized population"<sup>69</sup>, die sich durch ein höheres Maß an Verstädterung, Bildung, sozialer Kommunikation etc. auszeichnet. Nur die 'mobilisierte Bevölkerung' ist sozialer Träger des Nationalismus. Folgerichtig kommt Deutsch zu dem Schluß, daß Prozesse sozialer Mobilisierung die Anfälligkeit für Nationalismus verstärken.<sup>70</sup> Nicht die ärmsten, noch in traditionell bäuerlichen Verhältnissen verharrenden Bevölkerungsschichten sind die Hauptträger von Nationalismus, sondern aufsteigende bzw. aufsteigen wollende Unter- und vor allem Mittelschichten. Die oben angeführte allgemeine Nationalismus-Definition zeigt, daß jede Variante von Nationalismus dazu tendiert, ihren Zielen förderliche Informationen überproportional zu berücksichtigen, 'ungünstige' Informationen dagegen zu unterdrücken. In dem Maße, in dem das nationale Informationsverarbeitungs- und Lernsystem objektiv wichtige Information von innen und außen zugunsten unwichtiger oder propagandistischer Information unterdrückt und seine Entscheidungen auf diese immer verzerrter und unrealistischer werdende Informationsbasis gründet, wird der Nationalismus extrem. "Der extreme Nationalismus führt daher zu einer episte-

---

<sup>64</sup> Deutsch 1972, a.a.O. (Anm. 60), S. 204.

<sup>65</sup> Ebd.

<sup>66</sup> Ebd., S. 27.

<sup>67</sup> Ebd., S. 64 [H. i. O.].

<sup>68</sup> Vgl. ebd., S. 212-214.

<sup>69</sup> Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 100.

<sup>70</sup> Vgl. Deutsch 1972, a.a.O. (Anm. 60), S. 206.

mologischen Katastrophe. Auszehrung und Lähmung des Erkenntnisvermögens sind seine Folgen."<sup>71</sup> Da extreme Varianten im allgemeinen Präferenzsystem des Nationalismus als Möglichkeit immer angelegt sind, macht die formale Unterscheidung zwischen 'gutem' Patriotismus und 'bösem' Chauvinismus keinen Sinn. So hat sich denn auch die "Bestrebung durchgesetzt, die Phänomene nationaler Politik einheitlich als 'Nationalismus' zu bezeichnen"<sup>72</sup>. Der Vorzug des funktionalen Ansatzes von Deutsch liegt darin, daß er die Einbeziehung von Integrations- und Modernisierungsprozessen und, über das Verbindungsglied der sozialen Mobilisierung, die Identifizierung sozialer Trägergruppen von Nationalismus erlaubt und damit den Zugang zur Akteurs-ebene öffnet. Deutsch hat sein 1953 erschienenes Hauptwerk weniger als Darstellung von Ergebnissen von Nationalismus-Forschung denn als methodologische Überlegungen und als Forschungsprogramm verstanden.<sup>73</sup> Von daher bleibt eine Reihe von Fragen offen: Wie bestimmt sich der Inhalt des zentralen Prozesses 'ethnischen Lernens'? Welche Faktoren bestimmen das Verhältnis zwischen dem 'Volk' bzw. der 'Nation' als kollektivem Akteur und den von Deutsch besonders herausgehobenen sozialen und politischen Akteursgruppen? Welche Kategorien würden es erlauben, die Qualität ethnischer Lernprozesse bzw. Nationalismen zu differenzieren und ggf. zu typisieren? Und schließlich: Welche zusätzliche Erklärungskraft kann der Kommunikationsansatz von Deutsch hinsichtlich des Verständnisses (europäischer) Nationalstaatsentwicklung beanspruchen, welche Abschätzungsmöglichkeiten beinhaltet er gegenüber aktuellen ethno-politischen Konflikten? Eine abschließende Bewertung des Ansatzes von Deutsch ist in diesem Rahmen nicht möglich. Deutschs Ansatz weist gegenüber der subjektiven und der objektiven Denkrichtung mit Sicherheit eine Fülle innovativer Züge auf; dennoch scheint es so, als ob auch er dem zentralen Dilemma, Nation gleichzeitig als kollektiven Akteur und damit als Untersuchungsgegenstand und Analyse-kategorie zugleich zu fassen, nicht entkommen könne.

Im Unterschied zu den Nations-konzentrierten Ansätzen begreifen wir Nationen weder als politische Kollektive und damit Akteure noch als zentrale analytische Kategorie, sondern als politische Institutionen, die in ihren jeweiligen spezifischen institutionellen Formen das *Ergebnis* näher zu untersuchender Auseinandersetzungs- und Aushandlungsprozesse zwischen politischen Akteuren sind. Dieses neue Verständnis von Nation hat Brubaker wie folgt formuliert:

We should not ask "what is a nation" but rather: how is nationhood as a political and cultural form institutionalized within and among states? How

<sup>71</sup> Ebd., S. 205.

<sup>72</sup> Mommsen/Martiny, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 13), S. 632.

<sup>73</sup> Vgl. Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 163. Obwohl Deutsch auch heute noch häufig zustimmend zitiert wird, ist sein Analyserahmen weder wesentlich theoretisch weiterentwickelt noch in größerem Umfang in empirischen Studien auf seine Brauchbarkeit hin überprüft worden.

does nation work as practical category, as classificatory scheme, as cognitive frame? What makes the use of that category by or against states more or less resonant or effective? What makes the nation-evoking, nation-in-voking efforts of political entrepreneurs more or less likely to succeed?<sup>74</sup>

Die politische Institution 'Nation' ist nicht aus immanenten Merkmalen zu bestimmen, sondern das Ergebnis eines grundsätzlich offenen Formierungsprozesses, der empirisch untersucht werden muß und kann. Eine institutionalistische Nationalismustheorie geht damit nicht von Nationsdefinitionen aus, sondern versucht die Akteure und Prozesse zu erfassen, die *ganz bestimmte Formen und Strukturen von Nation* schaffen. Da nicht Nationen Nationalismus hervorbringen, sondern politische Akteure,<sup>75</sup> sprechen wir nicht von ethnischen, sondern von ethnopolitischen Konflikten.<sup>76</sup>

Ein institutionalistischer Ansatz zur Erklärung ethnopolitischer Konflikte<sup>77</sup> muß sich folgenden Fragen stellen: Wer sind die Akteure in ethnopolitischen Konflikten und welche Charakteristika weist ihre Interaktionsstruktur auf? In welchen Kategorien lassen sich die ethnopolitischen Präferenz- und Handlungsmuster der Akteure und damit der Gegenstand ethnopolitischer Konflikte erfassen? Welche politischen Bedingungen und Interessen begünstigen eine Ethnifizierung politischer Konflikte im heutigen Mittel- und Osteuropa? Unter der Ethnifizierung politischer Konflikte verstehen wir die Einführung von auf ethnische Gruppen im Sinne von Abstammungs-, Sprach- und Kulturgemeinschaften bezogenen Elementen in den politischen Prozeß. Ethnifizierung ist einerseits weder völlig willkürlich herstellbar, sie muß sich auf ein Minimum an institutionellem Ausgangsmaterial stützen können, um wirksam werden zu können. Andererseits finden Ethnifizierungsprozesse weder zwangsläufig noch naturwüchsig statt, sie brauchen politische Träger.

Mit Brubaker sehen wir die drei wichtigsten Akteure in ethnopolitischen Konflikten in "nationalizing states", nationalen Minderheiten und "external homelands"<sup>78</sup> bzw. Patronagestaaten, die in einem triadischen Interaktionsverhältnis stehen. Der Begriff 'nationalisierender Staat' im Unterschied zum 'Nationalstaat' betont aus der Selbstwahrnehmung des entsprechenden Staates heraus das Unfertige, noch zu Vollendende dieses Nationalisierungsvorgangs.<sup>79</sup> Nationalisierende Staaten betrachten sich (noch) nicht als vollendete Nationalstaaten, wollen diese Form aber unbedingt erreichen. Für eine nationale Minderheit sind nach Brubaker drei Merkmale charakteristisch:

---

<sup>74</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 16.

<sup>75</sup> Ebd., S. 17.

<sup>76</sup> Vgl. Manfred Sapper, Konflikte in der Transformation Osteuropas: Zur Spezifik der Konfliktkonstellation und Konfliktkultur, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Jahrbuch 1996/97, Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, Köln 1997, S. 326.

<sup>77</sup> Es gibt bisher keine geschlossene institutionalistische Theorie zur Erklärung ethnopolitischer Konflikte. Den bedeutendsten Beitrag hierzu dürfte wohl Brubaker vorgelegt haben.

<sup>78</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 55.

<sup>79</sup> Ebd., S. 63.

(1) the public claim to membership of an ethnocultural nation different from the numerically or politically dominant ethnocultural nation; (2) the demand for state recognition of this distinct ethnocultural nationality; and (3) the assertion, on the basis of the ethnocultural nationality, of certain collective cultural or political rights.<sup>80</sup>

Es ist interessant, dieser Definition die berühmte, zwar für völkerrechtliche Zwecke bestimmte, aber auch politikwissenschaftlich relevante Definition von 'Minderheit' von Capotorti gegenüberzustellen:

A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.<sup>81</sup>

Dabei fallen neben Gemeinsamkeiten drei unterschiedliche Aspekte auf: Erstens definiert Capotorti eine Minderheit als zahlenmäßig kleineren Teil der Bevölkerung eines Staates, während bei Brubaker auch die quantitative Mehrheit die Minderheitenrolle einnehmen kann, falls die quantitative Minderheit in einer 'politisch dominanten' Position ist. Das zweite Capotorti-Kriterium - der Besitz der Staatsbürgerschaft - wurde von ihm selbst später aufgegeben. Am wichtigsten dürfte der dritte Unterschied sein: Während die Minderheit in der Capotorti-Definition lediglich ein 'Solidaritätsgefühl zur Bewahrung ihrer Kultur' an den Tag legen muß, 'fordern' die Minderheiten in der Brubaker-Definition 'Anerkennung' und kulturelle und politische Rechte. Damit sind die beiden Definitionen in verschiedener Hinsicht jeweils enger bzw. weiter gefaßt: Beim ersten Kriterium (nichtdominante Position) ist Brubakers Definition weiter. Beim dritten Kriterium hingegen, dem eine Minderheit konstituierendes Verhalten, ist Brubakers Definition, die ein forderndes Auf-

---

<sup>80</sup> Ebd., S. 60.

<sup>81</sup> United Nations, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, by Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/384/ Rev.1, New York 1979, S. 96. Der Zweck der Capotorti-Definition war der Versuch, für Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte eine begriffliche Basis zu schaffen. Art. 27 lautet: "In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen." (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 19.12.1966, abgedruckt in: Bruno Simma/Ulrich Fastenrath [Hrsg.], Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz, 3. neubearb. Auflage, München 1992, S. 22-38). Da Umfang und Geltungsbereich von Minderheitenrechten von der Definition des Begriffs Minderheit abhängen, gibt es bis heute weder in den VN noch in der OSZE noch im Europarat einen Konsens über die Bestimmung dieses Begriffs.

treten der Minderheit impliziert, enger als die von Capotorti, der lediglich ein gewisses Bemühen um den Erhalt der eigenen Kultur voraussetzt. Ganz sicher sind diese Unterschiede wesentlich der verschiedenen Zweckbestimmung der beiden Definitionen geschuldet: Während Capotorti eine möglichst für alle VN-Mitgliedsstaaten akzeptable Definition vorlegen wollte, hat Brubaker eine auf ethnopolitische Konflikte zugeschnittene vorgelegt.

Der Patronagestaat mißt sich ein spezifisches, bisweilen sogar in der Verfassung verankertes Sorgerecht für diejenigen Bürger eines anderen Staates zu, die jener Nation angehören, die im Patronagestaat die staatsbildende Mehrheit stellt. Umgekehrt mißt sich die Minderheit ein Recht darauf zu, besondere (politische, kulturelle, finanzielle) Beziehungen zum Patronagestaat aufrechtzuerhalten und ihn, auch und gerade gegenüber dem eigenen nationalisierenden Staat, zu Hilfe zu rufen.

Nationalisierender Staat, nationale Minderheit und Patronagestaat stehen in einem interdependenten und interaktiven Verhältnis,<sup>82</sup> das die innenpolitische, internationale und transnationale Ebene einschließt. Dabei muß die verbreitete Vorstellung einheitlicher Akteure aufgegeben werden,<sup>83</sup> auch das Handeln von Minderheiten, nationalisierenden und Patronagestaaten ist das Resultat widersprüchlicher Einzelinteressen und -strategien innerhalb dieser Akteursgruppen. Der dreiseitige Handlungszusammenhang ist damit zum einen durch die Interaktion der drei Akteursgruppen bestimmt, darüber hinaus aber auch durch die Reaktion jeder Akteursgruppe auf das Handeln von Subeinheiten der jeweils anderen beiden Gruppen. Dabei ist nicht nur das innenpolitische Mehrheit-Minderheit-Verhältnis grundsätzlich asymmetrischer Natur,<sup>84</sup> auch das transnationale Verhältnis zwischen Patronagestaat und Minderheit weist diese Qualität auf. Von daher kann man von einer doppelten Asymmetrie ethnopolitischer Konfliktlagen sprechen, in denen die nationale Minderheit zwischen den rivalisierenden Ansprüchen des nationalisierenden und des Patronagestaates steht.

Für die Beantwortung der Frage, in welchen Kategorien sich der Inhalt ethnopolitischer Konflikte fassen läßt, erscheint die Qualität der Nations- und Staatsbildungsstrategien als zentrale analytische Kategorie geeignet. Linz und Stepan unterscheiden zwischen vereinheitlichenden bzw. differenzierenden Nationsbildungsstrategien und inkludierenden bzw. exkludierenden Staatsbildungsstrategien<sup>85</sup> der *Mehrheit* und kommen durch die Überlagerung dieser beiden Strategieebenen in einem Vier-Felder-Schema zu vier ethnopolitischen Typen: Einer "exit"-Strategie aus exkludierender Staats- und vereinheitlichender Nationsbildungsstrategie, in der die Minderheit entweder vertrieben oder zumindest 'ermuntert' wird, das Land selbst zu verlassen; einer Isola-

<sup>82</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 69.

<sup>83</sup> Ebd., S. 62.

<sup>84</sup> Sapper 1997, a.a.O. (Anm. 76), S. 329.

<sup>85</sup> Diese idealtypischen Unterscheidungen sollten nicht so aufgefaßt werden, daß damit nur zwei Eigenschaftsqualitäten möglich sind; es existieren vielmehr alle nur denkbaren Abstufungen.

tionsstrategie aus exkludierender Staats- und differenzierender Nationsbildungsstrategie, die der Minderheit zwar bürgerliche und soziale, aber keine politischen Rechte einräumt; einer Assimilierungsstrategie aus inkludierender Staats- und vereinheitlichender Nationsbildungsstrategie, die der Minderheit zwar politische Rechte einräumt, aber um den Preis der Aufgabe ihrer ethnokulturellen Identität; und schließlich einer Strategie des Ausgleichs auf der Grundlage einer inkludierenden Staats- und einer differenzierenden Nationsbildungsstrategie, welche die Minderheit in die Staatskonstruktion einbezieht, ihr aber dabei ihre kulturelle Besonderheit nicht nehmen will.<sup>86</sup> Diese Konzeption hat den großen Vorzug, daß sie sowohl das Verhältnis zwischen den Nationen als auch deren Verhältnis zum Staat in allgemeinen Präferenzorientierungen formuliert. Linz und Stepan beschränken sich jedoch auf die Staats- und Nationsbildungsstrategien der *Mehrheit* und verfehlen damit den interaktiven Charakter des Verhältnisses von Mehrheit, Minderheit und Patronagestaat. Zudem erfassen sie nicht den Faktor der Territorialität, dem sowohl Brubaker als auch Offe zentrale Bedeutung als Kriterium ethnopolitischer Institutionalisierung beimessen.<sup>87</sup> Da der Faktor der Territorialität bzw. Nicht-Territorialität von Staatsbildungsstrategien im Verhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten eine große Rolle spielt - letztere fordern häufig 'territoriale Autonomie', erstere befürchten dann meist Sezessionswünsche -, erscheint es sinnvoll, bei der Staatsbildung idealtypisch sowohl zwischen ethnoterritorial differenzierenden und nicht differenzierenden als auch zwischen inkludierenden und exkludierenden Strategien zu unterscheiden, bei der Nationsbildung zwischen vereinheitlichenden und differenzierenden Strategien. In der Überlagerung dieser drei Merkmale ergibt sich ein Acht-Felder-Schema, welches das ethnopolitische Präferenzraster einer Akteursgruppe wiedergibt. Das ethnopolitische Konfliktpotential ergibt sich jedoch nicht aus den Präferenzen einer Akteursgruppe (bei Linz und Stepan der Mehrheit), sondern aus der Distanz zwischen den ethnopolitischen Präferenzrastern von Mehrheit, Minderheit und Patronagestaat. Je unterschiedlicher diese Präferenzraster sind, desto größer ist das ethnopolitische Konfliktpotential. Die in den einzelnen Feldern aufgeführten Fälle sind, dies sei noch einmal betont, Idealtypen, die sich in der Realität mehr oder weniger stark überlagern.

Abb. 1: Ethnopolitisches Präferenzraster

		Staatsbildungsstrategie			
		Keine territoriale Differenzierung		Territoriale Differenzierung	
Nationsbildungsstrategie	Vereinheitlichend Differenzierend	Inkludierend	Exkludierend	Inkludierend	Exkludierend
				Assimilierung	Vertreibung Auswanderung Isolierung

<sup>86</sup> Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996, S. 429.

<sup>87</sup> Vgl. Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 30; Offe 1994, a.a.O. (Anm. 55), S. 145-146.

Bezieht man dieses Präferenzmuster vereinfachend auf die dominanten Mehrheitsstrategien und fragt nach den durch die einzelnen Felder repräsentierten Konfliktpotentialen bzw. nach Entsprechungen im heutigen Europa, so fällt auf, daß nur ein einziges Feld ('Ausgleich') eine dauerhafte Lösung für ethnokulturelle Diversität (so es sie denn gibt) wiedergibt. Die Lösung besteht, vereinfacht gesagt, im Verzicht auf Ethnopolitik und damit in einer multiethnischen Pluralität bei gleichen staatsbürgerlichen Rechten, Pflichten und Möglichkeiten. Damit drückt 'Ausgleich' denselben Idealzustand aus wie die 'Staatsbürgernation' von Lepsius.

Dem steht eine ganze Reihe in ihrer Brisanz und bezüglich ihres Gewaltniveaus abgestufter ethnopolitischer Konfliktlagen gegenüber. Die Standard-Mehrheitsstrategie im nördlichen Mittel- und auch in Osteuropa besteht im Versuch der Assimilierung der Minderheit(en), je nach Umständen und Opportunität ergänzt durch Elemente von 'Ausgleich' oder 'Isolierung'. Darauf antwortende Minderheitenstrategien sind meist irgendwo im Spektrum zwischen 'Ausgleich' und 'territorialer Autonomie' anzusiedeln. Da das Kriterium der Zugehörigkeit zur 'Nation' die zum dominanten Volk ist, akzeptiert der ethnische Nationalismus der Mehrheiten "als vollwertige Staatsbürger nur die Angehörigen des eigenen Volks. [...] Damit ist im ethnischen Nationalismus immanent eine rassistische Komponente angelegt."<sup>88</sup> In den ethnisch heterogenen Ländern Mittel- und Osteuropas produziert ethnischer Nationalismus so fortlaufend 'seine' Minderheiten, die er dann "als Problem, als Verletzung seiner Staatsidee" empfindet, "ein Problem, das entweder durch Assimilierung und/oder Kontrolle"<sup>89</sup> gelöst werden soll. Diese ethnopolitisch begründete Staatskonstruktion hat, zumindest implizit, auch eine antidemokratische Stoßrichtung. Denn da sich die nationale Identität von ethnischem Nationalismus aus der kulturellen und Abstammungsgemeinschaft des dominanten Volkes herleitet, ist sie, wie Lepsius schreibt, zunächst "verfassungsindifferent"<sup>90</sup>, d.h. sie steht in keinem notwendigen Zusammenhang zu individuellen Menschenrechten und demokratischer Legitimation von Herrschaft. Der ethnische Nationalismus von Mehrheiten prägt Verfassungen und vor allem Verfassungsrealitäten, er reproduziert sich solange immer wieder neu, wie er nicht als Ordnungsprinzip in Frage gestellt wird. Dazu Seewann:

<sup>88</sup> Dieter Oberndörfer, Der Nationalstaat - ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9. Jg., Nr. 1/1989, S. 7. In dieselbe Richtung argumentieren Dittrich und Radtke (vgl. Eckhard J. Dittrich/Frank-Olaf Radtke, Einleitung. Der Beitrag der Wissenschaften zur Konstruktion ethnischer Minderheiten, in: Eckhard J. Dittrich/Frank-Olaf Radtke [Hrsg.], Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten, Opladen 1990, S. 21).

<sup>89</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 214.

<sup>90</sup> Lepsius 1990, a.a.O. (Anm. 28), S. 237.

Solange ethnischer Nationalismus virulent ist und sogar den Verfassungen der betreffenden Staaten seinen Stempel aufdrückt, wird das mit den Minderheiten verbundene Konfliktpotential nicht abnehmen und der Minderheitenschutz eine mehr oder wenig aussichtslose Sache bleiben. [...] Das Konfliktpotential zu verringern wird nur dann gelingen, wenn der ethnische Nationalismus in der Mehrheits- und in der Minderheitsgesellschaft seine Basis verliert und durch Bemühungen um Modernisierung, europäische Integration und nicht zuletzt um Wohlstand auch in den Augen seiner bisherigen Anhänger obsolet und unmodern geworden ist.<sup>91</sup>

Von daher ist dem Versuch, Minderheitenschutz allein durch nationale Gesetze oder internationale Konventionen zu sichern, solange mit Skepsis zu begegnen, wie sich das zugrundeliegende Nations- und Staatsverständnis nicht verändert hat. Der ungarische Verfassungsjurist Kaltenbach, mittlerweile Ombudsmann für Minderheiten, schreibt:

Ich glaube, es ist etwas typisch Osteuropäisches. Man glaubt nicht an die Zukunft, an eine langfristige Entwicklung. Man klammert sich an ein Stück Papier des Versprechens und merkwürdigerweise traut man einem Papier, das Gesetz genannt wird, was aber sonst nicht allzusehr respektiert wird. Nur dadurch ist die Tatsache verständlich, daß man, anders als im Westen, das Minderheitenproblem in den Ländern Osteuropas überall mit Hilfe eines Minderheitenkodexes zu lösen versucht.<sup>92</sup>

Dies sollte nun keineswegs dazu verleiten, die rechtliche Absicherung von Minderheitenschutz zu vernachlässigen, nur wird unter gleichbleibenden Bedingungen von ethnischem Nationalismus eine wirklich ursachenorientierte Lösung von Minderheitenproblemen nicht möglich sein. Durch internationale Einwirkung zur Verbesserung von Rechtsnormen kann bestenfalls eine Regulierung des Konflikts im Sinne von dessen Einhegung und der Einschränkung seines Eskalationspotentials erreicht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß jede Entschärfung der Konfliktsituation durch Verschlechterungen der Rahmenbedingungen, eskalierende Schritte der Mehrheit und/oder der Minderheit oder ein Nachlassen der internationalen Aufmerksamkeit jederzeit wieder zunichte gemacht werden kann.

Extreme ethnopolitische Strategien, in unserem Schema die Felder 'Vertreibung/Auswanderung' und damit zusammenhängend (gewaltsame) 'Sezession/Spaltung', die externen Regulierungsversuchen nur noch sehr schwer zugänglich sind, sind seit dem Systemwechsel 1989/1990 ausschließlich im post-jugoslawischen Raum und in Folgestaaten der Sowjetunion, dort meist im (Trans)Kaukasus angewandt worden. Wichtig bei dieser Strategiergrup-

<sup>91</sup> Gerhard Seewann, Einführung, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 8.

<sup>92</sup> Jenő Kaltenbach, Das ungarische Minderheitengesetz. Zielsetzung und Akzeptanz, in: Seewann (Hrsg.) 1995, a.a.O. (Anm. 91), S. 346/347.

pe, die regelmäßig auf hohem Gewaltniveau umgesetzt wird, ist der Zusammenhang von Sezessionsschritten einer Minderheit (die in ihrem Teilgebiet meist die Mehrheit stellt) und einer darauf antwortenden Mehrheitsstrategie der Vertreibung bzw. 'ethnischen Säuberung'. Diese Fallgruppe repräsentiert mit hochgradig exkludierenden Staats- und ebenso hochgradig vereinheitlichenden Nationsbildungsstrategien (meist bei Mehrheit und Minderheit, wenn auch nicht unbedingt gleichmäßig verteilt) ethnischen Nationalismus pur: Beide Seiten haben die Bereitschaft, in einem Staatsverband zusammenzuleben, weitestgehend verloren. Da selbst extreme ethnopolitische Strategien wie andere auch kalkuliert werden, kann die exkludierende Staatsbildungsstrategie auf der Einschätzung beruhen, daß eine inkludierende Strategie keine Aussicht auf Erfolg hat.

Am schwersten fällt es, Beispiele für den Idealtyp 'Ausgleich' zu finden; auch in Westeuropa, dessen historischer Nationalstaatsentwicklung man die 'Staatsbürgerernation' entlehnt hat, ist diese in Reinform kaum zu finden. Dies führte Heckmann dazu, zwischen einem "demotisch-unitarischen Nationskonzept" und einem "ethnisch-pluralen"<sup>93</sup> Konzept zu unterscheiden. Unter einem demotisch-unitarischen Nationalstaat - Leitbild ist hier Frankreich - versteht Heckmann einen, in dem "aufgrund seiner zentralen Staatsideen eine Vereinheitlichungs- und Assimilierungstendenz 'angelegt' [ist], die ethnische Vielfalt prinzipiell als problematisch erscheinen läßt. Hier besteht also, [...] eine Übereinstimmung zwischen ethnischem und demotisch-unitarischen Nationalstaat."<sup>94</sup> Zugespißt formuliert: Der demotisch-unitarische Nationalstaat repräsentiert Ethnopolitik unter westeuropäischen Bedingungen. Dies findet allerdings seine Begrenzung in den Kriterien der Zuordnung zur Nation: Während diese beim ethnischen Nationalismus Mittel- und Osteuropas weitgehend auf Abstammung beruhen, also askriptiver Natur sind, geht es hier um erwerbbarere Kriterien wie gemeinsame Sprache und Kultur. Im Unterschied zwischen askriptiven und erwerbbareren Kriterien schlagen sich letztlich unterschiedlich hohe Assimilationsbarrieren nieder. Für das ethnisch-plurale Nationskonzept lassen sich, abgesehen von der Schweiz,<sup>95</sup> in Europa kaum gesamtstaatliche Realisierungen finden.

<sup>93</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 214.

<sup>94</sup> Ebd., S. 216. Diese Übereinstimmung findet ihren praktischen Niederschlag in der Tatsache, daß ein ethnischer Nationalstaat wie Rumänien das zentralistische Verwaltungsmodell und -instrumentarium Frankreichs übernommen hat, was allerdings wegen der Nichtübernahme der diesem Instrumentarium ursprünglich zugrundeliegenden *Prinzipien, Ziele und sozialen Träger* nicht zu einer Angleichung an das demotisch-unitarische Konzept, sondern eher zu einer Verschärfung des ethnisch-nationalen Profils führt. Zu dieser in Mittel- und Osteuropa in der Vergangenheit häufig betriebenen 'Modernisierung' führt Sundhaussen allgemein aus: "Die äußere Ähnlichkeit (oder gar Übereinstimmung) zwischen 'Modell' und 'Imitation' sagt jedoch nicht das geringste über die Funktionsfähigkeit aus. Das gilt für die 'Modelle' Nation, Nationalstaat ebenso wie für die 'Modelle' Rechtsstaat, Kapitalismus etc." (Holm Sundhaussen, Die 'Modernisierung' der Balkanländer in vorsozialistischer Zeit: Ein Mißverständnis und seine Folgen, in: Ilina Gregori/Angelika Schaser [Hrsg], Rumänien im Umbruch. Chancen und Probleme der europäischen Integration, Bochum 1993, S. 25).

<sup>95</sup> Vgl. Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 217-219.

Auch dort, wo die Staatsbürgernation als Leitprinzip deklariert wird wie in Frankreich oder Großbritannien, liegt unter der demotischen Oberfläche ethnisches Material, das die Definition des Inhalts von Nation, wenn auch nicht dominant, mitbestimmt.<sup>96</sup> Damit soll keineswegs die unterschiedliche Qualität der beiden Prinzipien relativiert werden, doch ist bei ihrer Übertragung in die Realität zu beobachten, daß ethnopolitische Konflikte auch dort neu aufbrechen können, wo sie bei dominant staatsbürgerlichem Prinzip schon nicht mehr zu existieren schienen oder gar nicht mehr existieren dürften. Beispiele dafür sind der korsische Nationalismus in Frankreich, der schottische in Großbritannien oder der Versuch der Verleugnung 'neuer Minderheiten' in zahlreichen Ländern Westeuropas. In den Ländern Mittel- und Osteuropas, die - wenn auch mit relevanten Absichtungen - von einer hochgradigen Dominanz des ethnisch-nationalistischen Leitbilds geprägt sind, kann es auf absehbare Zeit nicht darum gehen, den einen Idealtyp durch den anderen einfach ersetzen zu wollen. Eine derartige Zielstellung wäre völlig unrealistisch. Statt dessen geht es zunächst darum, das Prinzip des ethnischen Nationalismus zu relativieren, seine schlimmsten Erscheinungsformen abzuglätten und Elemente staatsbürgerlichen Denkens einzuführen. Verbindliche internationale Regeln für den Umgang mit Minderheiten sind dabei ebenso wichtig wie bilaterale Verständigungen zwischen den Staaten von Mehrheitsnationen und den Patronagestaaten von Minderheiten. Entscheidend bleibt jedoch das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit in dem entsprechenden Lande selbst. Positive und im Extremfall auch negative Sanktionen westlicher Integrationsverbände (keineswegs westlicher Nationalstaaten) können helfen, finden jedoch grundsätzlich die Grenze ihrer Glaubwürdigkeit darin, ob und inwieweit das Prinzip der Staatsbürgernation in Westeuropa selbst seinen Niederschlag im Umgang mit alten, lange seßhaften und neuen, eingewanderten Minderheiten findet. Diese Glaubwürdigkeitsgrenze ist jedoch nicht allzu hoch anzusetzen.

## 2.2. Ethnopolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas

Im folgenden wollen wir auf der Grundlage der Diskussion des vorangegangenen Abschnitts der Frage nachgehen, welche allgemeinen Ursachenkomplexe in der aktuellen Systemtransformation für eine dauerhafte Bedeutung ethnopolitischer Faktoren sprechen und was dem entgegensteht. Unterstrichen sei, daß dies nicht mit der konkreten Analyse einzelner Länder zu verwechseln ist. Wir werden uns im wesentlichen auf Mitteleuropa ohne den post-

---

<sup>96</sup> Reiterer hat diese Überlagerung und Vermengung älteren ethnischen und neueren demotischen Materials so interpretiert: "Der eigentliche Grund für das ständige Ineinanderschieben von Ethnizität und Nationalität ist, daß die Ethnie in der Nation aufgehoben im Hegel'schen Sinne wurde: Eine Nation kann man *auch* als Ethnie interpretieren." (Reiterer 1988, a.a.O. [Anm. 47], S. 105).

jugoslawischen Bereich beschränken, wenn auch bestimmte Aspekte nicht ohne Einbeziehung der sowjetischen Entwicklung zu behandeln sind. Aus der Fülle von Gründen, warum die Ethnifizierung politischer Konflikte für bestimmte Akteure durchaus eine "rationale" Strategie darstellen kann - Offe nennt rund ein Dutzend von der "Überwindung des alten Regimes" über die "wirtschaftliche Funktion von Grenzen" bis hin zu "Ethnizität als strategische[r] Ressource von Statusgruppen"<sup>97</sup> - wollen wir drei miteinander verbundene Dimensionen, die hier aus analytischen Gründen getrennt dargestellt werden, herausgreifen: Erstens das Vermächtnis des kommunistischen Umgangs mit dem nationalen Faktor, zweitens die Auswirkungen unvollkommener Demokratisierung und drittens die Nachfrage nach ethnopolitischen Strategien seitens bestimmter gesellschaftlicher und politischer Gruppen in einem ungleichmäßigen, krisenhaft zugespitzten Modernisierungsprozeß.

Erstens haben anderthalb Generationen Realsozialismus aus sich heraus nicht zu einer Verringerung der Dominanz von Ethnopolitik in Mittel- und Osteuropa geführt, obwohl bzw. gerade weil die kommunistischen Parteien jenseits der Rhetorik, daß das Nationalitätenproblem im Geiste des Internationalismus gelöst sei, in einem Doppelansatz versucht haben, den Nationalismus gleichzeitig zu beherrschen und zu funktionalisieren. Dabei stellen beide Momente keinen Gegensatz dar, sondern ergänzten sich hinsichtlich des Ziels der Herrschaftssicherung. Die beliebte "Kühlschrankmetapher"<sup>98</sup>, die besagt, daß der Nationalismus auf Eis gelegt wurde und nun, vom Eise befreit, wieder in Fluß gekommen sei, beinhaltet eine Teilwahrheit: Da die Sowjetunion an möglichen Nationalitätenkonflikten zwischen Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts nicht interessiert war, mußten diese stillgelegt werden. Die Kühlschrank-These suggeriert jedoch, daß das nach dem Zweiten Weltkrieg vorhandene Nationalismuspotential einfach unverändert erhalten geblieben wäre. Dies ist in mehrfacher Hinsicht korrekturbedürftig. Denn erstens läßt sich der heutige Nationalismus in Mitteleuropa auch als "Ergebnis der künstlichen Isolierung von dem sozio-politischen Diskurs moderner Gesellschaften"<sup>99</sup> sowie der horizontalen Isolierung innerhalb des sozialistischen Blocks begreifen. Da die Beziehungen im östlichen Block ganz überwiegend vertikal auf die Sowjetunion ausgerichtet waren, entwickelten sich horizontale inter-, geschweige denn transnationale Kontakte zwischen den kleineren Ländern in einem sehr viel geringeren Maße, als dies dem wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklungsstand angemessen gewesen wäre. Der Faktor Isolierung führte nicht nur einfach zur Zementierung des Status quo, sondern im Verhältnis zur 'modernen Welt' zu einem Zurückfallen. Dazu kommt zweitens verstärkend, daß die Geschichte kommunistischer Herrschaft nicht nur in der Sowjetunion von einem breiten Spektrum von Funktionalisierungen ethnopoli-

---

<sup>97</sup> Offe 1994, a.a.O. (Anm. 55), S. 151-169.

<sup>98</sup> Schoch 1992, a.a.O. (Anm. 8), S. 13.

<sup>99</sup> Dittrich/Radtke 1990, a.a.O. (Anm. 88), S. 35.

tischer Potentiale gekennzeichnet ist: "Marxist-Leninists, therefore, owe their major success more to the power of ethnonationalism than to either the popular appeal or the predicted inevitability of historical dialectical materialism."<sup>100</sup> Am Beispiel der Sowjetunion zeigt Brubaker exemplarisch, daß diese zwar den politischen Nationalismus bekämpfte und sich nie als ganzes als Nationalstaat verstand, dafür aber auf substaatlicher Ebene einen 'ethnoterritorialen Föderalismus' etablierte, der seine Zerfallstruktur bereits in sich trug:

That this paradigmatically massive state could disappear in so comparatively orderly a fashion, ceasing to exist as a subject of international law and withering away as a unit of administration, was possible chiefly because the successor units already existed as internal quasi-nation-states, with fixed territories, names, legislatures, administrative staffs, cultural and political elites, and - not least - the constitutionally enshrined right to secede from the Soviet Union.<sup>101</sup>

Die Parallelen zu Jugoslawien sind nicht zu übersehen. Das ganz anders gelagerte Beispiel Rumäniens zeigt den Versuch, eine fehlgeleitete Pseudo-Modernisierung durch den verstärkten Rückgriff auf ethnischen Nationalismus zu legitimieren. Trotz der Sonderstellung Rumäniens im Warschauer Pakt zeigt dieser Fall, daß die Sowjetunion zwar national bedingte Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts, nicht jedoch die Unterdrückung von Minderheiten innerhalb dieser Länder unterband. Letztlich erwies sich der herrschaftsorientierte Umgang des Realsozialismus mit dem nationalen Faktor als wenig erfolgreich. Mit dem Untergang des Kommunismus brach nicht nur die Parteikontrolle über die nationalen Konflikte zusammen, sondern auch die Staatskonstruktion der drei multiethnischen sozialistischen Föderationen. Die Rolle des nationalen Elements bei der Überwindung des Kommunismus, die Entwertung des rhetorischen Internationalismus und der Zerfall der Föderationen führten zu einem nicht zu unterschätzenden Legitimationsschub für das Prinzip des ethnischen Nationalismus und zu einer Delegitimierung multiethnischer Staatskonstruktionen. Umgekehrt sind die Folgen der kommunistischen Manipulation ethнопolitischer Faktoren wirksam geblieben. Ob man die Nationalitätenkonflikte innerhalb Rußlands nimmt, den Konflikt in Transnistrien oder die Prominenz des nationalen Motivs in der rumänischen Politik - überall stößt man auf die Resultate dieser Politik der Funktionalisierung. Damit haben Varianten kommunistischen Umgangs mit Ethnopolitik dazu beigetragen, daß ethnischer Nationalismus, wenn auch ländersweise stark abgeschichtet und in seiner Wirksamkeit von gegen-

---

<sup>100</sup> Vgl. Walker Connor, *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*, Princeton 1994, S. 158.

<sup>101</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 41.

läufigen Faktoren begrenzt, ein Leitmotiv im Prozeß der Systemtransformation Mittel- und Osteuropas darstellt.

Zweitens verschärft eine notwendigerweise unvollkommene Demokratisierung nationale Konflikte. Damit ist hier weniger das klassische Motiv einer grundsätzlichen Ambivalenz von Nationalismus gegenüber Demokratie und autoritärer Herrschaft gemeint, sondern die noch nicht abgeschlossene demokratische Konsolidierung während des Transformationsprozesses. Zwar gibt es überall gewählte Parlamente, Regierungen und Verfassungsgerichte, andere Prozesse jedoch brauchen mehr Zeit. Das fängt mit den Parteienspektren an, die meist noch sehr groß sind und erst unzureichend die Interessenlagen der verschiedenen sozioökonomischen Sektoren der Bevölkerung widerspiegeln. So gibt es selbst in Ungarn, wo derzeit sieben Fraktionen im Parlament sitzen, keine moderne konservative oder christlich-demokratische Massenpartei. Dazu kommt, daß (Regierungs-)Parteien nicht selten einen politischen Zugschnitt aufweisen, für den es auf internationaler Ebene kaum Ansprechpartner gibt, mit der Folge einer relativen Isolierung dieser Parteien und Regierungen. Ein Beispiel dafür ist die führende Regierungspartei in der Slowakei, ein anderes die Regierungspartei in Rumänien bis November 1996.<sup>102</sup> Die große Zahl der im Parlament vertretenen Parteien führt oft dazu, daß Mehrheitsbildungen schwierig sind, was extremistischen Parteien, deren Programm sich auf die Abgrenzung von einer Minderheit reduziert, überproportionalen Einfluß gibt. Auch hier sind Rumänien und die Slowakei zu nennen. Ein weiterer Faktor ist, daß manche gewählte Regierung zu "winner take all"<sup>103</sup>-Haltungen neigt. Dies wirkt in jeder Demokratie destruktiv, ganz besonders jedoch im Umgang mit nationalen Minderheiten, die sich in einer strukturellen, durch demokratische Wahlen und Mehrheitsentscheide nicht revidierbaren Minoritätsposition befinden. Welsh kommt denn auch zu dem Schluß, daß multiethnische Staaten, die ihre demokratischen Systeme erhalten wollen, 'winner take all'-Einstellungen vermeiden müssen.<sup>104</sup> Ursache solcher Haltungen ist ein Mangel an demokratischer Kultur, ein komplexer Begriff zur Kennzeichnung eines ganzen Bündels von Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen, der aber mindestens beinhaltet, praktisch anzuerkennen, daß nicht nur Regierungen Rechte haben, sondern auch Oppositionsparteien und die Justiz, Verbände und der einzelne Bürger. Eine solche demokratische Kultur ist nur lebensfähig, wenn es ein leistungsfähiges Netzwerk gesellschaftlicher Interessenartikulation und -organisation tatsächlich gibt. Auch das ist - notwendigerweise - vielerorts erst in Ansätzen der Fall. Unter den gegebenen Bedingungen unvollkommener Demokratie kann man das Urteil

---

<sup>102</sup> Wobei diese beiden Fälle unterschiedlich gelagert sind, vgl. Kapitel III, Abschnitte 2 und 3.

<sup>103</sup> David Welsh, Domestic Politics and Ethnic Conflict, in: Survival, Vol. 35, No. 1/1993, S. 76.

<sup>104</sup> Vgl. ebd.

Mommsens über den postsowjetischen Bereich abgeschwächt und modifiziert auch auf Mitteleuropa übertragen:

In jedem Fall ist nicht zu erwarten, daß der Prozeß der Demokratisierung die anstehenden nationalen Konflikte zurückdrängen wird, vielmehr steht deren Verschärfung gerade angesichts der wechselseitigen Auspielung von Minderheiten, die an habsburgische Mißbräuche erinnern, auf der Tagesordnung.<sup>105</sup>

Es reicht daher nicht aus, einfach 'Demokratisierung' als Wundermittel gegen nationalistische Intoleranz zu beschwören, wenn nicht deutlich wird, was damit gemeint ist. Formale Demokratie ist ganz sicher unzureichend, um ethnischen Nationalismus einzudämmen. Demokratische Kultur aber im Sinne eines staatsbürgerlich zivilisierten Nationalismus braucht soziale Träger. Eine solche 'civil society' entwickelt sich auch bei viel gutem Willen nicht im luftleeren Raum, sondern bedarf bestimmter sozialstruktureller Voraussetzungen und diese sind an einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß gebunden.

Drittens gibt es einen doppelten Zusammenhang zwischen Modernisierung und Nationalismus: Während krisenhaft zugespitzte Modernisierungsprozesse einen gewissen "'Bedarf[.]' an Nationalismus"<sup>106</sup> hervorrufen, beseitigt deren Erfolg tendenziell die Notwendigkeit, ethnopolitische Mittel einzusetzen. Dazu Schödl:

Diese 'Nachfrage' tritt unter den Bedingungen krisenhaft beschleunigten sozialen Wandels auf: Sie gilt dem Nationalismus als zunächst nicht 'gedecktem' kognitiven 'deficit-spending', als politisch-praktischer Hilfskonstruktion sozialer Kommunikation, als Überbrückung einer kollektiven Identitätskrise.<sup>107</sup>

Ethnopolitik erfüllt damit in diesem Zusammenhang eine Ersatz- bzw. Überbrückungsfunktion zur mentalen, ideologischen und politischen Kompensation von Defiziten und Härten des Modernisierungsprozesses. Dies betrifft sowohl politische Eliten, die sich noch nicht hinreichend aufgrund ihrer politisch-ökonomischen Erfolge legitimieren können als auch die durch die Kriseneinwirkung beeinträchtigte Massenidentität. Damit sind zwei Elemente und ihre Wechselwirkung von Bedeutung: Erstens und grundlegend der Verlauf des Modernisierungsprozesses; Schlüsselfragen dafür sind: Wie tief war der Einbruch bei der marktwirtschaftlichen Transformation? Wie schwer die soziale Belastung welcher Sektoren der Bevölkerung? Wie lange dauert es, bis sich erste Erfolge einstellen und was wird von wem als Erfolg bewertet?

---

<sup>105</sup> Mommsen, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 27), S. 120.

<sup>106</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 131.

<sup>107</sup> Ebd., S. 152.

Wie steht es um die Perspektiven der Einbeziehung der entsprechenden 'Volkswirtschaft' in die internationale Arbeitsteilung der transnationalen Konzerne? Das zweite Element besteht in der Wechselwirkung zwischen einer bereits bestehenden ethnopolitischen Institutionalisierung, die sich in spontanem nationalistischen Bedarf von 'unten' ausdrückt, und dessen Stimulierung bzw. Manipulation von 'oben'. Fragen in diesem Zusammenhang sind: Wie groß ist der spontane Bedarf von 'unten'? Welche Strategien und Taktiken werden bei dessen Handhabung von gesellschaftlichen und politischen Eliten eingesetzt? Welche spezifischen Themen kommen zum Einsatz und wie hoch sind deren Kosten bezüglich der Verschärfung von Mehrheit-Minderheit-Relationen und zwischenstaatlicher Verhältnisse? Inwieweit gelingt es Eliten, die Manipulation ethnopolitischer Konflikte im Griff zu behalten, inwieweit verselbständigt sich das ohnehin schwer kontrollierbare Phänomen des Nationalismus? Die (vermehrte) Zahl möglicher Fragen an beide Elemente deutet bereits die Variationsbreite an, in der Formen von Funktionalisierung des nationalen Faktors für den Modernisierungsprozeß denkbar sind. Da ethnischer Nationalismus stets irrationale Elemente im Sinne einer verzerrten Realitätswahrnehmung beinhaltet, birgt auch der scheinbar kühl kalkulierte Einsatz von nationalistischem Potential immer die Gefahr des Umschlags vom "Modernisierungsinstrument zum Modernisierungersatz"<sup>108</sup>. Diese Gefahr ist um so größer, je tiefer die Modernisierungskrise ist, je länger sie dauert und je höher die Kosten in bezug auf Minderheiten und Nachbarn sind. Dabei darf nicht vergessen werden, daß diesem Nationalismus eine Kompensationsfunktion für einen krisenhaften Modernisierungsprozeß zukommt, wenn auch gewiß eine, die auf eigenständig vorhandenes Material (mitunter reichlich) zurückgreifen kann. Zur Fortführung des Modernisierungsprozesses selbst aber hat der Nationalismus zumindest unter den heutigen Bedingungen Mitteleuropas kaum etwas beizutragen. Hier vertreten wir eine andere Auffassung als Senghaas, der die These vertritt, "Nationalismus sei immer auch als Entwicklungsnationalismus zu begreifen"<sup>109</sup>. Im einzelnen führt Senghaas aus:

Wollen sie [wirtschaftlich zurückliegende Staaten] angesichts des überlegenen Wettbewerbs nicht zu Peripherien werden, müssen sie Abwehrkräfte mobilisieren. Das aber bedeutet die Mobilisierung von Entwicklungsnationalismus zum Schutze des eigenen nachholenden Entwicklungsprojektes mit dem Ziel, gleichzuziehen, danach die Spitzenökonomie unter Wettbewerbsdruck zu setzen [...].<sup>110</sup>

Damit mißt Senghaas dem Nationalismus eine reale ökonomische Funktion für den Modernisierungsprozeß zu. Die Voraussetzung dafür wäre allerdings,

---

<sup>108</sup> Ebd., S. 151.

<sup>109</sup> Senghaas 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 23.

<sup>110</sup> Ebd., S. 26.

daß es noch die Möglichkeit gäbe, die Rahmenbedingungen einer nationalen 'Volkswirtschaft' zumindest im Kern selbst zu definieren. Diese Fähigkeit haben aber selbst größere Nationalstaaten längst verloren,<sup>111</sup> von den kleinen Staaten Mitteleuropas ganz zu schweigen. Modernisierung bedeutet für diese Länder vor allem Öffnung zur EU und Anpassung an EU-Standards und nicht eine, dem Modell des Entwicklungsnationalismus immanente, Abgrenzung, um in deren Schutz Stärke zu entwickeln. Deswegen ist die These von Senghaas in zweifacher Weise fraglich: Auf wirtschaftlicher Ebene hat Nationalismus unter den gegebenen Bedingungen nichts Wesentliches beizutragen, er ist im Gegenteil, etwa als Abneigung gegen ausländische Direktinvestitionen, eher ein Hemmnis. Auch auf der Ebene kollektiver Identität stellt Nationalismus

nicht in erster Linie eine notwendige Form 'nachholender kollektiver Persönlichkeitsbildung' dar - er kann beeinflußt, er kann kontrollierbar, u.U. überflüssig gemacht werden, wenn ihm durch das Fortschreiten der Systemtransformation der gesellschaftliche Resonanzboden genommen wird.<sup>112</sup>

Damit bleiben die Konsolidierung der Demokratie und die Einleitung erfolgreicher Modernisierungsprozesse die grundlegenden Voraussetzungen jeder Relativierung der Relevanz von Ethnopolitik. Für die kleinen mitteleuropäischen Staaten mit ihrer jetzt schon sehr starken wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU ist dies nur durch intensive Kooperation mit, am besten Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu erreichen. Die schrittweise Einbeziehung Mitteleuropas in den westeuropäischen Kooperationszusammenhang ist die einzig reale Option für einen Erfolg der Modernisierung und damit für eine Eindämmung zumindest von extremem Nationalismus. Die von Segert und Machos zu Recht hervorgehobene Einschätzung, daß es keinen Automatismus in Richtung auf extremen Nationalismus gäbe, läßt sich auch dahingehend deuten, daß in den mitteleuropäischen Ländern bisher genügend Hoffnung auf eine schrittweise Einbeziehung in die EU besteht, um vorhandenen nationalistischen Tendenzen Grenzen zu setzen.

---

<sup>111</sup> Vgl. Burian/Mommsen, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 11), S. 718; Hobsbawm 1992, a.a.O. (Anm. 15), S. 208.

<sup>112</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 152.

# I. Rahmenbedingungen ungarischer Außenpolitik nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation

Die Rahmenbedingungen ungarischer Außenpolitik sind vielschichtig, erst recht, da es sich bei dem untersuchten Zeitraum um den Beginn einer neuen Ära und bei Ungarn um ein kleines Land handelt, das mehr von seinem Umfeld geprägt wird als es dieses prägen kann. Die Bedingungen für Ungarns Außenpolitik vollständig beschreiben zu wollen, läge jenseits des Rahmens eines Einführungskapitels. Wir werden uns daher auf vier Aspekte beschränken, die entweder für die 1990 beginnende Epoche oder für das Verständnis ungarischer Politik von besonderer Bedeutung sind: die veränderte Bedeutung zentraler politischer Konzepte wie 'Stabilität'; die neue Relevanz von Ethnopolitik; die begriffliche Fassung der Region zwischen West- und Osteuropa und schließlich die ungarische Spezifik eines eher graduellen Systemwechsels.

## *1. Stabilität nach dem Ende des Konfrontationssystems*

'Stabilität' gehört wie 'Sicherheit' zu jenen zentralen politischen Ordnungs- und Zielbegriffen, die das Ende der Ost-West-Konfrontation scheinbar unberührt überstanden haben. Häufig werden solche Begriffe immer noch in einer Weise benutzt, in der die in den Jahrzehnten der Blockkonfrontation angenommenen Inhalte unbewußt mitschwingen. Wenn sich aber der Charakter europäischer Politik mit der Zeitenwende von 1989/1990 grundlegend verändert hat, dann gilt das auch für die Bedeutung von Stabilität und Stabilitätspolitik. Ziel dieses Abschnitts ist es daher, in Abgrenzung vom Stabilitätsbegriff der Konfrontationsperiode eine Annäherung an den neuen Begriffsinhalt von Stabilität in der Übergangsperiode<sup>113</sup> nach dem Ende der Blockkonfrontation zu suchen.<sup>114</sup>

Die Periode zwischen 1945 und 1989/1990 war durch einen allgemeinen, umfassenden Systemkonflikt zwischen zwei großen politischen 'Lagern' gekenn-

---

113 Wir bezeichnen die Periode nach dem Ende des Konfrontationssystems nicht als 'postkonfrontativ', weil eine solche Benennung im Umkehrschluß eine durchgängig kooperative Tendenz suggerieren würde, während sich in Wirklichkeit kooperative Möglichkeiten und konfrontative Gegentendenzen auf komplexe Weise überlagern. Der Begriff 'Übergangsperiode' bringt zum Ausdruck, daß der momentane Zustand des Geflechts internationaler Beziehungen nicht nur in Europa raschen Veränderungen unterworfen und insgesamt instabil ist und nur als Übergang zu einem neuen stationären Zustand mit unbekanntem Konturen zu begreifen ist, wobei offen ist, ob, wann und wie ein solcher Zustand erreicht werden kann.

114 Dieser Abschnitt basiert auf Wolfgang Zellner, Ungarns Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen Westorientierung und regionalen Risiken in Mittel- und Südosteuropa, Hamburg 1993 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 80), S. 10-20.

zeichnet. Da der Konflikt auf der politischen Ebene nicht lösbar war, wurde er auf die militärische verschoben. Die technologische Revolution von Atomwaffe und Fernrakete verlieh der militärischen Dimension überragende Bedeutung, schloß jedoch zugleich eine militärische Konfliktlösung aus. Der allgemeine Charakter des Konflikts und die Totalität der zu seiner 'Lösung' entwickelten, aber nicht einsetzbaren militärischen Mittel führten zumindest in der nördlichen Hemisphäre zur Ausbildung einheitlicher internationaler Systembedingungen, zu einem Ost-West-Konfrontationssystem. Rückblickend könnte es so erscheinen, als ob schon die Existenz der Atomwaffe als solcher ausgereicht hätte, um die militärische Austragung des Konflikts zu verhindern und 'strategische Stabilität' zu schaffen:

In der Zeit der Konfrontationsordnung ist aber gerade auf seiten der mächtigsten Staaten ein neues Element hinzugekommen: Die Wahl zwischen Selbstbeschränkung und nuklearem Holocaust hat in bis dahin unbekannter Weise gemeinsame Aufgaben, eine vergleichbare Rationalität und insoweit auch eine gemeinsame politische Kultur entstehen lassen. Sie hat in der Abschreckung wie der Rüstungskontrolle - [...] - als Formen der Politik ihre augenfälligste Ausprägung erhalten.<sup>115</sup>

So richtig diese Deutung im Ergebnis ist, so sehr spart sie aus, auf welcher widersprüchlichen Intention dieses Resultat beruhte, und wie konditioniert und fragil damit die darauf beruhende Abschreckungsstabilität war. Zwar gab es einerseits die Erkenntnis, daß ein Atomkrieg nicht begrenzt und daher nicht führbar sei, und daß die einzige Funktion von Atomwaffen deswegen darin bestehen könne, durch die Aufrechterhaltung einer Zweitschlagsfähigkeit den Gegner vom atomaren Einsatz abzuhalten. Dieses Stabilitätskonzept, das die Kooperation mit dem Gegner zum Zweck der Kriegsverhinderung einschließt, ist wohl am klarsten in der klassischen Rüstungskontrolltheorie formuliert worden.<sup>116</sup> Es ist allerdings erst zu einem Zeitpunkt ausgearbeitet worden, als sich fünfzehn Jahre nach dem ersten Gebrauch der Atomwaffe die sowjetische Fähigkeit abzeichnete, amerikanisches Territorium nuklear zu bedrohen. Andererseits gab es auf beiden Seiten bis in die achtziger Jahre Tendenzen, die neue Superwaffe einsatzfähig machen, Erstschlagsoptionen schaffen zu wollen. Die im nachhinein von manchem Autor als fest und sicher

---

115 Uwe Nerlich, Möglichkeiten und Probleme einer Konstellationsanalyse als Grundlage künftiger sicherheitspolitischer Planung, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 47.

116 Als deren Hauptwerke können gelten: Donald Brennan, Arms Control, Disarmament and National Security, Sonderausgabe von Daedalus, Vol. 89, No. 4/1960; in deutscher Übersetzung: Uwe Nerlich (Hrsg.), Strategie der Abrüstung. Achtundzwanzig Problemanalysen, Gütersloh 1962; Hedley Bull, The Control of the Arms Race. Disarmament and Arms Control in the Missile Age, New York/Washington, D.C., 2. Aufl., 1965; Thomas C. Schelling/Morton H. Halperin, Strategy and Arms Control, New York 1961.

dargestellte nuklearstrategische Stabilität<sup>117</sup> basierte immer auf höchst widersprüchlichen und im Kern konfrontativen Intentionen. Der systembildende und relative Stabilität produzierende Prozeß war eben nicht primär durch gemeinsame politische Gestaltungsziele der beiden Seiten bestimmt, sondern ergab sich aus dem Zwang, die totale Negationsmöglichkeit des Gegners mit einer ebensolchen eigenen wieder aufzuheben (Zweitschlagsfähigkeit), ergänzt durch begrenzte Kooperation. Von daher kann man das Konfrontationssystem als eine primär negativ bestimmte Systemintegration verstehen. Die Stabilität produzierende Verschränkung zweier primär negativ bestimmter Teilprozesse war niemals gesichert, sondern blieb immer gefährdet durch die Möglichkeit von Unfall oder Versehen, durch die technologische Innovation, durch die wiederkehrenden Tendenzen, die Atomwaffe doch noch einsatzfähig machen zu wollen sowie durch die schiere Perzeption all dieser Möglichkeiten.

Die Unlösbarkeit des politischen Konflikts zusammen mit der Totalität der militärischen Drohung führten zu einer einerseits realen, langfristig aber nur scheinbaren Entkoppelung in tendenziell entpolitisierte militärisch-strategische und politisch-evolutionäre Prozesse. Da kein politisches Ziel das Risiko eines Nuklearkriegs rechtfertigte, mußte erstens die Aktualisierung politischer Ziele vermieden werden, die dieses Risiko bargen und mußte zweitens der unlösbare politische Konfliktkern von den nicht einsetzbaren Instrumenten getrennt werden. Ersteres führte dazu, daß die zentralen Interessensphären der beiden Block-Vormächte für die jeweils andere zu Tabuzonen wurden. Die Unermeßlichkeit des Risikos eines Ausscherens begünstigte die Unterordnung der Blockmitglieder unter ihre nuklearen Führungsmächte (bei allen Unterschieden zwischen Ost und West). Diese Durchsetzung einer wirksamen Blockdisziplin trug zur Unterdrückung potentieller und aktueller Konflikte (Budapest 1956, Prag 1968) bei. Das langfristig vielleicht wichtigste Ergebnis dessen ist, daß die gesellschaftliche Entwicklung in den beiden Blöcken weitestgehend getrennt verlief, eine echte inter-, geschweige denn transnationale Strukturbildung zwischen den Blöcken also effektiv unterbunden wurde. Der zweite Aspekt führte dazu, daß Stabilität gleichbedeutend war mit militärisch-strategischer Stabilität. Das Stabilitätsziel bestand in der Aufrechterhaltung der Fähigkeit zu nuklearer Abschreckung und konventioneller Verteidigung. Kriterium dafür war die Aufrechterhaltung globaler und regionaler Gleichgewichte militärischer Kräfte und Optionen, politisch fokussiert im Ziel der Parität. Stabilitätsrisiken lagen in möglichen Asymmetrien militärischer Mittel und Optionen, sie konnten regional oder global auftreten, waren jedoch stets auf die Gesamtheit der strategischen Rahmenbedingungen bezogen. Dementsprechend waren die Mittel zur Herstellung von Stabilität militärische Mittel oder Absprachen über militärische Mittel. Das gesamte 'al-

---

117 Beispielhaft siehe John J. Mearsheimer, Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: *International Security*, Vol. 15, No. 1/1990, S. 5-56.

te' Stabilitätskonzept war in jeder Hinsicht dominant militärisch geprägt, es war rein instrumentell ausgerichtet, indem es sich allein auf die kriegsverhindernde Regulierung jener Mittel bezog, die eigentlich in dem zugrundeliegenden politischen Konflikt hätten Überlegenheit schaffen sollen, sich nun aber als nicht anwendbar erwiesen hatten. Da dem Ziel militärischer Stabilität überragende Bedeutung zukam, richtete sich die öffentliche und wissenschaftliche Aufmerksamkeit ganz überwiegend auf diese Ebene und vernachlässigte die Beobachtung der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklung im Osten. Dies erklärt zumindest zum Teil, warum das Ende des Konfrontationssystems selbst für die politisch Handelnden so überraschend kam.

Die wirtschaftlich-gesellschaftliche Entwicklung verlief grundsätzlich unterschiedlich in Ost und West. Im Westen wirkte sie in hohem Maße strukturbildend und schuf ein historisch einzigartiges Teilsystem der internationalen Beziehungen, innerhalb dessen die militärische Austragung von Konflikten aufgrund der Vielzahl wirtschaftlicher, politischer, sozialer und kommunikativer Verflechtungen - nicht nur auf der Ebene der Handelsströme, sondern weit tiefergehend auf der des Kapitals, der Produktions-, Kommunikations- und Wertstrukturen mit der Folge transnationaler Interessenkoalitionen - so gut wie ausgeschlossen scheint.<sup>118</sup> Der Ost-West-Konflikt hat die Herausbildung der OECD-Welt zwar begünstigt, er war jedoch nicht dessen Ursache. Diese liegt vielmehr darin, daß der Prozeß der sog. dritten industriellen Revolution eines wachsenden Niveaus positiver, d.h. auf wirtschaftlich-soziale Aufgaben konkret bezogener internationaler Strukturbildung bedarf, um seine Existenz- und Wachstumbedingungen zu sichern. Die östliche 'Integration' dagegen war eine Zwangs- und Scheinintegration. Die militärisch geprägte Struktur des Konfrontationssystems fiel in dessen östlichem Pol weitgehend mit der block-internen und innenpolitischen Repressionsstruktur zusammen. Diese strangulierte nicht nur die wirtschaftlich-gesellschaftliche und die technologische Entwicklung (mit dem Endergebnis eines implosionsartigen Zusammenbruchs), sondern unterband auch echte horizontale inter- bzw. transnationale Kooperation und Strukturbildung. Integration war vertikale Zwangsintegration im Interesse der Sowjetunion. Weil es im östlichen Block keine echte Integration gab, kann es dort jetzt auch keine 'Desintegration' geben. Auf der gesellschaftlichen Ebene gab es fast nichts, was den 'Ostblock' zusammenhielt, die zwischenstaatlichen Beziehungen kamen ohne die Bürger aus. Der beste Beweis dafür ist, daß nach dem Ende der Zusammenarbeit der kommunistischen Eliten die oftmals beschworenen 'engen Beziehungen' in Monaten zer-

---

118 Vertreter des neorealistischen Ansatzes halten neuerdings wieder Kriege zwischen westlichen Ländern, etwa den USA und Japan bzw. Deutschland, für möglich, ja für "wahrscheinlich". So schreibt etwa Layne: "As Japan and Germany become great powers, the quality of their relations with the United States will be profoundly altered. Relations will become significantly more competitive, great power security rivalries and even war will be likely, and cooperation will correspondingly become more difficult." (Christopher Layne, *The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise*, in: *International Security*, Vol. 17, No. 4/1993, S. 42).

fielen und mühsam neu aufgebaut werden mußten.<sup>119</sup> Was Ost- und stark abgeschwächt Mitteleuropa kennzeichnet, ist vielmehr ein in langen Jahrzehnten entstandenes relatives Strukturvakuum, das nun nicht mehr durch Zwangsstrukturen überdeckt ist. Im Fehlen der Erfahrung eines halben Jahrhunderts verdichteter Kooperation und Integration liegt einer der schwerwiegendsten Aspekte des realsozialistischen Erbes.

Der Wegfall des allgemeinen Systemkonflikts mit seiner totalen militärischen Instrumentierung zeitigte eine Reihe widersprüchlicher Folgen für die europäische Politik. Erstens gibt es kein geschlossenes 'System' internationaler Beziehungen mehr. Zwar ist richtig, daß es in Europa eine Tendenz "in Richtung auf Kooperation und Integration in einer Zone erweiterter politischer Interaktion"<sup>120</sup> gibt. Auf sicherheitspolitischer Ebene stehen dafür vor allem der KSE-Vertrag, das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, die Beschlüsse der KSZE-Gipfeltreffen von Paris bis Lissabon und die vielfältigen NATO-Kooperationsstrukturen, auf der letztlich entscheidenden Ebene politisch-wirtschaftlicher Zusammenarbeit die Erweiterung der EU und deren Assoziations- und Kooperationsbeziehungen mit den Ländern Mittel- und Osteuropas. Die Dichte *gesamteuropäischer* Prozesse, geschweige denn Strukturen ist jedoch noch zu niedrig, um schon von einem gesamteuropäischen System der internationalen Beziehungen sprechen zu können: "Europa war und erst recht ist das 'neue' Europa weit von irgendeiner Art 'System' entfernt."<sup>121</sup> Das bedeutet nicht, daß ein gesamteuropäisches Kooperationsystem in Zukunft nicht möglich wäre, aber der Ausgangspunkt ist ein relatives Strukturvakuum auf ost- und gesamteuropäischer Ebene und die Dominanz von Teilstrukturen ungleicher Teilnehmergruppen bzw. Einzelakteure. Der Verlust des Systemcharakters der internationalen Beziehungen bedeutet auch, daß die Frage nach der politisch-geographischen Abgrenzung Europas derzeit nicht schlüssig beantwortet werden kann.<sup>122</sup>

Zweitens ist der Wegfall des Systemcharakters gleichbedeutend mit dem Wegfall fester Rahmenbedingungen für internationale Prozesse von Kooperation und Konflikt. Das bedeutet, daß beides wieder aus dem widersprüchlichen Verlauf wirtschaftlich-gesellschaftlicher Entwicklungen folgt. Resultierten die 'alten' Stabilitätsrisiken primär aus militärischen Bedrohungen von außen, so wird man sich jetzt "darauf einstellen müssen, daß die Konfliktursachen in erster Linie in den Staaten selbst zu suchen sind und in einem nur sehr viel geringeren Maße in einer Aggressionsgefahr von außen bestehen."<sup>123</sup> Weil der konfliktunterdrückende Eskalationsmechanismus auf eine Ebene,

---

119 Vgl. Abschnitt 6 von Kapitel III.

120 Stefan Roszbach, Strukturwandel und Stabilität, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 245.

121 Curt Gasteyger, Ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem?, in: Europa-Archiv, Folge 17/1992, S. 479.

122 Noch einmal Gasteyger: "Die Frage, was denn 'Gesamteuropa' sei, muß vorläufig offenbleiben." (Ebd., S. 478).

123 Bernard von Plate, Subregionale Sicherheitskooperation in Ost- und Mittelosteuropa und das Beispiel der Triangelstaaten, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 591.

auf der es keinen Gewinner mehr geben kann, nicht mehr existiert, ist das Umschlagen aus nichtmilitärischen Ursachen entstandener Konflikte in gewaltförmige und militärische Formen der Auseinandersetzung wahrscheinlicher geworden, wobei "unter den gegebenen politisch-strategischen Bedingungen [...] nur begrenzte Konflikte zu erwarten sind."<sup>124</sup> Dabei ist nicht jeder militärische Konflikt in Europa als europäisches Risiko zu klassifizieren, vielmehr werden "Risiken [...] in diesem Sinne als Konfliktmöglichkeiten mit potentiellen Implikationen für den Bestand europäischer Sicherheit verstanden."<sup>125</sup> Wie die unterschiedliche Reaktion des Westens auf die Kriege in Post-Jugoslawien einerseits, Nagorny-Karabach und Tschetschenien andererseits zeigt, findet diese begriffliche Differenzierung zwischen militärischem Konflikt und europäischem Risiko auch ihren praktisch-politischen Niederschlag.

Drittens verdichtet sich die Konfliktwahrscheinlichkeit in denjenigen Regionen, die das größte Strukturdefizit aufweisen, also in Osteuropa und im südlichen Mitteleuropa. Der gewaltige Niveauunterschied zwischen Westeuropa mit seiner Fülle sich überlagernder Integrationsstrukturen und Ost- und stark abgestuft Mitteleuropa als dem Bereich des eigentlichen Struktur Mangels gibt die traditionellen Entwicklungsunterschiede wieder. Dabei zeichnet sich jedoch mit der Westintegration Nordmitteleuropas eine Verschiebung dieses Strukturbruchs an die Ost- bzw. Südgrenzen Polens, Ungarns und möglicherweise Rumäniens ab. Innerhalb Mitteleuropas verläuft ein subregionaler Strukturbruch entlang der Achse der "Nord-Süd-Beziehungen in Europa, d.h. [...] [der] Beziehungen zwischen Mitteleuropa und den südosteuropäischen Staaten Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien und Albanien."<sup>126</sup> Kurz nach dem Systemwechsel erkannte man im Westen die Instabilität Ost- und Mitteleuropas und zog daraus erste Schlüsse:

[...] the West should try to isolate the relatively healthy Western half of the European order, where the effects of anarchy have been partially mitigated, and nationalism and militarism controlled from Europe's increasingly volatile Eastern half.<sup>127</sup>

Während man zunächst die ganze Region als suspekt betrachtete, begann sich die Situation später zu verändern, als deutlich wurde, daß sich die Instabilität auf die Folgestaaten Jugoslawiens und der Sowjetunion konzentrierte. Für

---

124 Uwe Nerlich, Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 276.

125 Risikoanalyse: Leitfaden, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 255.

126 Rudolf L. Tokés, Die neuen Demokratien in Osteuropa: Kooperation, Konkurrenz und Koexistenz, Ebenhausen 1991 (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-AP 2724), S. 8. In Abschnitt 3 in diesem Kapitel nehmen wir eine andere regionalpolitische Einordnung Rumäniens vor.

127 Jack Snyder, Averting Anarchy in the New Europe, in: International Security, Vol. 14, No. 4/1990, S. 13.

Ungarn brachte die Nähe zur post-jugoslawischen Krisenregion einige Probleme mit sich.

Der grundlegend veränderte Charakter aktueller und künftiger Konflikte und Risiken in Europa macht es notwendig, den Begriff der Stabilität neu zu fassen. Ein neues Stabilitätskonzept wird sich nicht mehr auf die militärisch-strategischen Rahmenbedingungen, sondern auf den politisch-sozialen Prozeß selbst richten müssen:

Die grundlegende ordnungspolitische Aufgabe der neuen Weltlage besteht also nicht mehr darin, einen Rahmen zu stabilisieren, der politische Evolution gestattet, sondern eine politische Evolution zu stabilisieren, und zwar so, daß sie zur Selbstorganisation des internationalen Systems mit dem Resultat neuer Strukturen zwischen Staaten bzw. Aggregaten befähigt.<sup>128</sup>

Damit löst sich der Stabilitätsbegriff von der Orientierung sowohl auf die militärische Dimension als dominanter Bezugskategorie als auch auf starre Rahmenbedingungen und gewinnt einen primär sozio-ökonomischen und prozeßartigen Inhalt. Stabilität läßt sich nur noch verstehen als die primär innere Stabilität eines wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses einschließlich der Fähigkeit zu inter- und transnationaler Kooperation und Strukturbildung. Militärische Stabilität wird zu einer Hilfsfunktion dessen. Das Ziel internationaler Stabilität liegt nun in der Herstellung der Fähigkeit zu zwischenstaatlicher und transnationaler Kooperation und Strukturbildung. Da diese Fähigkeit im wesentlichen innergesellschaftlich und innerstaatlich begründet ist, müssen Stabilitätspolitiken primär an den innenpolitischen Voraussetzungen internationalen Handelns ansetzen mit dem Ziel, innere Prozesse zu stabilisieren (oder erst zu mobilisieren) und Strukturdefizite verschiedenster Art aufzufüllen. Die innen- und die außenpolitische Dimension ist jetzt im Gegensatz zur Konfrontationsperiode, wo ihre strikte Trennung grundlegende Voraussetzung jeder Stabilitätspolitik war, nicht mehr trennbar. Schon daraus folgen ganz neuartige Anforderungen. Auf internationaler Ebene geht es vor allem um die Abschwächung, tendenziell um die Aufhebung wirtschaftlich-sozialer Strukturbrüche und damit langfristig um die Einebnung der historischen Entwicklungsunterschiede in Europa. Das ist ganz sicher eine Jahrhundertaufgabe, aber ohne Orientierung an diesem sehr langfristigen Ziel macht Stabilitätspolitik unter den neuen Bedingungen keinen Sinn bzw. setzt sich der Gefahr aus, in das Verständnis der Konfrontationsperiode zurückzufallen.

Heute notwendige Stabilitätsstrategien unterscheiden sich derart grundlegend von denen der vorangegangenen Epoche, daß sie mit diesen kaum mehr als die Bezeichnung gemeinsam haben. Für traditionelle Stabilitätskonzepte wa-

---

128 Uwe Nerlich, Stabilität und Gleichgewicht als Kategorie, Rahmenbedingung, Zielsetzung und Planungsgrundlage, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 235.

ren die Konfliktursachen nebensächlich, ja diese Frage mußte sogar ausgeblendet werden, jetzt ist sie zentral. War Stabilitätspolitik bisher eindimensional militärisch definiert und infolgedessen politisch relativ einfach, aber technisch kompliziert, so sind die heute erforderlichen multidimensionalen Stabilitätspolitiken politisch und technisch kompliziert. Ihre Komplexität schließt vielfältige Bezüge zwischen verschiedenen Stabilitätsebenen, das Verhältnis von Innen- und Außenpolitik und das einer Vielzahl von Akteuren ein. Die Mittel zur Herstellung von Stabilität waren bisher primär militärische bzw. bestanden in deren Regulierung. Dem entsprach, daß die überragenden Akteure Staaten bzw. Militärbündnisse und in den Kernfragen die beiden Führungsmächte selbst waren. Heute gibt es eine Vielzahl möglicher Eingriffsebenen und Instrumente mit dem Kernbereich ökonomischer Mittel. Dem entspricht einerseits eine über staatliche Instanzen weit hinausreichende Akteursvielfalt - Wirtschaftsunternehmen, Parteien, Verbände, ethnische Gruppen, Kirchen, Nichtregierungsorganisationen -, was die Grenzen einer auf staatliches Handeln fixierten und überhaupt einer konzertierten Stabilitätspolitik deutlich macht. Andererseits kommt der Europäischen Union, die wie keine andere Organisation in Europa wirtschaftliche, soziale und politische Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten bündelt, nun die entscheidende Rolle für die Definition der Rahmenparameter von Stabilitätspolitiken zu. Waren die Stabilitätskonzepte der Konfrontationsperiode allgemein formulierbar, so ist dies heute nur noch sehr eingeschränkt der Fall. Allgemeine Zielorientierungen wie Abschwächung von Bruchlinien, Auffüllen von Strukturdefiziten, etc. sind zwar von heuristischem Wert, politisches Handeln kann allein darauf jedoch nicht mehr gegründet werden. Realitätsnahe Stabilitätspolitiken können heute nur noch spezifisch für einzelne Länder und Regionen erarbeitet werden auf Grundlage der Kenntnis der jeweiligen Konflikte und Interessen, der historischen Entwicklung und der aktuellen Bedingungen. Dies ist gleichzeitig die notwendige Voraussetzung, um auf gesamteuropäischer Ebene Stabilitätsziele formulieren zu können. Für die politikwissenschaftliche Forschung folgt daraus, daß heute Länder- und Regionalstudien mit dem Ziel, spezifische Konfliktkonstellationen verstehen zu lernen, ein viel höherer Stellenwert zukommt als in einer Vergangenheit, in der der allgemeine Konflikt von überragender Bedeutung war.

## 2. Ethnopolitik: zur aktuellen Relevanz eines alten Problems

Nahezu unstrittig ist, daß ethnopolitische Konflikte eine wesentliche Rolle bei der Systemtransformation der Länder Mittel- und Osteuropas spielen.<sup>129</sup> Mit dieser offensichtlichen, jedoch wenig aussagefähigen Feststellung endet die Einigkeit aber schon. Denn ob es sich um ein Wiederaufleben von ethnischem Nationalismus, eine 'Renaissance' eines zwischenzeitlich offenbar weniger wirksamen Phänomens oder um dessen kontinuierliche Wirksamkeit, die "Dauer des Nationalen"<sup>130</sup> handelt, ob ein "Entwicklungsnationalismus", der "in spezifischen entwicklungspolitischen Problemstellungen begründet ist"<sup>131</sup>, notwendig ist oder ob Nationalismus eher die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft behindert, ist ebenso umstritten wie die Ursachen für die neue oder alte Prominenz der ethnopolitischen Dimension erklärungsbedürftig sind und die Frage, wie lange man wo mit welchen Ausprägungen von Nationalismus zu rechnen habe, offen bleibt. Die theoretische Unsicherheit und prognostische Unfähigkeit der Politikwissenschaft gegenüber den ethnopolitischen Problemstellungen (nicht nur) in Mittel- und Osteuropa erinnert an ihr nahezu vollständiges Versagen, das Ende der Ost-West-Konfrontation und die weithin friedliche Auflösung der Sowjetunion auch nur zu erahnen. Gaddis ist diesbezüglich zu einem vernichtenden Urteil über die Bemühungen von vier Jahrzehnten gekommen:

The efforts theorists have made to create a 'science' of politics that would forecast the future course of world events have produced strikingly unimpressive results: none of the three general approaches to theory that have evolved since 1945 came anywhere close to anticipating how the Cold War would end. [...] Either those theories were themselves artifacts of the Cold War, in which case they lacked the universal applicability so often claimed for them; or they were universally applicable, in which case they were simply wrong.<sup>132</sup>

Es gibt wenig Grund zu der Annahme, daß die Wissenschaft heute besser in der Lage wäre, die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa vorherzusehen. Da-

---

<sup>129</sup> Eine der raren Ausnahmen repräsentiert Applebaum, für die die größte Gefahr für Demokratie und Stabilität in Mitteleuropa "does not - and never did - come from the new or the old nationalist right. The danger comes from the old left, from the remnants of the communist parties, [...]" (Anne Applebaum, *The Fall and Rise of the Communists. Guess Who's Running Central Europe?*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6/1994, S. 8). Dieser Ansatz verstellt die Untersuchung der Bedeutung ethnopolitischer Faktoren für die Systemtransformation schon dadurch, daß er das Etikett 'nationalistisch' ausschließlich mit 'rechts' identifiziert.

<sup>130</sup> Günter Schödl, *Die Dauer des Nationalen. Zur Entwicklungsgeschichte des 'neuen' Nationalismus im östlichen Europa*, in: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelbe (Hrsg.), *Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität*, Stuttgart 1993, S. 123-155.

<sup>131</sup> Dieter Senghaas, *Vom Nutzen und Elend der Nationalismen im Leben der Völker*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31-32/92, 24. Juli 1992, S. 23.

<sup>132</sup> John Lewis Gaddis, *International Relations Theory and the End of the Cold War*, in: *International Security*, Vol. 17, No. 3/1992/93, S. 53.

gegen spricht schon der in den vergangenen Jahrzehnten dominante "Wirklichkeitsverlust sozialwissenschaftlicher Analyse"<sup>133</sup>, die glaubte, angesichts der vertieften Integration der 'postindustriellen' Gesellschaften Westeuropas den 'nationalen' Faktor als Restkategorie vernachlässigen zu können. In den kurzen Jahren seit der Wende 1989/1990 haben sich die Erwartungen bezüglich der Entwicklung in Mittel- und Osteuropa wenigstens zweimal wesentlich verändert. Zwar glaubten 1989 die wenigsten an 'das Ende der Geschichte'<sup>134</sup>, aber die Hoffnung, daß "schon an der Jahrhundertwende [...] Gesamteuropa als ein sich vernetzender einheitlicher Wirtschaftsraum erkennbar" sein werde, "der Übergang in ein Europäisches System kollektiver Sicherheit als ein selbstverständlicher Schritt empfunden" würde und "ethno-nationalistische Konflikte entschärft und ohne Anwendung von Gewalt geregelt werden"<sup>135</sup> könnten, war allgemein verbreitet - Senghaas war nur mutiger als andere, dies niederzuschreiben. Mit den Jugoslawienkriegen schlug diese Erwartungshaltung in ihr Gegenteil um. Mitte 1992 schrieb Schoch: "Fassungslos werden wir zu Zeugen, wie in den meisten postkommunistischen Gesellschaften nationalistischer Haß aufbricht und sich in Gewalt und Terror gegen Minderheiten, in Bürgerkriegen und Kriegen entlädt."<sup>136</sup> Mittlerweile hat sich die Einschätzung durchgesetzt, daß die Entwicklung innerhalb der GUS und in Mitteleuropa qualitativ unterschiedlich verläuft, daß der post-jugoslawische Raum (minus Slowenien) als Sonderfall anzusehen ist und es im Rest Mitteleuropas "keine automatische Spirale eines sich an den sozialen Spannungen aufschaukelnden Nationalismus gibt."<sup>137</sup> Unabhängig davon, daß wir die letztgenannten Erwartungen teilen, bleibt auffällig, wie rasch und in welcher direkter Abhängigkeit von einzelnen Ereignissen (oder Nichtereignissen) sich der wissenschaftliche Erwartungshorizont in den vergangenen Jahren teilweise drastisch verändert hat.<sup>138</sup> Angesichts dieser tiefgreifenden Unsicherheit wissenschaftlicher Bemühungen gegenüber den zahlreicheren manifesten wie latenten ethno-politischen Konflikten gilt es zu prüfen, inwieweit einerseits ältere Ansätze, andererseits das neuere Instrumentarium des Institutionalismus zum Verständnis der aktuellen ethno-politischen Konfliktlagen beitragen können.

---

<sup>133</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 124.

<sup>134</sup> Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte?, in: Europäische Rundschau, 17. Jg., Nr. 4/1989, S. 3-25.

<sup>135</sup> Dieter Senghaas, Europa 2000. Ein Friedensplan, Frankfurt/M. 1990, S. 84, 86 u. 87.

<sup>136</sup> Bruno Schoch, Nach Straßburg oder nach Sarajewo? Zum Nationalismus in postkommunistischen Übergangsgesellschaften, Frankfurt/M. 1992 (HSFK-Report 6/1992), S. 7.

<sup>137</sup> Dieter Segert/Csilla Machos, Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure, Opladen 1995, S. 302.

<sup>138</sup> Dies ist nicht als Kritik an der hier zitierten Literatur aufzufassen, sondern reflektiert das bereits oben angesprochene Problem der sehr begrenzten Prognosefähigkeit von Politikwissenschaft.

## 2.1. *Nation, Nationalstaat, Nationalismus, nationale Minderheit - Annäherung an Begriffe und Konzeptionen*

Um die theoretische Fassung des Problemkomplexes Nation, Nationalstaat und Nationalismus bemühen sich verschiedene Wissenschaftszweige seit mehr als einem Jahrhundert. Ein 'abschließendes', 'gültiges' oder auch nur halbwegs befriedigendes Ergebnis ist dabei trotz eindrucksvoller Einzelansätze nicht erzielt worden. Schon diese relative Erfolglosigkeit zahlloser Anstrengungen spricht dafür, daß wir uns noch (mitten?) im Kraftfeld jenes Phänomens bewegen, das wir zu begreifen versuchen. Angesichts einer unüberschaubaren Menge an historischem Material, der Vielzahl widersprüchlicher oder nicht aufeinander bezogener Begriffe und Konzeptionen verschiedener Teildisziplinen und der Tatsache, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema immer auch die wechselnden Prämissen der jeweiligen politischen Situation widerspiegelt,<sup>139</sup> haben viele Autoren darauf verzichtet, die Kernbegriffe explizit zu definieren, oder sie haben diese Aufgabe erst am Ende langer Abhandlungen in Angriff genommen. Diese beiden Wege stehen uns hier nicht offen: Da Ungarns Außenpolitik von Problemen 'nationaler' Minderheiten wesentlich mitbestimmt wird, brauchen wir einerseits einen 'Begriff' bzw. eine analytische Konzeption der 'Nation', der 'nationalen Minderheit' usw. und seien sie noch so lückenhaft, andererseits steht uns zu deren Erarbeitung nur begrenzter Raum zur Verfügung. Das Ergebnis kann daher nur eine Annäherung an Begriffe und Konzeptionen sein, eine Verständigung, in welchem Sinne wir sie im Rahmen dieser Studie gebrauchen wollen. Wir werden uns dabei auf die in der Hierarchie der Begriffe "ethnischer Gebilde"<sup>140</sup> am höchsten angesiedelten, staatsnächsten und politisiertesten Konzepte wie Nation, Nationalismus und Nationalstaat konzentrieren und allgemeinere Konzepte wie Ethnie und Volk nur insoweit erörtern, als dies für unseren Zweck, eine hinreichende konzeptionelle Basis zu schaffen, unumgänglich erscheint.

Auch wenn einzelne Autoren abweichende Datierungen vornehmen und Vorformen unterschiedlich abgrenzen, so herrscht doch weithin Einigkeit, daß Nationalismus und Nationalstaat historische Erscheinungen sind, die ab der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts Bedeutung gewinnen und mit der Französischen Revolution prägende Kraft erlangen.<sup>141</sup> Schon dies verweist die in

<sup>139</sup> Vgl. Peter Burian/Hans Mommsen, [Stichwort] Nationalstaat, in: C. D. Kernig (Hrsg.), Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. IV, Freiburg/Basel/Wien 1971, S. 719.

<sup>140</sup> Unter diesem Begriff faßt Francis zunächst alles, was als Volk, Nation, Nationalität, Minderheit usw. bezeichnet wird (vgl. Emerich Francis, Ethnos und Demos, Berlin 1965, S. 28).

<sup>141</sup> Vgl. Hans Kohn, The Idea of Nationalism, New York 1948, S. 3; Hans Mommsen/Albrecht Martiny, [Stichwort] Nationalismus, Nationalitätenfrage, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 6), S. 629.

Mittel- und Osteuropa beliebte Übung, die Geschichte der eigenen 'Nation' über viele Jahrhunderte zurückzuverfolgen, in den Bereich der Rechtfertigungsmythologie. Nach Mommsen und Martiny müßte eine Theorie des Nationalismus fünf Anforderungen genügen: Sie müßte den Nationalismus erstens gegenüber "religiösen und ideologischen Strömungen" und zweitens gegenüber Vorformen abgrenzen; sie müßte drittens "die sozialen Bedingungen angeben, unter denen Nationalismus entsteht"; viertens müßte eine solche Theorie die Erscheinungen sowohl des europäischen wie des außereuropäischen Nationalismus abdecken und fünftens schließlich eine "historisch abgestützte Typologie der verschiedenen inhaltlichen Ausprägungen des Nationalismus"<sup>142</sup> entwerfen. Auch wenn diese fünf Kriterien selbst ein prä-institutionalistisches Theorieverständnis implizieren, sind sie auch heute noch nützlich, um die immanente Widersprüchlichkeit der traditionellen Nationalismustheorien auf der Grundlage ihrer jeweiligen Annahmen darzulegen. Dabei stehen in der älteren Diskussion über die theoretische Erfassung von Nationalismus zwei Hauptfragen im Mittelpunkt: Zum einen die nach der Art der Nationsdefinition, zum anderen und verbunden damit die, ob Staat oder Nation das primäre Element darstellten. Konsens dürfte allerdings darüber bestehen, daß es "sinnlos [ist], von Nation und Nationalität zu sprechen, wenn diese Beziehung nicht mitgemeint ist."<sup>143</sup>

Die Existenz unterschiedlicher und widersprüchlicher Nationskonzepte ist nur vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Nationalstaatsentwicklung in Europa zu verstehen. Das vielleicht fruchtbarste Modell der west- und teilweise mitteleuropäischen Nationalstaatsentwicklung hat Mitte der siebziger Jahre Rokkan vorgelegt. Dieser Ansatz geht von drei<sup>144</sup> bzw. vier<sup>145</sup> Dimensionen funktionaler Differenzierung ursprünglicher lokaler Gemeinschaften aus: der wirtschaftlich-technologischen Differenzierung mit dem Kristallisationspunkt der Städte, der militärischen Differenzierung zur Kontrolle externer Konflikte, der rechtlichen Differenzierung zur Regelung innerer Konflikte sowie der kulturell-religiösen Differenzierung. Im Zuge der Entwicklung dieser Differenzierungslinien und ihrer Wechselwirkungen kristallisierten sich nach Rokkan drei unterschiedliche Regionen in West- und Mitteleuropa heraus:<sup>146</sup> Ein 'Handelsgürtel' vom Mittelmeer bis zur Nordsee, innerhalb dessen wirt-

---

<sup>142</sup> Ebd., S. 627.

<sup>143</sup> Eric J. Hobsbawm, *Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780*, Frankfurt/M./New York 1992, S. 20-21.

<sup>144</sup> Vgl. Stein Rokkan, *Cities, States, and Nations: a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development*, in: S. N. Eisenstadt/Stein Rokkan (Hrsg.), *Building States and Nations*, Bd. 1, Beverly Hills/London 1973, S. 75 f.

<sup>145</sup> Vgl. Stein Rokkan, *Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe*, in: Charles Tilly (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ 1975, S. 563 f.

<sup>146</sup> Osteuropa und das südliche Mitteleuropa bleiben bei Rokkan unberücksichtigt, das Modell endet mit Polen und Ungarn an seinem östlichen Rand, so daß die Entwicklungsbedingungen für diese Regionen nur aus den allgemeinen Modellannahmen Rokkans geschlossen werden können (vgl. ebd., Figure 8-7. A Schematic Geopolitical Map of Europe, S. 578-579).

schaftliche Macht derart ausgewogen auf eine Vielzahl von Städten verteilt war, daß sich nationalstaatliche Konzentrationen zuerst nur an den beiden Enden dieses Gürtels, in den Niederlanden und in der Schweiz herausbilden konnten, während im Kernbereich (Deutschland) die Städte so stark waren, daß eine nationalstaatliche Einigung erst spät und nur von außen (Preußen) möglich wurde. Die früheste Nationalstaatsentwicklung fand nach Rokkan an der westlichen Peripherie des Kernbereichs in Frankreich und Großbritannien statt, wo einerseits ein ausreichender Grad an Urbanisierung gegeben war, andererseits aber die regionale Dichte städtischer Machteinheiten nicht so hoch war, daß sie die Herausbildung absolutistischer und später nationalstaatlicher Machtkonzentration hätte verhindern können. Östlich des Handlungsgürtels dagegen waren das wirtschaftliche Niveau niedrig, die Städte schwach und wurden große Reiche in der doppelten Frontstellung zum einen als Bollwerk gegen den Islam und zum anderen gegeneinander vor allem durch die Stärke ihrer administrativ-militärischen Strukturen zusammengehalten. "This conceptional map," so Rokkan, "reflects the fundamental asymmetry of the geopolitical structure of Europe"<sup>147</sup>. Der große Vorzug des Ansatzes von Rokkan ist es, die unterschiedlichen Phasen und Typen europäischer Nationalstaatsentwicklung in einem konsistenten Modell zu integrieren, wobei erst die unter unterschiedlichen Bedingungen ablaufende funktionale Rollendifferenzierung die ganz verschiedenen Ergebnisse nationalstaatlicher Machtkonzentration erklären kann. Die grundlegende Ausgangsdifferenz zwischen West- und Osteuropa liegt auf der wirtschaftlichen Ebene, im Grad der Urbanisierung. Die Auswirkungen dessen auf die europäische Nationalstaatsentwicklung faßt Rokkan so zusammen:

This is the fundamental contrast between the older Western systems and the newer systems emerging from the break-up of the great empires: the latecomers were not only late in achieving sovereign status, they were left with only a minimum of time to build up their institutions before they were faced with disruptive pressures from outside as well as from inside. The older systems developed in a multicentered international environment without any dominant models of successful development, with very slow transportation networks, and without any technologies for quick mass mobilization. The latecomers are faced with highly visible models of successful development, strong and polarized outside centers of economic and ideological influence.<sup>148</sup>

In seiner Ausarbeitung läßt Rokkans Modell Ost- und einen großen Teil Mitteleuropas unberücksichtigt. Einen Drei-Phasenansatz der europäischen Nationalstaatsentwicklung, der Mittel- und Osteuropa einbezieht, hat Schieder

<sup>147</sup> Rokkan, in: Eisenstadt/Rokkan (Hrsg.) 1973, a.a.O. (Anm. 16), S. 81.

<sup>148</sup> Rokkan, in: Tilly (Hrsg.) 1975, a.a.O. (Anm. 17), S. 574.

vorgelegt.<sup>149</sup> Danach bildeten sich in einer ersten Phase in England und Frankreich Nationalstaaten, wobei ein bereits bestehender Staat in einer revolutionären Umwälzung, in der die Souveränität des absoluten Fürsten durch die des Dritten Standes abgelöst wird, neu begründet wird. "Das subjektive Bekenntnis zu dem auf diese Weise neugeschaffenen Staat bleibt das einzige Merkmal einer politischen Nationalität, nicht etwa Sprache, Volksgeist oder Nationalcharakter."<sup>150</sup> In einer zweiten Phase entstanden - vor allem in Deutschland und Italien - Nationalstaaten durch die Zusammenfügung vorher getrennter staatlicher Einheiten. Da in diesem Fall ein Nationalbewußtsein vor der Gründung des Nationalstaats besteht, "erscheint die Nation als eine vor dem Staat gegebene, entweder historisch oder kulturell oder als sozialer Verband begründete Größe."<sup>151</sup> In einer dritten Phase bildeten sich in Mittel- und Osteuropa Nationalstaaten durch Abtrennung von den multiethnischen Großreichen, Hösch spricht denn auch vom "sezessionistischen Typ der modernen Nationalstaatsbildungen"<sup>152</sup>. Schieder macht auf eine wichtige Auswirkung dessen auf das politische Selbstverständnis der entsprechenden Nationalbewegungen aufmerksam: "Das politische Bewußtsein dieser Bewegungen und der sie tragenden Völker wird nicht im und am Staat entwickelt, sondern durch die Gegnerschaft gegen den bestehenden Staat geprägt."<sup>153</sup> Jede dieser drei Phasen verlief unter wesentlich anderen Bedingungen, wobei drei Aspekte besonders bemerkenswert sind: Erstens hatten sich die Nationalbewegungen der späteren Phasen an den Staatsgründungen der früheren nicht nur als politischer Realität, sondern auch als ideologischem Modell abzuarbeiten und sich gleichzeitig davon abzugrenzen. Zweitens war der Zeitfaktor in doppelter Weise bedeutsam: Den frühen Nationalstaaten stand zum einen relativ viel Zeit zur Verfügung, um Nationen und Staaten zu formen, den späteren sehr viel weniger. Vielleicht noch wichtiger war, daß "the Western nation-states were given a chance to solve some of their worst problems of state-building before they had to face the ordeals of mass politics."<sup>154</sup> Die zweite und erst recht die dritte Phase fiel dagegen schon mitten in die Zerreißproben des ganz neuen Phänomens moderner Massenpolitik. Das hatte drittens, und dies ist entscheidend, zur Folge, daß die älteren Nationalstaaten ihre ursprünglich ebenfalls in hohem Maße ethnisch heterogene Bevölkerung vereinheitlichen konnten, bevor mit der sozialen Mobilisierung breiterer Bevölkerungsschichten Nation, Ethnos etc. überhaupt zu relevanten Bewußtseinsinhalten wurden. Nicht ihre ursprünglich schon gegebene ethnische Homogenität, sondern die Tatsache, daß sie unter günstigen Bedingungen lange Zeit hatten, diese her-

---

<sup>149</sup> Vgl. Theodor Schieder, Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa, in: Theodor Schieder, Nationalismus und Nationalstaat, Göttingen 1991, S. 69-71.

<sup>150</sup> Ebd., S. 69.

<sup>151</sup> Ebd., S. 70.

<sup>152</sup> Edgar Hösch, Die Entstehung des Nationalstaats in Südosteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995, S. 77.

<sup>153</sup> Schieder 1991, a.a.O. (Anm. 21), S. 71.

<sup>154</sup> Rokkan, in: Eisenstadt/Rokkan (Hrsg.) 1973, a.a.O. (Anm. 16), S. 94.

zustellen, führte dazu, daß die Nationalstaaten Westeuropas mit ethnisch weithin homogenen Bevölkerungen in das Zeitalter politischer Massenmobilisierung eintraten, während in Mittel- und Osteuropa die ethnische Zerrissenheit zum zusätzlich kräftezehrenden Modernisierungshindernis wurde. Stellt man sich auf diesem Hintergrund verschiedener Phasen und Typen europäischer Nationalstaatsbildung die Ausgangsfrage neu, ob Staat oder Nation das primäre Element waren, so läßt sich diese Frage jetzt differenzierter beantworten als sie bisweilen gestellt wird: In Westeuropa war der Staat, der zum Nationalstaat umgeformt wurde, bereits gegeben, er mußte 'nur' von absolutistischer Herrschaft befreit werden. In Deutschland und Italien waren so viele kleine Staaten vorhanden, daß sie dem erwünschten Nationalstaat lange Zeit effektiv den Weg versperrten. In Mittel- und Osteuropa dagegen mußten erst multinationale Reiche zerbrechen, bevor Nationalstaaten gebildet werden konnten. In allen drei Fällen gab es also staatliche Einheiten, bevor Nationalstaaten geschaffen wurden, aber diese Einheiten waren ebenso unterschiedlicher Natur wie die Bewegungen, die sie revolutionär umformten, einigten oder auf ihre Zerschlagung zielten.

Die Herausbildung des ungarischen Nationalstaats paßt nicht in die bisher diskutierten Schemata. Ungarn gehört ganz offensichtlich nicht zum sezessionistischen Typ der Nationalstaatsbildung. Das Königreich Ungarn hatte vielmehr nach dem Ausgleich von 1867 in seinem Reichsgebiet eine Position gewonnen, die ihm eine zunehmend eigenständige, "am Vorbild des westeuropäischen Nationalstaates ausgerichtete Politik ermöglichte, die vor einer zielgerichteten Magyarisierung der kroatischen, slowakischen und rumänischen Minderheit nicht zurückscheute."<sup>155</sup> Nur waren die Voraussetzungen für eine solche Nationalstaatsbildung nach westlichem Vorbild in keinster Weise gegeben: Es gab dafür weder eine ausreichende ökonomische Basis noch die sozialstrukturellen Voraussetzungen, ein politisch durchsetzungsfähiges Bürgertum. Die rasche Assimilierung von mehr als der Hälfte der Bevölkerung war unter diesen Bedingungen und gegen eine Reihe entstehender Nationalbewegungen ganz undenkbar. Der Versuch einer großungarischen Nationalstaatsbildung war zudem als Subunternehmen des habsburgischen Reiches angelegt und mußte schon deshalb mit dessen Untergang scheitern. Wichtig ist, daß die in diesem Versuch von 1867 bis 1918 angelegten Konfliktstrukturen die macht- und minderheitenpolitische Umkehrung der Verhältnisse durch den Vertrag von Trianon ebenso überlebten wie die nachfolgenden Versuche Ungarns, diese Umkehrung mit Hilfe Hitler-Deutschlands und Italiens in den Wiener Schiedssprüchen zu revidieren. Die Nationalitätenkonflikte zwischen Ungarn und seinen Nachbarn sind damit mehr als ein Jahrhundert alt.

---

<sup>155</sup> Hans Mommsen, Die habsburgische Nationalitätenfrage und ihre Lösungsversuche im Licht der Gegenwart, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 110. Laut Mommsen stellten die Magyaren damals im ungarischen Reichsteil gerade 42 Prozent der Bevölkerung (ebd.).

Die ältere Nationalismustheorien folgen im wesentlichen der unterschiedlichen Nationalstaatsentwicklung in West-, Mittel- und Osteuropa und dem Selbstbild der entsprechenden Nationen. Lepsius unterscheidet zwischen drei Typen der Nation: der "Volksnation", die sich über die ethnische Abstammung konstituiert, der "Kulturnation", die sich über die "kulturelle Gleichheit" von Menschen herstellt sowie der "Staatsbürgernation", die sich über die "individuellen staatsbürgerlichen Gleichheitsrechte und die Verfahren der demokratischen Legitimation der Herrschaft durch die Staatsbürger"<sup>156</sup> konstituiert. Dabei ist fraglich, ob die 'Kulturnation' eine eigenständige Kategorie darstellt oder ob sie sich nicht auf einer Polaritätsachse zwischen 'Volksnation' und 'Staatsbürgernation' darstellen ließe. Einer solchen bipolaren Typisierung entspricht auch die Trennung in den sog. subjektiven Ansatz, der sich auf die westeuropäische Nationalstaatsentwicklung bezieht, und den sog. objektiven Ansatz, dem die Entwicklung in Mittel- und Osteuropa zugrundeliegt. Subjektive Definitionen heben als konstituierendes Merkmal der Nation den Willensakt und die Entscheidung hervor, eine Nation zu bilden, Schieder bezeichnet diesen Ansatz denn auch als "Nation als Willensgemeinschaft"<sup>157</sup>. Für Kohn, einen klassischen Vertreter des subjektiven Ansatzes, ist "[n]ationalism [...] first and foremost a state of mind, an act of consciousness," "[n]ationality is formed by the decision to form a nationality."<sup>158</sup> Für Weber lag der "Nationalität" ebenso wie dem "Volk" die "vage Vorstellung" einer Abstammungsgemeinschaft zugrunde, der Begriff "Nation" könne nicht empirisch definiert werden und gehöre der "Wertsphäre" an.<sup>159</sup> Für Lepsius bedeutet Nation "zunächst eine gedachte Ordnung, die eine Kollektivität von Menschen als eine Einheit bestimmt."<sup>160</sup> Die Qualität dieser Einheit ergäbe sich aus den Kriterien der Zuordnung zur Nation. Das Element des Gedachten wird auch von Anderson hervorgehoben, der eine Nation definiert als "eine vorgestellte politische Gemeinschaft - vorgestellt als begrenzt und souverän."<sup>161</sup> Die Bedeutung objektiver Definitionskriterien werden von Vertretern der subjektiven Schule gering bewertet, Kohn spricht ausdrücklich von deren "comparative irrelevance"<sup>162</sup>. Nationalismus wird von Kohn als Geisteszustand gefaßt, der den Nationalstaat "as the ideal form of political organization and the nationality as the source of all creative cultural energy and of economic well-being"<sup>163</sup> ansieht. Der Nationalstaat wird bei Francis verstanden als das Bestreben, "daß Volks- und Staatsgrenzen nach Möglichkeit zusammenfallen sollen und daß das im Staat vereinigte Volk seine politi-

<sup>156</sup> M. Rainer Lepsius, Nation und Nationalismus in Deutschland, in: ders., Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 235-245.

<sup>157</sup> Schieder, in: ders. 1991, a.a.O. (Anm. 21), S. 69.

<sup>158</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 10 u. 15.

<sup>159</sup> Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5., rev. Aufl., Tübingen 1972, S. 242 u. 528.

<sup>160</sup> Lepsius, in: ders. 1990, a.a.O. (Anm. 28), S. 233.

<sup>161</sup> Benedict Anderson, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt/M./New York 1993, S. 15.

<sup>162</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 14.

<sup>163</sup> Ebd., S. 16.

schen Geschehnisse in voller Souveränität selbst bestimmen soll."<sup>164</sup> Neben der Funktion der Außenabgrenzung wird als innere Funktion des Nationalismus dessen Integrations- und Legitimierungsfunktion hervorgehoben,<sup>165</sup> in der plastischen Formulierung von Emerson: "The nation is today the largest community which, when the chips are down, effectively commands men's loyalty"<sup>166</sup>. Die historische Voraussetzung für die Entstehung derartiger Legitimierungsbedürfnisse bestand in der Ablösung traditioneller Formen dynastischer Legitimität: "Offenbar rückte die Demokratisierung der Politik - [...] die Frage der 'Nation' und die Empfindungen des Bürgers für das, was er als seine 'Nation', 'Nationalität' oder ein anderes Zentrum der Loyalität ansah, an die Spitze der politischen Tagesordnung."<sup>167</sup> Massenpolitik, Demokratie und Nationalismus stehen in engem Zusammenhang.

Die Schwierigkeit mit den subjektiven Nationsdefinitionen beginnt schon damit, ihnen eine genaue und trennscharfe Bedeutung zuzuordnen.<sup>168</sup> Elwert, der gegenüber dem breiteren Konzept der Ethnie einen strikt subjektiven Ansatz verfolgt, räumt dieses Problem selbst ein: "Nach dem Kriterium der Selbst- (oder Fremd-)Zuschreibung könnten - [...] - auch politische oder religiöse Gruppen als Ethnien gesehen werden."<sup>169</sup> Elwert versucht diesen Mangel durch die Betonung der Abstammungsgemeinschaft als konstitutiven Elements auszuräumen, aber zumindest auf der Ebene der Nation würde dies das Problem nicht lösen: Die Bevölkerung der USA zum Beispiel versteht sich als Nation, kann dies jedoch wegen deren Geschichte als Einwanderungsland kaum hinreichend auf eine - nicht vorhandene - Abstammungsgemeinschaft stützen. In ihrer Zuspitzung - "a nation [...] is a body of people who feel that they are a nation"<sup>170</sup> - nähert sich die subjektive Definition der Tautologie an, von dieser nur noch durch das "who feel", den Willensakt der Zuschreibung getrennt, der letztlich allein die Nation konstituiert. Implizit schwingt dabei mit, daß dieser Willensakt, sofern er wirklich einer ist, auch anders hätte ausfallen können; die Nation hätte die Freiheit (gehabt), sich nicht als solche zu konstituieren oder - wichtiger - in anderer Weise und mit anderer Begründung. Es ist aber fraglich, ob eine derartige Wahlfreiheit überhaupt existieren kann und wie sie mit den in unterschiedlichen Ländern zu unterschiedlichen Zeiten ganz verschiedenen sozialen Voraussetzungen der Nationsbildung zusammenzubringen ist. Das Konzept der 'Nation als Willensgemeinschaft' bezieht sich indes auf ganz bestimmte Voraussetzungen, ist einem bestimmten Typ nationalstaatlicher Entwicklung entlehnt. Kohn nennt als Voraussetzung

---

<sup>164</sup> Francis 1965, a.a.O. (Anm. 12), S. 204.

<sup>165</sup> Vgl. ebd., S. 91; Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 4 u. 12.

<sup>166</sup> Rupert Emerson, *From Empire to Nation. The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples*, Cambridge, MA 1967, S. 95.

<sup>167</sup> Hobsbawm 1992, a.a.O. (Anm. 15), S. 101.

<sup>168</sup> Vgl. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, New York/London 1953, S. 11.

<sup>169</sup> Georg Elwert, *Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wir-Gruppen*, Berlin 1989, S. 24.

<sup>170</sup> Emerson 1967, a.a.O. (Anm. 38), S. 102.

für Nationalismus neben der Idee der Volkssouveränität die Existenz einer zentralen Regierung über ein abgegrenztes Gebiet:

This form was created by the absolute monarchs, who were the pacemakers of modern nationalism; the French Revolution inherited and continued the centralizing tendencies of the kings, but at the same time it filled the central organization with a new spirit and gave it a power of cohesion unknown before.<sup>171</sup>

Diese Voraussetzungen waren in Westeuropa gegeben, sie trafen jedoch auf Mittel- und Osteuropa genausowenig zu wie auf zahlreiche Entwicklungsländer. Die subjektive Definition ist damit weder trennscharf noch universell anwendbar noch erlaubt sie allgemeine Aussagen darüber, welche spezifischen sozialen Bedingungen zu unterschiedlichen Typen von Nationalstaaten führen.

Objektive Definitionen versuchen, eine Nation anhand objektiv auffindbarer Kriterien wie gemeinsamer Abstammung, Kultur, Geschichte und insbesondere Sprache zu definieren. Der objektive Ansatz war und ist, auch unter der Bezeichnung 'Kulturnation', vor allem in Ost- und Mitteleuropa verbreitet, wobei letzterem bis 1945 auch Deutschland angehörte.<sup>172</sup> Für Brunner, einen der wenigen Vertreter des objektiven Ansatzes in der modernen westlichen Literatur, hat man für die Definition des "Volk[s] im juristischen Sinne" auf den "soziologischen Volksbegriff zurückzugreifen und dabei auf das in objektiven Gegebenheiten der Abstammungs-, Kultur- oder politischen Schicksalsgemeinschaft wurzelnde Identitätsbewußtsein abzustellen"<sup>173</sup>. Brunner stellt damit nahezu exemplarisch einen ethnisch geprägten Nationsbegriff vor. Bei der Definition von 'Ethnos', 'Ethnie', 'ethnischer Gruppe' etc. hebt eine Reihe von Autoren neben gemeinsamen kulturellen Merkmalen die für Gruppenidentität und Außenabgrenzung wesentliche Funktion eines von den Mitgliedern dieser Gruppe geteilten Glaubens an eine Abstammungsgemeinschaft hervor, wobei diese nicht real zu sein braucht und meist auch nicht ist. Weber definiert ethnische Gruppen als Menschengruppen, die "einen subjektiven Glauben an eine Abstammungsgemeinschaft hegen, derart, daß dieser für die Propagierung von Vergemeinschaftungen wichtig wird [...]"<sup>174</sup>. Ebenso hebt Reiterer die "Abstammungsgemeinschaft als Wesen der Ethnie" sowie als

---

<sup>171</sup> Kohn 1948, a.a.O. (Anm. 13), S. 3/4.

<sup>172</sup> Dazu Francis: "Die Vorstellung von der deutschen Kulturnation entspringt nun dem Bemühen, erstens die Deutschen als Nation ebenbürtig den Franzosen an die Seite zu stellen und zweitens den unverkennbaren Unterschied zwischen einer Nation von der Art der französischen und einer Nation von der Art der deutschen Nation semantisch zu überbrücken." (Francis 1965, a.a.O. [Anm. 12], S. 107).

<sup>173</sup> Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1993 (Bertelsmann Stiftung, Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere 10), S. 14-15.

<sup>174</sup> Weber 1972, a.a.O. (Anm. 31), S. 237.

"Interpretation der gesellschaftlichen Wirklichkeit"<sup>175</sup> hervor. Heckmann nennt folgende

Hauptelemente[n] des Ethnizitätskonzepts: soziokulturelle Gemeinsamkeiten, Gemeinsamkeiten geschichtlicher und aktueller Erfahrungen, Vorstellungen einer gemeinsamen Herkunft, eine auf Selbst-Bewußtsein und Fremdzurechnung beruhende kollektive Identität, die eine Vorstellung ethnischer Grenzen einschließt, und ein Solidarbewußtsein.<sup>176</sup>

"Ethnische Beziehungen", so Heckmann zusammenfassend, "kann man damit als "quasi-verwandtschaftliche Beziehungen bezeichnen."<sup>177</sup> Wie die eine Ethnie konstituierenden kulturellen Merkmale auch immer formuliert sein mögen, entscheidend ist das Element der "Erblichkeit der Zuordnung", ethnische Identität ist "erbliche Identität"<sup>178</sup>, in eine ethnische Gruppe wird man hineingeboren. Ethnische Gruppen sind, wie Heckmann anmerkt, nicht "'an sich' gesellschaftlich relevant, sondern gewinnen mit der Entstehung der Nationen ihre spezifische Bedeutung"<sup>179</sup>.

Genau umgekehrt wie beim subjektiven Nationsbegriff ist die Nation bei der objektiven Definition das primäre Element, sie kann entscheiden, ob sie sich als Staat konstituieren will oder nicht und wird damit, nicht anders als beim subjektiven Ansatz ('Willensgemeinschaft'), zum kollektiven Akteur. Die objektive Definition ist Prozessen der Nationsbildung entlehnt, bei denen noch kein mit der entstehenden Nation korrespondierender Staat bestand, sondern erst durch Zusammenschluß kleinerer staatlicher Einheiten (Deutschland, Italien) oder durch Loslösung aus einem der Großreiche Mittel- und Osteuropas geschaffen werden sollte. Die Kritik am objektiven Ansatz ist zum Teil dieselbe wie die am subjektiven: Er ist weder trennscharf noch universell anwendbar. Die Kriterien der objektiven Definition (Abstammung, Kultur, Geschichte und Sprache) sind nicht eindeutig: Manchmal treffen alle zu, manchmal nur wenige, dafür aber andere nicht. Die Sprache z.B. ist häufig ein nationales Abgrenzungskriterium, nicht aber zwischen den USA und Kanada, wo zwei verschiedene Nationen dieselbe Sprache sprechen, auch nicht im Fall der Schweiz, wo dieselbe Nation vier Sprachen spricht. Dazu kommt, daß objektiv gefaßte Kriterien einer Nation leicht umzudeuten sind in angeblich objektive, 'wesenseigene' Charaktermerkmale dieser Nation, historisch entstandene Merkmale werden zu 'natürlichen' Eigenschaften, ein Prozeß, der geradezu einlädt zur Bildung nationaler Mythen.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> Albert F. Reiterer, Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und nachnationale Gesellschaft, Frankfurt/M./New York 1988, S. 36.

<sup>176</sup> Friedrich Heckmann, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992, S. 37-38.

<sup>177</sup> Ebd., S. 36.

<sup>178</sup> Elwert 1989, a.a.O. (Anm. 41), S. 24.

<sup>179</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 38.

<sup>180</sup> Auch Brunner scheint davon nicht frei zu sein, wenn er schreibt, daß der "Nationalismus" als eine "geistig-politische Strömung" [...] "nur Ausdruck eines natürlichen menschlichen

Keiner der beiden klassischen Ansätze kann einen ausreichenden Analyserahmen für die heutigen ethnopolitischen Konflikte in Mittel- und Osteuropa liefern. Denn zum einen verwickeln sie sich derart in immanente Widersprüche, daß ihr gedanklicher Ausgangspunkt, die Trennung in subjektive und objektive Definitionsbegründungen "grundsätzlich in Frage gestellt werden muß, zumal sich in fast allen Nationalismen objektive und subjektive Kriterien vermischen."<sup>181</sup> Zum anderen und weitergehend weisen beide Denkrichtungen vor dem Hintergrund mittlerweile in anderen Sektoren der Politikwissenschaft erzielter Fortschritte eine Reihe grundlegender methodologischer Schwächen auf.

Die *erste Schwäche* der auf die Nation konzentrierten Ansätze liegt darin, daß der Zuschnitt der jeweiligen Definitionen fast zwangsläufig zu einseitigen und übersteigerten Aussagen über den Charakter ethnopolitischer Konflikte führt. Während aus dem objektiven Ansatz eine gewisse Zwangsläufigkeit ethnopolitischer Konflikte zu folgen scheint, legt der subjektive Ansatz eine weitgehend willkürliche Manipulierbarkeit des ethnischen Faktors nahe, einschließlich der Möglichkeit, diese Manipulation ebenso willentlich wieder zu beenden. Ein wenig scheint es so, als ob der subjektive Ansatz auch von dem *politischen Wunsch* mitgetragen wird, zu zeigen, daß der Nationalstaat als Ordnungsprinzip versagt hat, keine zwangsläufige Entwicklung darstellt und alternative Ordnungsprinzipien gefunden werden müssen, während der objektive Ansatz zeigen will, daß der Nationalstaat immer noch das bestmögliche Ordnungsprinzip darstellt, und daß es das Recht jeder Nation ist, sich in einem 'eigenen' Staat zu organisieren. Damit vermischen sich in den auf die Nation konzentrierten Ansätzen analytische mit präskriptiven Kategorien.

Die *zweite und wichtigste Schwäche* der traditionellen Nationsansätze besteht darin, daß sie einerseits das aus der Beschreibung historischer (Teil)Entwicklungen gewonnene Material über idealtypisch vereinseitigende Definitionen zum Untersuchungsinstrument und damit zur analytischen Kategorie erheben. Andererseits aber sprechen beide Ansätze der Nation, sei es als Willens- oder Abstammungsgemeinschaft, die Qualität einer real existierenden sozialen Gruppe, eines kollektiven Akteurs, zu. Damit hat sich das traditionelle Verständnis von 'Nation' in einem unlösbaren Widerspruch verfangen zwischen Nation als Akteur und Nation als Analyse-kategorie, ergänzt durch unterschiedliche präskriptive Elemente. Die Nation erklärt sich aus sich selbst und gleichzeitig, wie und was sie sein soll. Damit fallen die älteren (bzw. neu aufgelegte) Nationsansätze weit hinter das methodische Niveau des neuen Institutionalismus zurück. Danach stellen Institutionen Wert- und Verfahrensordnungen dar, die nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Akteure bedingen und beschränken, sondern darüber hinaus ihre Präferenzordnungen und Inter-

---

Bedürfnisses" sei. (Georg Brunner, Nationalstaat und Selbstbestimmungsrecht - kein Junktim?, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 10/1993, S. 911).  
<sup>181</sup> Mommsen/Martiny, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 13), S. 637.

essen prägen.<sup>182</sup> Institutionen sind weder objektiv gegeben noch einfach durch Willensakt herstellbar, sondern das Ergebnis von Aushandlungsprozessen verschiedener Akteure unter bestimmten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bedingungen.

Eine daraus abgeleitete *dritte Schwäche* der Nations-konzentrierten Ansätze liegt darin, daß sie weder den interaktiven Charakter der jeweiligen Handlungszusammenhänge, in unserem Fall derjenigen zwischen Mehrheit, nationaler Minderheit und "Patronagestaat"<sup>183</sup> erfassen, noch die innere Differenzierung und Auseinandersetzung innerhalb dieser Einheiten, ganz zu schweigen von den wechselseitigen Rückwirkungen zwischen diesen beiden Ebenen. Einen Ausweg aus den Widersprüchen der subjektiven und objektiven Denkrichtung scheint der Ansatz von Deutsch zu bieten, der seine Konzeption von Volk und Nation als Funktion der Kommunikationsfähigkeiten, -möglichkeiten und -gewohnheiten größerer Menschengruppen entwickelt.<sup>184</sup> Die grundlegende Unterscheidung in dieser funktionalen Definition ist die zwischen Gesellschaft und Gemeinschaft bzw. Volk (community, people). Als Gesellschaften bezeichnet Deutsch arbeitsteilige Menschengruppen: "Societies produce, select and channel goods and services."<sup>185</sup> Die Definition von Volk hingegen basiert auf der Kommunikation: "A larger group of persons linked by such complementary habits and facilities of communication we may call a people."<sup>186</sup> Deutsch legt dabei einen breiten Begriff von Kommunikation unter Einschuß von "learned memories, symbols, habits, operating preferences"<sup>187</sup> zugrunde, deren Vorhandensein innerhalb der entsprechenden Gruppe erlaube eine weitaus effektivere und mehr Themen umfassende Kommunikation als außerhalb, die entsprechende Gemeinschaft fungiere als "Allzweck-Kommunikationsnetz"<sup>188</sup>. Diese kommunikative Komplementarität bezeichnet Deutsch auch als "[e]thnic complementarity, the complementarity that makes a people"<sup>189</sup>. Ethnie und Volk werden gleichgesetzt, "ethnic learning" bezeichnet den "historical process of social learning in which individuals, usually over several generations, learn to become a people."<sup>190</sup> Deutsch betont zwar, daß ethnische Komplementarität nicht nur subjektiver Natur sei und objektive Kriterien wie Sprache, Kultur etc. wichtig seien, entscheidend aber komme es auf die Funktion mit dem Ergebnis von Komplementarität an.<sup>191</sup> Eine Nationalität ist für Deutsch dann gegeben, "[w]enn ein

---

<sup>182</sup> Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge 1996, S. 24.

<sup>183</sup> Claus Offe, *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformationen im Nahen Osten*, Frankfurt/M. 1994, S. 145. Treffender noch erscheint uns der englische Ausdruck 'kin state', für den es leider keinen adäquaten deutschen Ausdruck gibt.

<sup>184</sup> Vgl. Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40).

<sup>185</sup> Ebd., S. 66.

<sup>186</sup> Ebd., S. 70.

<sup>187</sup> Ebd.

<sup>188</sup> Karl W. Deutsch, *Nationenbildung - Nationalstaat - Integration*, Düsseldorf 1972, S. 204.

<sup>189</sup> Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 72.

<sup>190</sup> Ebd., S. 148.

<sup>191</sup> Vgl. ebd., S. 72 u. 88/89.

bedeutender Teil der Angehörigen eines Volkes nach politischer Macht für seine ethnische oder sprachliche Gruppe strebt", eine "Nation ist ein Volk im Besitz eines Staates."<sup>192</sup> Den Gedanken einer Abstammungsgemeinschaft nimmt Deutsch zwar nicht explizit auf, er scheint jedoch in seiner Konzeption ethnischen Lernens angelegt zu sein.

Nationalismus wird in der funktionalen Definition verstanden als "Geistesverfassung, die 'nationalen' Nachrichten, Erinnerungen und Vorstellungen einen bevorzugten Platz"<sup>193</sup> einräumt. Interessant ist die spezifische Anwendung dieses Begriffs auf die ökonomische Dimension: "Nationalismus ist die Bevorzugung der Wettbewerbsinteressen dieser Nation und ihrer Mitglieder vor denen aller Außenstehenden"<sup>194</sup>, und in Weiterführung dieses Gedankens, "die Nationalität fungiert als spezielle Fähigkeit oder, um es ökonomisch auszudrücken, als spezifischer Produktionsfaktor."<sup>195</sup> Diese Nationalismus-Definition ist deswegen theoretisch fruchtbar, weil sie Nation und Nationalstaat mit Modernisierungsprozessen und den diese tragenden sozialen Schichten verbindet. So sind denn auch vier der sieben Funktionen, die Deutsch dem Nationalstaat zuordnet, sozial-ökonomischer Natur, nur zwei beziehen sich auf die Ordnungs- und Integrationsfunktion.<sup>196</sup> Gegenüber der subjektiven Schule, die durchgängig die Integrations- und Legitimierungsfunktion von Nationalismus und damit dessen Orientierung auf die Staatlichkeit hervorhebt, ist dies eine bemerkenswerte Schwerpunktverlagerung. Das konzeptionelle Verbindungsglied zwischen Nationalismus und Modernisierungsprozeß ist die "mobilized population"<sup>197</sup>, die sich durch ein höheres Maß an Verstärkung, Bildung, sozialer Kommunikation etc. auszeichnet. Nur die 'mobilisierte Bevölkerung' ist sozialer Träger des Nationalismus. Folgerichtig kommt Deutsch zu dem Schluß, daß Prozesse sozialer Mobilisierung die Anfälligkeit für Nationalismus verstärken.<sup>198</sup> Nicht die ärmsten, noch in traditionell bäuerlichen Verhältnissen verharrenden Bevölkerungsschichten sind die Hauptträger von Nationalismus, sondern aufsteigende bzw. aufsteigen wollende Unter- und vor allem Mittelschichten. Die oben angeführte allgemeine Nationalismus-Definition zeigt, daß jede Variante von Nationalismus dazu tendiert, ihren Zielen förderliche Informationen überproportional zu berücksichtigen, 'ungünstige' Informationen dagegen zu unterdrücken. In dem Maße, in dem das nationale Informationsverarbeitungs- und Lernsystem objektiv wichtige Information von innen und außen zugunsten unwichtiger oder propagandistischer Information unterdrückt und seine Entscheidungen auf diese immer verzerrter und unrealistischer werdende Informationsbasis gründet, wird der Nationalismus extrem. "Der extreme Nationalismus führt

---

<sup>192</sup> Deutsch 1972, a.a.O. (Anm. 60), S. 204.

<sup>193</sup> Ebd.

<sup>194</sup> Ebd., S. 27.

<sup>195</sup> Ebd., S. 64 [H. i. O.].

<sup>196</sup> Vgl. ebd., S. 212-214.

<sup>197</sup> Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 100.

<sup>198</sup> Vgl. Deutsch 1972, a.a.O. (Anm. 60), S. 206.

daher zu einer epistemologischen Katastrophe. Auszehrung und Lähmung des Erkenntnisvermögens sind seine Folgen."<sup>199</sup> Da extreme Varianten im allgemeinen Präferenzsystem des Nationalismus als Möglichkeit immer angelegt sind, macht die formale Unterscheidung zwischen 'gutem' Patriotismus und 'bösem' Chauvinismus keinen Sinn. So hat sich denn auch die "Bestrebung durchgesetzt, die Phänomene nationaler Politik einheitlich als 'Nationalismus' zu bezeichnen"<sup>200</sup>.

Der Vorzug des funktionalen Ansatzes von Deutsch liegt darin, daß er die Einbeziehung von Integrations- und Modernisierungsprozessen und, über das Verbindungsglied der sozialen Mobilisierung, die Identifizierung sozialer Trägergruppen von Nationalismus erlaubt und damit den Zugang zur Akteurs-ebene öffnet. Deutsch hat sein 1953 erschienenes Hauptwerk weniger als Darstellung von Ergebnissen von Nationalismus-Forschung denn als methodologische Überlegungen und als Forschungsprogramm verstanden.<sup>201</sup> Von daher bleibt eine Reihe von Fragen offen: Wie bestimmt sich der Inhalt des zentralen Prozesses 'ethnischen Lernens'? Welche Faktoren bestimmen das Verhältnis zwischen dem 'Volk' bzw. der 'Nation' als kollektivem Akteur und den von Deutsch besonders herausgehobenen sozialen und politischen Akteursgruppen? Welche Kategorien würden es erlauben, die Qualität ethnischer Lernprozesse bzw. Nationalismen zu differenzieren und ggf. zu typisieren? Und schließlich: Welche zusätzliche Erklärungskraft kann der Kommunikationsansatz von Deutsch hinsichtlich des Verständnisses (europäischer) Nationalstaatsentwicklung beanspruchen, welche Abschätzungsmöglichkeiten beinhaltet er gegenüber aktuellen ethnopolitischen Konflikten? Eine abschließende Bewertung des Ansatzes von Deutsch ist in diesem Rahmen nicht möglich. Deutschs Ansatz weist gegenüber der subjektiven und der objektiven Denkrichtung mit Sicherheit eine Fülle innovativer Züge auf; dennoch scheint es so, als ob auch er dem zentralen Dilemma, Nation gleichzeitig als kollektiven Akteur und damit als Untersuchungsgegenstand und Analyse-kategorie zugleich zu fassen, nicht entkommen könne.

Im Unterschied zu den Nations-konzentrierten Ansätzen begreifen wir Nationen weder als politische Kollektive und damit Akteure noch als zentrale analytische Kategorie, sondern als politische Institutionen, die in ihren jeweiligen spezifischen institutionellen Formen das *Ergebnis* näher zu untersuchender Auseinandersetzungs- und Aushandlungsprozesse zwischen politischen Akteuren sind. Dieses neue Verständnis von Nation hat Brubaker wie folgt formuliert:

---

<sup>199</sup> Ebd., S. 205.

<sup>200</sup> Mommsen/Martiny, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 13), S. 632.

<sup>201</sup> Vgl. Deutsch 1953, a.a.O. (Anm. 40), S. 163. Obwohl Deutsch auch heute noch häufig zustimmend zitiert wird, ist sein Analyserahmen weder wesentlich theoretisch weiterentwickelt noch in größerem Umfang in empirischen Studien auf seine Brauchbarkeit hin überprüft worden.

We should not ask "what is a nation" but rather: how is nationhood as a political and cultural form institutionalized within and among states? How does nation work as practical category, as classificatory scheme, as cognitive frame? What makes the use of that category by or against states more or less resonant or effective? What makes the nation-evoking, nation-in-voking efforts of political entrepreneurs more or less likely to succeed?<sup>202</sup>

Die politische Institution 'Nation' ist nicht aus immanenten Merkmalen zu bestimmen, sondern das Ergebnis eines grundsätzlich offenen Formierungsprozesses, der empirisch untersucht werden muß und kann. Eine institutionalistische Nationalismustheorie geht damit nicht von Nationsdefinitionen aus, sondern versucht die Akteure und Prozesse zu erfassen, die *ganz bestimmte Formen und Strukturen von Nation* schaffen. Da nicht Nationen Nationalismus hervorbringen, sondern politische Akteure,<sup>203</sup> sprechen wir nicht von ethnischen, sondern von ethnopolitischen Konflikten.<sup>204</sup>

Ein institutionalistischer Ansatz zur Erklärung ethnopolitischer Konflikte<sup>205</sup> muß sich folgenden Fragen stellen: Wer sind die Akteure in ethnopolitischen Konflikten und welche Charakteristika weist ihre Interaktionsstruktur auf? In welchen Kategorien lassen sich die ethnopolitischen Präferenz- und Handlungsmuster der Akteure und damit der Gegenstand ethnopolitischer Konflikte erfassen? Welche politischen Bedingungen und Interessen begünstigen eine Ethnifizierung politischer Konflikte im heutigen Mittel- und Osteuropa? Unter der Ethnifizierung politischer Konflikte verstehen wir die Einführung von auf ethnische Gruppen im Sinne von Abstammungs-, Sprach- und Kulturgemeinschaften bezogenen Elementen in den politischen Prozeß. Ethnifizierung ist einerseits weder völlig willkürlich herstellbar, sie muß sich auf ein Minimum an institutionellem Ausgangsmaterial stützen können, um wirksam werden zu können. Andererseits finden Ethnifizierungsprozesse weder zwangsläufig noch naturwüchsig statt, sie brauchen politische Träger.

Mit Brubaker sehen wir die drei wichtigsten Akteure in ethnopolitischen Konflikten in "nationalizing states", nationalen Minderheiten und "external homelands"<sup>206</sup> bzw. Patronagestaaten, die in einem triadischen Interaktionsverhältnis stehen. Der Begriff 'nationalisierender Staat' im Unterschied zum 'Nationalstaat' betont aus der Selbstwahrnehmung des entsprechenden Staates heraus das Unfertige, noch zu Vollendende dieses Nationalisierungsvorgangs.<sup>207</sup> Nationalisierende Staaten betrachten sich (noch) nicht als vollendete

---

<sup>202</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 16.

<sup>203</sup> Ebd., S. 17.

<sup>204</sup> Vgl. Manfred Sapper, Konflikte in der Transformation Osteuropas: Zur Spezifik der Konfliktkonstellation und Konfliktkultur, in: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Jahrbuch 1996/97, Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, Köln 1997, S. 326.

<sup>205</sup> Es gibt bisher keine geschlossene institutionalistische Theorie zur Erklärung ethnopolitischer Konflikte. Den bedeutendsten Beitrag hierzu dürfte wohl Brubaker vorgelegt haben.

<sup>206</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 55.

<sup>207</sup> Ebd., S. 63.

Nationalstaaten, wollen diese Form aber unbedingt erreichen. Für eine nationale Minderheit sind nach Brubaker drei Merkmale charakteristisch:

- (1) the public claim to membership of an ethnocultural nation different from the numerically or politically dominant ethnocultural nation;
- (2) the demand for state recognition of this distinct ethnocultural nationality; and
- (3) the assertion, on the basis of the ethnocultural nationality, of certain collective cultural or political rights.<sup>208</sup>

Es ist interessant, dieser Definition die berühmte, zwar für völkerrechtliche Zwecke bestimmte, aber auch politikwissenschaftlich relevante Definition von 'Minderheit' von Capotorti gegenüberzustellen:

A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the State - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.<sup>209</sup>

Dabei fallen neben Gemeinsamkeiten drei unterschiedliche Aspekte auf: Erstens definiert Capotorti eine Minderheit als zahlenmäßig kleineren Teil der Bevölkerung eines Staates, während bei Brubaker auch die quantitative Mehrheit die Minderheitenrolle einnehmen kann, falls die quantitative Minderheit in einer 'politisch dominanten' Position ist. Das zweite Capotorti-Kriterium - der Besitz der Staatsbürgerschaft - wurde von ihm selbst später aufgegeben. Am wichtigsten dürfte der dritte Unterschied sein: Während die Minderheit in der Capotorti-Definition lediglich ein 'Solidaritätsgefühl zur Bewahrung ihrer Kultur' an den Tag legen muß, 'fordern' die Minderheiten in der Brubaker-Definition 'Anerkennung' und kulturelle und politische Rechte. Damit sind die beiden Definitionen in verschiedener Hinsicht jeweils enger bzw. weiter gefaßt: Beim ersten Kriterium (nichtdominante Position) ist Brubakers

---

<sup>208</sup> Ebd., S. 60.

<sup>209</sup> United Nations, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, by Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/384/ Rev.1, New York 1979, S. 96. Der Zweck der Capotorti-Definition war der Versuch, für Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte eine begriffliche Basis zu schaffen. Art. 27 lautet: "In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen." (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 19.12.1966, abgedruckt in: Bruno Simma/Ulrich Fastenrath [Hrsg.], Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz, 3. neubearb. Auflage, München 1992, S. 22-38). Da Umfang und Geltungsbereich von Minderheitenrechten von der Definition des Begriffs Minderheit abhängen, gibt es bis heute weder in den VN noch in der OSZE noch im Europarat einen Konsens über die Bestimmung dieses Begriffs.

Definition weiter. Beim dritten Kriterium hingegen, dem eine Minderheit konstituierendes Verhalten, ist Brubakers Definition, die ein forderndes Auftreten der Minderheit impliziert, enger als die von Capotorti, der lediglich ein gewisses Bemühen um den Erhalt der eigenen Kultur voraussetzt. Ganz sicher sind diese Unterschiede wesentlich der verschiedenen Zweckbestimmung der beiden Definitionen geschuldet: Während Capotorti eine möglichst für alle VN-Mitgliedsstaaten akzeptable Definition vorlegen wollte, hat Brubaker eine auf ethnopolitische Konflikte zugeschnittene vorgelegt.

Der Patronagestaat mißt sich ein spezifisches, bisweilen sogar in der Verfassung verankertes Sorgerecht für diejenigen Bürger eines anderen Staates zu, die jener Nation angehören, die im Patronagestaat die staatsbildende Mehrheit stellt. Umgekehrt mißt sich die Minderheit ein Recht darauf zu, besondere (politische, kulturelle, finanzielle) Beziehungen zum Patronagestaat aufrechtzuerhalten und ihn, auch und gerade gegenüber dem eigenen nationalisierenden Staat, zu Hilfe zu rufen.

Nationalisierender Staat, nationale Minderheit und Patronagestaat stehen in einem interdependenten und interaktiven Verhältnis,<sup>210</sup> das die innenpolitische, internationale und transnationale Ebene einschließt. Dabei muß die verbreitete Vorstellung einheitlicher Akteure aufgegeben werden,<sup>211</sup> auch das Handeln von Minderheiten, nationalisierenden und Patronagestaaten ist das Resultat widersprüchlicher Einzelinteressen und -strategien innerhalb dieser Akteursgruppen. Der dreiseitige Handlungszusammenhang ist damit zum einen durch die Interaktion der drei Akteursgruppen bestimmt, darüber hinaus aber auch durch die Reaktion jeder Akteursgruppe auf das Handeln von Subeinheiten der jeweils anderen beiden Gruppen. Dabei ist nicht nur das innenpolitische Mehrheit-Minderheit-Verhältnis grundsätzlich asymmetrischer Natur,<sup>212</sup> auch das transnationale Verhältnis zwischen Patronagestaat und Minderheit weist diese Qualität auf. Von daher kann man von einer doppelten Asymmetrie ethnopolitischer Konfliktlagen sprechen, in denen die nationale Minderheit zwischen den rivalisierenden Ansprüchen des nationalisierenden und des Patronagestaates steht.

Für die Beantwortung der Frage, in welchen Kategorien sich der Inhalt ethnopolitischer Konflikte fassen läßt, erscheint die Qualität der Nations- und Staatsbildungsstrategien als zentrale analytische Kategorie geeignet. Linz und Stepan unterscheiden zwischen vereinheitlichenden bzw. differenzierenden Nationsbildungsstrategien und inkludierenden bzw. exkludierenden Staatsbildungsstrategien<sup>213</sup> der *Mehrheit* und kommen durch die Überlagerung dieser beiden Strategieebenen in einem Vier-Felder-Schema zu vier ethnopolitischen Typen: Einer "exit"-Strategie aus exkludierender Staats- und vereinheit-

<sup>210</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 69.

<sup>211</sup> Ebd., S. 62.

<sup>212</sup> Sapper 1997, a.a.O. (Anm. 76), S. 329.

<sup>213</sup> Diese idealtypischen Unterscheidungen sollten nicht so aufgefaßt werden, daß damit nur zwei Eigenschaftsqualitäten möglich sind; es existieren vielmehr alle nur denkbaren Abstufungen.

lichender Nationsbildungsstrategie, in der die Minderheit entweder vertrieben oder zumindest 'ermuntert' wird, das Land selbst zu verlassen; einer Isolationsstrategie aus exkludierender Staats- und differenzierender Nationsbildungsstrategie, die der Minderheit zwar bürgerliche und soziale, aber keine politischen Rechte einräumt; einer Assimilierungsstrategie aus inkludierender Staats- und vereinheitlichender Nationsbildungsstrategie, die der Minderheit zwar politische Rechte einräumt, aber um den Preis der Aufgabe ihrer ethnokulturellen Identität; und schließlich einer Strategie des Ausgleichs auf der Grundlage einer inkludierenden Staats- und einer differenzierenden Nationsbildungsstrategie, welche die Minderheit in die Staatskonstruktion einbezieht, ihr aber dabei ihre kulturelle Besonderheit nicht nehmen will.<sup>214</sup> Diese Konzeption hat den großen Vorzug, daß sie sowohl das Verhältnis zwischen den Nationen als auch deren Verhältnis zum Staat in allgemeinen Präferenzorientierungen formuliert. Linz und Stepan beschränken sich jedoch auf die Staats- und Nationsbildungsstrategien der *Mehrheit* und verfehlen damit den interaktiven Charakter des Verhältnisses von Mehrheit, Minderheit und Patronagestaat. Zudem erfassen sie nicht den Faktor der Territorialität, dem sowohl Brubaker als auch Offe zentrale Bedeutung als Kriterium ethnopolitischer Institutionalisierung beimessen.<sup>215</sup> Da der Faktor der Territorialität bzw. Nicht-Territorialität von Staatsbildungsstrategien im Verhältnis zwischen Mehrheiten und Minderheiten eine große Rolle spielt - letztere fordern häufig 'territoriale Autonomie', erstere befürchten dann meist Sezessionswünsche -, erscheint es sinnvoll, bei der Staatsbildung idealtypisch sowohl zwischen ethnoterritorial differenzierenden und nicht differenzierenden als auch zwischen inkludierenden und exkludierenden Strategien zu unterscheiden, bei der Nationsbildung zwischen vereinheitlichenden und differenzierenden Strategien. In der Überlagerung dieser drei Merkmale ergibt sich ein Acht-Felder-Schema, welches das ethnopolitische Präferenzraster einer Akteursgruppe wiedergibt. Das ethnopolitische Konfliktpotential ergibt sich jedoch nicht aus den Präferenzen einer Akteursgruppe (bei Linz und Stepan der Mehrheit), sondern aus der Distanz zwischen den ethnopolitischen Präferenzrastern von Mehrheit, Minderheit und Patronagestaat. Je unterschiedlicher diese Präferenzrastern sind, desto größer ist das ethnopolitische Konfliktpotential. Die in den einzelnen Feldern aufgeführten Fälle sind, dies sei noch einmal betont, Idealtypen, die sich in der Realität mehr oder weniger stark überlagern.

Abb. 1: *Ethnopolitisches Präferenzraster*

Staatsbildungsstrategie			
Keine territoriale		Territoriale	
Differenzierung		Differenzierung	
Inkludierend	Exkludierend	Inkludierend	Exkludierend

<sup>214</sup> Juan J. Linz/Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996, S. 429.

<sup>215</sup> Vgl. Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 30; Offe 1994, a.a.O. (Anm. 55), S. 145-146.

Nations- bildungs- strategie	Vereinheit- lichend Differen- zierend	Assimilierung Ausgleich	Vertreibung Auswanderung Isolierung	- Territoriale Autonomie	Sezession Spaltung Konföderation
------------------------------------	--	----------------------------	---	--------------------------------	--

Bezieht man dieses Präferenzmuster vereinfachend auf die dominanten Mehrheitsstrategien und fragt nach den durch die einzelnen Felder repräsentierten Konfliktpotentialen bzw. nach Entsprechungen im heutigen Europa, so fällt auf, daß nur ein einziges Feld ('Ausgleich') eine dauerhafte Lösung für ethnokulturelle Diversität (so es sie denn gibt) wiedergibt. Die Lösung besteht, vereinfacht gesagt, im Verzicht auf Ethnopolitik und damit in einer multiethnischen Pluralität bei gleichen staatsbürgerlichen Rechten, Pflichten und Möglichkeiten. Damit drückt 'Ausgleich' denselben Idealzustand aus wie die 'Staatsbürgernation' von Lepsius.

Dem steht eine ganze Reihe in ihrer Brisanz und bezüglich ihres Gewaltniveaus abgestufter ethnopolitischer Konfliktlagen gegenüber. Die Standard-Mehrheitsstrategie im nördlichen Mittel- und auch in Osteuropa besteht im Versuch der Assimilierung der Minderheit(en), je nach Umständen und Opportunität ergänzt durch Elemente von 'Ausgleich' oder 'Isolierung'. Darauf antwortende Minderheitenstrategien sind meist irgendwo im Spektrum zwischen 'Ausgleich' und 'territorialer Autonomie' anzusiedeln. Da das Kriterium der Zugehörigkeit zur 'Nation' die zum dominanten Volk ist, akzeptiert der ethnische Nationalismus der Mehrheiten "als vollwertige Staatsbürger nur die Angehörigen des eigenen Volks. [...] Damit ist im ethnischen Nationalismus immanent eine rassistische Komponente angelegt."<sup>216</sup> In den ethnisch heterogenen Ländern Mittel- und Osteuropas produziert ethnischer Nationalismus so fortlaufend 'seine' Minderheiten, die er dann "als Problem, als Verletzung seiner Staatsidee" empfindet, "ein Problem, das entweder durch Assimilierung und/oder Kontrolle"<sup>217</sup> gelöst werden soll. Diese ethnopolitisch begründete Staatskonstruktion hat, zumindest implizit, auch eine antidemokratische Stoßrichtung. Denn da sich die nationale Identität von ethnischem Nationalismus aus der kulturellen und Abstammungsgemeinschaft des dominanten Volkes herleitet, ist sie, wie Lepsius schreibt, zunächst "verfassungsindifferent"<sup>218</sup>, d.h. sie steht in keinem notwendigen Zusammenhang zu individuellen Menschenrechten und demokratischer Legitimation von Herrschaft. Der ethnische Nationalismus von Mehrheiten prägt Verfassungen und vor allem Verfassungsrealitäten, er reproduziert sich solange immer wieder neu, wie er nicht als Ordnungsprinzip in Frage gestellt wird. Dazu Seewann:

<sup>216</sup> Dieter Oberndörfer, Der Nationalstaat - ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9. Jg., Nr. 1/1989, S. 7. In dieselbe Richtung argumentieren Dittrich und Radtke (vgl. Eckhard J. Dittrich/Frank-Olaf Radtke, Einleitung. Der Beitrag der Wissenschaften zur Konstruktion ethnischer Minderheiten, in: Eckhard J. Dittrich/Frank-Olaf Radtke [Hrsg.], Ethnizität, Wissenschaft und Minderheiten, Opladen 1990, S. 21).

<sup>217</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 214.

<sup>218</sup> Lepsius 1990, a.a.O. (Anm. 28), S. 237.

Solange ethnischer Nationalismus virulent ist und sogar den Verfassungen der betreffenden Staaten seinen Stempel aufdrückt, wird das mit den Minderheiten verbundene Konfliktpotential nicht abnehmen und der Minderheitenschutz eine mehr oder wenig aussichtslose Sache bleiben. [...] Das Konfliktpotential zu verringern wird nur dann gelingen, wenn der ethnische Nationalismus in der Mehrheits- und in der Minderheitsgesellschaft seine Basis verliert und durch Bemühungen um Modernisierung, europäische Integration und nicht zuletzt um Wohlstand auch in den Augen seiner bisherigen Anhänger obsolet und unmodern geworden ist.<sup>219</sup>

Von daher ist dem Versuch, Minderheitenschutz allein durch nationale Gesetze oder internationale Konventionen zu sichern, solange mit Skepsis zu begegnen, wie sich das zugrundeliegende Nations- und Staatsverständnis nicht verändert hat. Der ungarische Verfassungsjurist Kaltenbach, mittlerweile Ombudsmann für Minderheiten, schreibt:

Ich glaube, es ist etwas typisch Osteuropäisches. Man glaubt nicht an die Zukunft, an eine langfristige Entwicklung. Man klammert sich an ein Stück Papier des Versprechens und merkwürdigerweise traut man einem Papier, das Gesetz genannt wird, was aber sonst nicht allzusehr respektiert wird. Nur dadurch ist die Tatsache verständlich, daß man, anders als im Westen, das Minderheitenproblem in den Ländern Osteuropas überall mit Hilfe eines Minderheitenkodexes zu lösen versucht.<sup>220</sup>

Dies sollte nun keineswegs dazu verleiten, die rechtliche Absicherung von Minderheitenschutz zu vernachlässigen, nur wird unter gleichbleibenden Bedingungen von ethnischem Nationalismus eine wirklich ursachenorientierte Lösung von Minderheitenproblemen nicht möglich sein. Durch internationale Einwirkung zur Verbesserung von Rechtsnormen kann bestenfalls eine Regulierung des Konflikts im Sinne von dessen Einhegung und der Einschränkung seines Eskalationspotentials erreicht werden. Dabei ist zu berücksichtigen, daß jede Entschärfung der Konfliktsituation durch Verschlechterungen der Rahmenbedingungen, eskalierende Schritte der Mehrheit und/oder der Minderheit oder ein Nachlassen der internationalen Aufmerksamkeit jederzeit wieder zunichte gemacht werden kann.

Extreme ethno-politische Strategien, in unserem Schema die Felder 'Vertreibung/Auswanderung' und damit zusammenhängend (gewaltsame) 'Sezession/Spaltung', die externen Regulierungsversuchen nur noch sehr schwer zugänglich sind, sind seit dem Systemwechsel 1989/1990 ausschließlich im post-jugoslawischen Raum und in Folgestaaten der Sowjetunion, dort meist

---

<sup>219</sup> Gerhard Seewann, Einführung, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*, München 1995, S. 8.

<sup>220</sup> Jenő Kaltenbach, *Das ungarische Minderheitengesetz. Zielsetzung und Akzeptanz*, in: Seewann (Hrsg.) 1995, a.a.O. (Anm. 91), S. 346/347.

im (Trans)Kaukasus angewandt worden. Wichtig bei dieser Strategiergruppe, die regelmäßig auf hohem Gewaltniveau umgesetzt wird, ist der Zusammenhang von Sezessionsschritten einer Minderheit (die in ihrem Teilgebiet meist die Mehrheit stellt) und einer darauf antwortenden Mehrheitsstrategie der Vertreibung bzw. 'ethnischen Säuberung'. Diese Fallgruppe repräsentiert mit hochgradig exkludierenden Staats- und ebenso hochgradig vereinheitlichenden Nationsbildungsstrategien (meist bei Mehrheit und Minderheit, wenn auch nicht unbedingt gleichmäßig verteilt) ethnischen Nationalismus pur: Beide Seiten haben die Bereitschaft, in einem Staatsverband zusammenzuleben, weitestgehend verloren. Da selbst extreme ethnopolitische Strategien wie andere auch kalkuliert werden, kann die exkludierende Staatsbildungsstrategie auf der Einschätzung beruhen, daß eine inkludierende Strategie keine Aussicht auf Erfolg hat.

Am schwersten fällt es, Beispiele für den Idealtyp 'Ausgleich' zu finden; auch in Westeuropa, dessen historischer Nationalstaatsentwicklung man die 'Staatsbürgerernation' entlehnt hat, ist diese in Reinform kaum zu finden. Dies führte Heckmann dazu, zwischen einem "demotisch-unitarischen Nationskonzept" und einem "ethnisch-pluralen"<sup>221</sup> Konzept zu unterscheiden. Unter einem demotisch-unitarischen Nationalstaat - Leitbild ist hier Frankreich - versteht Heckmann einen, in dem "aufgrund seiner zentralen Staatsideen eine Vereinheitlichungs- und Assimilierungstendenz 'angelegt' [ist], die ethnische Vielfalt prinzipiell als problematisch erscheinen läßt. Hier besteht also, [...] eine Übereinstimmung zwischen ethnischem und demotisch-unitarischen Nationalstaat."<sup>222</sup> Zugespißt formuliert: Der demotisch-unitarische Nationalstaat repräsentiert Ethnopolitik unter westeuropäischen Bedingungen. Dies findet allerdings seine Begrenzung in den Kriterien der Zuordnung zur Nation: Während diese beim ethnischen Nationalismus Mittel- und Osteuropas weitgehend auf Abstammung beruhen, also askriptiver Natur sind, geht es hier um erwerbbarere Kriterien wie gemeinsame Sprache und Kultur. Im Unterschied zwischen askriptiven und erwerbbareren Kriterien schlagen sich letztlich unterschiedlich hohe Assimilationsbarrieren nieder. Für das ethnisch-plurale Na-

---

<sup>221</sup> Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 214.

<sup>222</sup> Ebd., S. 216. Diese Übereinstimmung findet ihren praktischen Niederschlag in der Tatsache, daß ein ethnischer Nationalstaat wie Rumänien das zentralistische Verwaltungsmo-*dell und -instrumentarium* Frankreichs übernommen hat, was allerdings wegen der Nichtübernahme der diesem Instrumentarium ursprünglich zugrundeliegenden *Prinzipien, Ziele und sozialen Träger* nicht zu einer Angleichung an das demotisch-unitarische Konzept, sondern eher zu einer Verschärfung des ethnisch-nationalen Profils führt. Zu dieser in Mittel- und Osteuropa in der Vergangenheit häufig betriebenen 'Modernisierung' führt Sundhaussen allgemein aus: "Die äußere Ähnlichkeit (oder gar Übereinstimmung) zwischen 'Modell' und 'Imitation' sagt jedoch nicht das geringste über die Funktionsfähigkeit aus. Das gilt für die 'Modelle' Nation, Nationalstaat ebenso wie für die 'Modelle' Rechtsstaat, Kapitalismus etc." (Holm Sundhaussen, Die 'Modernisierung' der Balkanländer in vorsozialistischer Zeit: Ein Mißverständnis und seine Folgen, in: Ilina Gregori/Angelika Schaser [Hrsg], Rumänien im Umbruch. Chancen und Probleme der europäischen Integration, Bochum 1993, S. 25).

tionskonzept lassen sich, abgesehen von der Schweiz,<sup>223</sup> in Europa kaum gesamtstaatliche Realisierungen finden.

Auch dort, wo die Staatsbürgernation als Leitprinzip deklariert wird wie in Frankreich oder Großbritannien, liegt unter der demotischen Oberfläche ethnisches Material, das die Definition des Inhalts von Nation, wenn auch nicht dominant, mitbestimmt.<sup>224</sup> Damit soll keineswegs die unterschiedliche Qualität der beiden Prinzipien relativiert werden, doch ist bei ihrer Übertragung in die Realität zu beobachten, daß ethnopolitische Konflikte auch dort neu aufbrechen können, wo sie bei dominant staatsbürgerlichem Prinzip schon nicht mehr zu existieren schienen oder gar nicht mehr existieren dürften. Beispiele dafür sind der korsische Nationalismus in Frankreich, der schottische in Großbritannien oder der Versuch der Verleugnung 'neuer Minderheiten' in zahlreichen Ländern Westeuropas. In den Ländern Mittel- und Osteuropas, die - wenn auch mit relevanten Absichtungen - von einer hochgradigen Dominanz des ethnisch-nationalistischen Leitbilds geprägt sind, kann es auf absehbare Zeit nicht darum gehen, den einen Idealtyp durch den anderen einfach ersetzen zu wollen. Eine derartige Zielstellung wäre völlig unrealistisch. Statt dessen geht es zunächst darum, das Prinzip des ethnischen Nationalismus zu relativieren, seine schlimmsten Erscheinungsformen abzuglätten und Elemente staatsbürgerlichen Denkens einzuführen. Verbindliche internationale Regeln für den Umgang mit Minderheiten sind dabei ebenso wichtig wie bilaterale Verständigungen zwischen den Staaten von Mehrheitsnationen und den Patronagestaaten von Minderheiten. Entscheidend bleibt jedoch das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit in dem entsprechenden Lande selbst. Positive und im Extremfall auch negative Sanktionen westlicher Integrationsverbände (keineswegs westlicher Nationalstaaten) können helfen, finden jedoch grundsätzlich die Grenze ihrer Glaubwürdigkeit darin, ob und inwieweit das Prinzip der Staatsbürgernation in Westeuropa selbst seinen Niederschlag im Umgang mit alten, lange seßhaften und neuen, eingewanderten Minderheiten findet. Diese Glaubwürdigkeitsgrenze ist jedoch nicht allzu hoch anzusetzen.

## 2.2. Ethnopolitik im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas

Im folgenden wollen wir auf der Grundlage der Diskussion des vorangegangenen Abschnitts der Frage nachgehen, welche allgemeinen Ursachenkomplexe in der aktuellen Systemtransformation für eine dauerhafte Bedeutung ethnopolitischer Faktoren sprechen und was dem entgegensteht. Unterstrichen

<sup>223</sup> Vgl. Heckmann 1992, a.a.O. (Anm. 48), S. 217-219.

<sup>224</sup> Reiterer hat diese Überlagerung und Vermengung älteren ethnischen und neueren demotischen Materials so interpretiert: "Der eigentliche Grund für das ständige Ineinanderschieben von Ethnizität und Nationalität ist, daß die Ethnie in der Nation aufgehoben im Hegel'schen Sinne wurde: Eine Nation kann man *auch* als Ethnie interpretieren." (Reiterer 1988, a.a.O. [Anm. 47], S. 105).

sei, daß dies nicht mit der konkreten Analyse einzelner Länder zu verwechseln ist. Wir werden uns im wesentlichen auf Mitteleuropa ohne den post-jugoslawischen Bereich beschränken, wenn auch bestimmte Aspekte nicht ohne Einbeziehung der sowjetischen Entwicklung zu behandeln sind. Aus der Fülle von Gründen, warum die Ethnifizierung politischer Konflikte für bestimmte Akteure durchaus eine "rationale" Strategie darstellen kann - Offe nennt rund ein Dutzend von der "Überwindung des alten Regimes" über die "wirtschaftliche Funktion von Grenzen" bis hin zu "Ethnizität als strategische[r] Ressource von Statusgruppen"<sup>225</sup> - wollen wir drei miteinander verbundene Dimensionen, die hier aus analytischen Gründen getrennt dargestellt werden, herausgreifen: Erstens das Vermächtnis des kommunistischen Umgangs mit dem nationalen Faktor, zweitens die Auswirkungen unvollkommener Demokratisierung und drittens die Nachfrage nach ethnopolitischen Strategien seitens bestimmter gesellschaftlicher und politischer Gruppen in einem ungleichmäßigen, krisenhaft zugespitzten Modernisierungsprozeß.

Erstens haben anderthalb Generationen Realsozialismus aus sich heraus nicht zu einer Verringerung der Dominanz von Ethnopolitik in Mittel- und Osteuropa geführt, obwohl bzw. gerade weil die kommunistischen Parteien jenseits der Rhetorik, daß das Nationalitätenproblem im Geiste des Internationalismus gelöst sei, in einem Doppelsatz versucht haben, den Nationalismus gleichzeitig zu beherrschen und zu funktionalisieren. Dabei stellen beide Momente keinen Gegensatz dar, sondern ergänzten sich hinsichtlich des Ziels der Herrschaftssicherung. Die beliebte "Kühlschrankmetapher"<sup>226</sup>, die besagt, daß der Nationalismus auf Eis gelegt wurde und nun, vom Eise befreit, wieder in Fluß gekommen sei, beinhaltet eine Teilwahrheit: Da die Sowjetunion an möglichen Nationalitätenkonflikten zwischen Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts nicht interessiert war, mußten diese stillgelegt werden. Die Kühlschrank-These suggeriert jedoch, daß das nach dem Zweiten Weltkrieg vorhandene Nationalismuspotential einfach unverändert erhalten geblieben wäre. Dies ist in mehrfacher Hinsicht korrekturbedürftig. Denn erstens läßt sich der heutige Nationalismus in Mitteleuropa auch als "Ergebnis der künstlichen Isolierung von dem sozio-politischen Diskurs moderner Gesellschaften"<sup>227</sup> sowie der horizontalen Isolierung innerhalb des sozialistischen Blocks begreifen. Da die Beziehungen im östlichen Block ganz überwiegend vertikal auf die Sowjetunion ausgerichtet waren, entwickelten sich horizontale inter-, geschweige denn transnationale Kontakte zwischen den kleineren Ländern in einem sehr viel geringeren Maße, als dies dem wirtschaftlich-gesellschaftlichen Entwicklungsstand angemessen gewesen wäre. Der Faktor Isolierung führte nicht nur einfach zur Zementierung des Status quo, sondern im Verhältnis zur 'modernen Welt' zu einem Zurückfallen. Dazu kommt zweitens ver-

---

<sup>225</sup> Offe 1994, a.a.O. (Anm. 55), S. 151-169.

<sup>226</sup> Schoch 1992, a.a.O. (Anm. 8), S. 13.

<sup>227</sup> Dittrich/Radtke 1990, a.a.O. (Anm. 88), S. 35.

stärkend, daß die Geschichte kommunistischer Herrschaft nicht nur in der Sowjetunion von einem breiten Spektrum von Funktionalisierungen ethnopolitischer Potentiale gekennzeichnet ist: "Marxist-Leninists, therefore, owe their major success more to the power of ethnonationalism than to either the popular appeal or the predicted inevitability of historical dialectical materialism."<sup>228</sup> Am Beispiel der Sowjetunion zeigt Brubaker exemplarisch, daß diese zwar den politischen Nationalismus bekämpfte und sich nie als ganzes als Nationalstaat verstand, dafür aber auf substaatlicher Ebene einen 'ethnoterritorialen Föderalismus' etablierte, der seine Zerfallstruktur bereits in sich trug:

That this paradigmatically massive state could disappear in so comparatively orderly a fashion, ceasing to exist as a subject of international law and withering away as a unit of administration, was possible chiefly because the successor units already existed as internal quasi-nation-states, with fixed territories, names, legislatures, administrative staffs, cultural and political elites, and - not least - the constitutionally enshrined right to secede from the Soviet Union.<sup>229</sup>

Die Parallelen zu Jugoslawien sind nicht zu übersehen. Das ganz anders gelagerte Beispiel Rumäniens zeigt den Versuch, eine fehlgeleitete Pseudo-Modernisierung durch den verstärkten Rückgriff auf ethnischen Nationalismus zu legitimieren. Trotz der Sonderstellung Rumäniens im Warschauer Pakt zeigt dieser Fall, daß die Sowjetunion zwar national bedingte Konflikte zwischen den Mitgliedsstaaten des Warschauer Pakts, nicht jedoch die Unterdrückung von Minderheiten innerhalb dieser Länder unterband. Letztlich erwies sich der herrschaftsorientierte Umgang des Realsozialismus mit dem nationalen Faktor als wenig erfolgreich. Mit dem Untergang des Kommunismus brach nicht nur die Parteikontrolle über die nationalen Konflikte zusammen, sondern auch die Staatskonstruktion der drei multiethnischen sozialistischen Föderationen. Die Rolle des nationalen Elements bei der Überwindung des Kommunismus, die Entwertung des rhetorischen Internationalismus und der Zerfall der Föderationen führten zu einem nicht zu unterschätzenden Legitimationsschub für das Prinzip des ethnischen Nationalismus und zu einer Delegitimierung multiethnischer Staatskonstruktionen. Umgekehrt sind die Folgen der kommunistischen Manipulation ethnopolitischer Faktoren wirksam geblieben. Ob man die Nationalitätenkonflikte innerhalb Rußlands nimmt, den Konflikt in Transnistrien oder die Prominenz des nationalen Motivs in der rumänischen Politik - überall stößt man auf die Resultate dieser Politik der Funktionalisierung. Damit haben Varianten kommunistischen Umgangs mit Ethnopolitik dazu beigetragen, daß ethnischer Nationalismus, wenn

---

<sup>228</sup> Vgl. Walker Connor, *Ethnonationalism. The Quest for Understanding*, Princeton 1994, S. 158.

<sup>229</sup> Brubaker 1996, a.a.O. (Anm. 54), S. 41.

auch länderweise stark abgeschichtet und in seiner Wirksamkeit von gegenläufigen Faktoren begrenzt, ein Leitmotiv im Prozeß der Systemtransformation Mittel- und Osteuropas darstellt.

Zweitens verschärft eine notwendigerweise unvollkommene Demokratisierung nationale Konflikte. Damit ist hier weniger das klassische Motiv einer grundsätzlichen Ambivalenz von Nationalismus gegenüber Demokratie und autoritärer Herrschaft gemeint, sondern die noch nicht abgeschlossene demokratische Konsolidierung während des Transformationsprozesses. Zwar gibt es überall gewählte Parlamente, Regierungen und Verfassungsgerichte, andere Prozesse jedoch brauchen mehr Zeit. Das fängt mit den Parteienspektren an, die meist noch sehr groß sind und erst unzureichend die Interessenlagen der verschiedenen sozioökonomischen Sektoren der Bevölkerung widerspiegeln. So gibt es selbst in Ungarn, wo derzeit sieben Fraktionen im Parlament sitzen, keine moderne konservative oder christlich-demokratische Massenpartei. Dazu kommt, daß (Regierungs-)Parteien nicht selten einen politischen Zugschnitt aufweisen, für den es auf internationaler Ebene kaum Ansprechpartner gibt, mit der Folge einer relativen Isolierung dieser Parteien und Regierungen. Ein Beispiel dafür ist die führende Regierungspartei in der Slowakei, ein anderes die Regierungspartei in Rumänien bis November 1996.<sup>230</sup> Die große Zahl der im Parlament vertretenen Parteien führt oft dazu, daß Mehrheitsbildungen schwierig sind, was extremistischen Parteien, deren Programm sich auf die Abgrenzung von einer Minderheit reduziert, überproportionalen Einfluß gibt. Auch hier sind Rumänien und die Slowakei zu nennen. Ein weiterer Faktor ist, daß manche gewählte Regierung zu "winner take all"-Haltungen neigt. Dies wirkt in jeder Demokratie destruktiv, ganz besonders jedoch im Umgang mit nationalen Minderheiten, die sich in einer strukturellen, durch demokratische Wahlen und Mehrheitsentscheide nicht revidierbaren Minoritätsposition befinden. Welsh kommt denn auch zu dem Schluß, daß multiethnische Staaten, die ihre demokratischen Systeme erhalten wollen, 'winner take all'-Einstellungen vermeiden müssen.<sup>232</sup> Ursache solcher Haltungen ist ein Mangel an demokratischer Kultur, ein komplexer Begriff zur Kennzeichnung eines ganzen Bündels von Wertorientierungen und Verhaltensdispositionen, der aber mindestens beinhaltet, praktisch anzuerkennen, daß nicht nur Regierungen Rechte haben, sondern auch Oppositionsparteien und die Justiz, Verbände und der einzelne Bürger. Eine solche demokratische Kultur ist nur lebensfähig, wenn es ein leistungsfähiges Netzwerk gesellschaftlicher Interessenartikulation und -organisation tatsächlich gibt. Auch das ist - notwendigerweise - vielerorts erst in Ansätzen der Fall. Unter den gegebenen Bedingungen unvollkommener Demokratie kann man das Urteil

---

<sup>230</sup> Wobei diese beiden Fälle unterschiedlich gelagert sind, vgl. Kapitel III, Abschnitte 2 und 3.

<sup>231</sup> David Welsh, Domestic Politics and Ethnic Conflict, in: Survival, Vol. 35, No. 1/1993, S. 76.

<sup>232</sup> Vgl. ebd.

Mommsens über den postsowjetischen Bereich abgeschwächt und modifiziert auch auf Mitteleuropa übertragen:

In jedem Fall ist nicht zu erwarten, daß der Prozeß der Demokratisierung die anstehenden nationalen Konflikte zurückdrängen wird, vielmehr steht deren Verschärfung gerade angesichts der wechselseitigen Ausspielung von Minderheiten, die an habsburgische Mißbräuche erinnern, auf der Tagesordnung.<sup>233</sup>

Es reicht daher nicht aus, einfach 'Demokratisierung' als Wundermittel gegen nationalistische Intoleranz zu beschwören, wenn nicht deutlich wird, was damit gemeint ist. Formale Demokratie ist ganz sicher unzureichend, um ethnischen Nationalismus einzudämmen. Demokratische Kultur aber im Sinne eines staatsbürgerlich zivilisierten Nationalismus braucht soziale Träger. Eine solche 'civil society' entwickelt sich auch bei viel gutem Willen nicht im luftleeren Raum, sondern bedarf bestimmter sozialstruktureller Voraussetzungen und diese sind an einen erfolgreichen Modernisierungsprozeß gebunden.

Drittens gibt es einen doppelten Zusammenhang zwischen Modernisierung und Nationalismus: Während krisenhaft zugespitzte Modernisierungsprozesse einen gewissen "'Bedarf[.]' an Nationalismus"<sup>234</sup> hervorrufen, beseitigt deren Erfolg tendenziell die Notwendigkeit, ethnopolitische Mittel einzusetzen. Dazu Schödl:

Diese 'Nachfrage' tritt unter den Bedingungen krisenhaft beschleunigten sozialen Wandels auf: Sie gilt dem Nationalismus als zunächst nicht 'gedecktem' kognitiven 'deficit-spending', als politisch-praktischer Hilfskonstruktion sozialer Kommunikation, als Überbrückung einer kollektiven Identitätskrise.<sup>235</sup>

Ethnopolitik erfüllt damit in diesem Zusammenhang eine Ersatz- bzw. Überbrückungsfunktion zur mentalen, ideologischen und politischen Kompensation von Defiziten und Härten des Modernisierungsprozesses. Dies betrifft sowohl politische Eliten, die sich noch nicht hinreichend aufgrund ihrer politisch-ökonomischen Erfolge legitimieren können als auch die durch die Kriseneinwirkung beeinträchtigte Massenidentität. Damit sind zwei Elemente und ihre Wechselwirkung von Bedeutung: Erstens und grundlegend der Verlauf des Modernisierungsprozesses; Schlüsselfragen dafür sind: Wie tief war der Einbruch bei der marktwirtschaftlichen Transformation? Wie schwer die soziale Belastung welcher Sektoren der Bevölkerung? Wie lange dauert es, bis sich erste Erfolge einstellen und was wird von wem als Erfolg bewertet?

---

<sup>233</sup> Mommsen, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 27), S. 120.

<sup>234</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 131.

<sup>235</sup> Ebd., S. 152.

Wie steht es um die Perspektiven der Einbeziehung der entsprechenden 'Volkswirtschaft' in die internationale Arbeitsteilung der transnationalen Konzerne? Das zweite Element besteht in der Wechselwirkung zwischen einer bereits bestehenden ethnopolitischen Institutionalisierung, die sich in spontanem nationalistischen Bedarf von 'unten' ausdrückt, und dessen Stimulierung bzw. Manipulation von 'oben'. Fragen in diesem Zusammenhang sind: Wie groß ist der spontane Bedarf von 'unten'? Welche Strategien und Taktiken werden bei dessen Handhabung von gesellschaftlichen und politischen Eliten eingesetzt? Welche spezifischen Themen kommen zum Einsatz und wie hoch sind deren Kosten bezüglich der Verschärfung von Mehrheit-Minderheit-Relationen und zwischenstaatlicher Verhältnisse? Inwieweit gelingt es Eliten, die Manipulation ethnopolitischer Konflikte im Griff zu behalten, inwieweit verselbständigt sich das ohnehin schwer kontrollierbare Phänomen des Nationalismus? Die (vermehrte) Zahl möglicher Fragen an beide Elemente deutet bereits die Variationsbreite an, in der Formen von Funktionalisierung des nationalen Faktors für den Modernisierungsprozeß denkbar sind. Da ethnischer Nationalismus stets irrationale Elemente im Sinne einer verzerrten Realitätswahrnehmung beinhaltet, birgt auch der scheinbar kühl kalkulierte Einsatz von nationalistischem Potential immer die Gefahr des Umschlags vom "Modernisierungsinstrument zum Modernisierungersatz"<sup>236</sup>. Diese Gefahr ist um so größer, je tiefer die Modernisierungskrise ist, je länger sie dauert und je höher die Kosten in bezug auf Minderheiten und Nachbarn sind. Dabei darf nicht vergessen werden, daß diesem Nationalismus eine Kompensationsfunktion für einen krisenhaften Modernisierungsprozeß zukommt, wenn auch gewiß eine, die auf eigenständig vorhandenes Material (mitunter reichlich) zurückgreifen kann. Zur Fortführung des Modernisierungsprozesses selbst aber hat der Nationalismus zumindest unter den heutigen Bedingungen Mitteleuropas kaum etwas beizutragen. Hier vertreten wir eine andere Auffassung als Senghaas, der die These vertritt, "Nationalismus sei immer auch als Entwicklungsnationalismus zu begreifen"<sup>237</sup>. Im einzelnen führt Senghaas aus:

Wollen sie [wirtschaftlich zurückliegende Staaten] angesichts des überlegenen Wettbewerbs nicht zu Peripherien werden, müssen sie Abwehrkräfte mobilisieren. Das aber bedeutet die Mobilisierung von Entwicklungsnationalismus zum Schutze des eigenen nachholenden Entwicklungsprojektes mit dem Ziel, gleichzuziehen, danach die Spitzenökonomie unter Wettbewerbsdruck zu setzen [...].<sup>238</sup>

Damit mißt Senghaas dem Nationalismus eine reale ökonomische Funktion für den Modernisierungsprozeß zu. Die Voraussetzung dafür wäre allerdings,

---

<sup>236</sup> Ebd., S. 151.

<sup>237</sup> Senghaas 1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 23.

<sup>238</sup> Ebd., S. 26.

daß es noch die Möglichkeit gäbe, die Rahmenbedingungen einer nationalen 'Volkswirtschaft' zumindest im Kern selbst zu definieren. Diese Fähigkeit haben aber selbst größere Nationalstaaten längst verloren,<sup>239</sup> von den kleinen Staaten Mitteleuropas ganz zu schweigen. Modernisierung bedeutet für diese Länder vor allem Öffnung zur EU und Anpassung an EU-Standards und nicht eine, dem Modell des Entwicklungsnationalismus immanente, Abgrenzung, um in deren Schutz Stärke zu entwickeln. Deswegen ist die These von Senghaas in zweifacher Weise fraglich: Auf wirtschaftlicher Ebene hat Nationalismus unter den gegebenen Bedingungen nichts Wesentliches beizutragen, er ist im Gegenteil, etwa als Abneigung gegen ausländische Direktinvestitionen, eher ein Hemmnis. Auch auf der Ebene kollektiver Identität stellt Nationalismus

nicht in erster Linie eine notwendige Form 'nachholender kollektiver Persönlichkeitsbildung' dar - er kann beeinflußt, er kann kontrollierbar, u.U. überflüssig gemacht werden, wenn ihm durch das Fortschreiten der Systemtransformation der gesellschaftliche Resonanzboden genommen wird.<sup>240</sup>

Damit bleiben die Konsolidierung der Demokratie und die Einleitung erfolgreicher Modernisierungsprozesse die grundlegenden Voraussetzungen jeder Relativierung der Relevanz von Ethnopolitik. Für die kleinen mitteleuropäischen Staaten mit ihrer jetzt schon sehr starken wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU ist dies nur durch intensive Kooperation mit, am besten Mitgliedschaft in der Europäischen Union zu erreichen. Die schrittweise Einbeziehung Mitteleuropas in den westeuropäischen Kooperationszusammenhang ist die einzig reale Option für einen Erfolg der Modernisierung und damit für eine Eindämmung zumindest von extremem Nationalismus. Die von Segert und Machos zu Recht hervorgehobene Einschätzung, daß es keinen Automatismus in Richtung auf extremen Nationalismus gäbe, läßt sich auch dahingehend deuten, daß in den mitteleuropäischen Ländern bisher genügend Hoffnung auf eine schrittweise Einbeziehung in die EU besteht, um vorhandenen nationalistischen Tendenzen Grenzen zu setzen.

### *3. Osteuropa, Mittelosteuropa, Ostmitteleuropa, Mitteleuropa,*

---

<sup>239</sup> Vgl. Burian/Mommsen, in: Kernig (Hrsg.) 1971, a.a.O. (Anm. 11), S. 718; Hobsbawm 1992, a.a.O. (Anm. 15), S. 208.

<sup>240</sup> Schödl, in: Winkler/Kaelble (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 2), S. 152.

### *Südosteuropa?*

Gegenstand dieses Abschnitts ist eine begriffliche Unterteilung jenes Raumes, der bis vor kurzem der politische Osten Europas war. Der Bedarf nach einer solchen Differenzierung ergibt sich hier weder aus geographischen noch aus historisch-kulturellen, sondern primär aus dem Gesichtspunkt der Integration. Unstrittig ist, daß zu Westeuropa all jene Länder gehören, die einem der westlichen Integrationsverbände EU, WEU oder NATO angehören, also z.B. auch das geographisch im Südosten Europas liegende Griechenland. Aber auch der Schweiz, die 'nur' der OECD und dem Europarat angehört, würde niemand ihren westeuropäischen Charakter absprechen wollen. Fast ebenso unstrittig ist die Bezeichnung der Mitgliedsstaaten der GUS (soweit sie in Europa liegen) als osteuropäische Länder. Die Frage ist nun, ob man für jene fünfzehn Länder, die zwischen der EU und der GUS liegen, eine einzige begriffliche Kategorie finden kann oder ob es mehrerer bedarf. Diese Entscheidung ist in doppelter Hinsicht politisch sensibel: Sie berührt zum einen das Selbstverständnis und die Eigendefinition der verschiedenen Länder, zum anderen drückt die Zuordnung oder Nichtzuordnung zu einer bestimmten Ländergruppe immer auch eine Prognose oder politische Absicht hinsichtlich der Westintegration des betreffenden Landes aus: Die Zuordnung zu Mitteleuropa wird zur Chiffre der Beurteilung der Beitrittchancen zur Europäischen Union.

Nachdem mit dem Umbruch von 1989/1990 der politische Begriff Osteuropa hinfällig geworden war (manche Autoren verwendeten ihn noch eine Zeitlang weiter), verlagerte sich in den folgenden Jahren der Schwerpunkt der terminologischen Bemühungen nacheinander auf die Begriffe Mittelosteuropa, Ostmitteleuropa und Mitteleuropa. Die so bezeichnete Region umfaßte immer die drei bzw. vier Visegrád- und meistens weitere Länder. Brown ordnet 1992 "Mittelosteuropa" Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, die Ukraine und "vielleicht auch Litauen und Weißrußland"<sup>241</sup> zu, während Royen 1993 die Zugehörigkeit zu dieser Region auf die vier Visegrád-Länder beschränkt.<sup>242</sup> Als zentralen Unterschied zwischen 'Südosteuropa' und 'Mittelosteuropa' hebt Brown hervor, daß in letzterem im Gegensatz zu ersterem der Ausbruch von Gewalt nicht zu erwarten sei.<sup>243</sup> Zu 'Ostmitteleuropa' rechnet Márkus 1993 die Tschechische Republik, Polen, Slowenien, Ungarn, die baltischen Staaten sowie auch die Slowakei und Kroatien.<sup>244</sup> 1994 bezeichnet Wettig fast diesel-

---

241 James F. Brown, Konfliktmöglichkeiten in Mittelosteuropa, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 351.

242 Vgl. Christoph Royen, Umbruch in Mittelosteuropa, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993, S. 177.

243 Vgl. Brown, in: Heydrich u.a. (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 1), S. 351.

244 Vgl. György G. Márkus, Politische Konfliktlinien und Legitimation in Ostmitteleuropa. Der Fall Ungarn, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 12/1993, S. 1168.

ben Länder, aber ohne Slowenien und Kroatien, als 'Mitteleuropa',<sup>245</sup> 1995 schließt derselbe Autor Slowenien und "eigentlich auch" Kroatien mit in diese Region ein.<sup>246</sup> Dunay faßt 1995 Mitteleuropa in inhaltlichen Kategorien als eine Region, in der militärische Formen der Konfliktaustragung vermieden werden konnten und nichtmilitärische Fragen im Vordergrund stehen, und ordnet ihr auf dieser Grundlage "probably ten countries"<sup>247</sup> zu. Insgesamt ist heute in der wissenschaftlichen Literatur die Zurechnung der Visegrád-Staaten, der baltischen Staaten und Sloweniens zu Mitteleuropa Konsens, Bulgarien, Rumänien und Kroatien finden gelegentlich Erwähnung, weitere Staaten so gut wie nie. Obwohl die Mehrzahl der Autoren keine expliziten Kriterien für ihre Zuordnung nennt, wird dennoch deutlich, daß das Hauptkriterium implizit in der angenommenen Integrationsfähigkeit des entsprechenden Landes in den westlichen Zusammenhang liegt. Bisweilen werden jedoch historisch-kulturelle Faktoren als Differenzierungskriterium genannt, so bei Arday:

[...], there is a disquieting tendency, which threatens to divide our region and the European continent. This new border is formed by the cultural distinction between Western and Eastern christianity. The lines of demarcation for a 'New Byzantium' are being drawn from Russia to Greece.<sup>248</sup>

Die Einschätzung, daß die Zugehörigkeit zur 'westlichen Christenheit' das wesentliche Definitionsmerkmal Mitteleuropas sei und die Trennlinie zwischen Katholizismus/Protestantismus und Orthodoxie bzw. Islam zu einer auch sicherheitspolitisch relevanten neuen Bruchlinie zwischen Ost und West werden könne, ist unter konservativen Kräften in Ungarn und anderen mitteleuropäischen Staaten verbreitet. Sie hat aber auch, zumindest vom begrifflichen Ausgangspunkt her, in Deutschland ihre Anhänger. So unterscheidet Brunner vier "Kulturregionen" (Ostmitteleuropa, Südosteuropa, Russisches Reich, Islamischer Kulturkreis), als deren Kriterium er unter anderem westliches bzw. östliches Christentum aufführt.<sup>249</sup> Auch Wettig, der seinen Ansatz regionaler Differenzierung eigentlich "an politischen Kriterien orientiert" sehen will, nennt dann doch die "katholisch-protestantische[n] Kultur" als Kriterium der Zugehörigkeit zu Mitteleuropa.<sup>250</sup> Nun ist kaum zu bestreiten, daß historisch-kulturelle Faktoren in einem komplexen Prozeß von Wechselwirkungen die

---

245 Vgl. Gerhard Wettig, *Central European Security After the End of the Soviet Empire*, Köln 1994 (Bericht des BfIOst Nr. 17/1994), S. 3.

246 Gerhard Wettig, *Umstrittene Grundlagen der Sicherheit in Europa*, in: *Außenpolitik*, 46. Jg., Nr. 1/1995, S. 40-41.

247 Pál Dunay, *Whence the Threat to Peace in Europe?*, in: Ian Gambles (Hrsg.), *A Lasting Peace in Central Europe?*, Paris 1995 (Chaillot Papers, No. 20), S. 10.

248 Lajos Arday, *Majority versus minority: Autonomy schemes and security risks in Central and Southeastern Europe*, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*, München 1995, S. 59.

249 Georg Brunner, *Minderheitenkonflikte in Osteuropa - Bestandsaufnahme und Lösungsansätze*, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*, Gütersloh 1995, S. 497-498.

250 Wettig 1995, a.a.O.(Anm. 6), S. 40.

politische Tradition und Kultur eines Landes wesentlich *mit* prägen. Aber den kulturellen Faktor über den Umweg einer begrifflichen Regionaldifferenzierung stillschweigend zu *dem* zentralen politischen Kriterium von Integration und Nichtintegration zu erheben, ist aus einer Reihe von Gründen wissenschaftlich fragwürdig und politisch kontraproduktiv: Erstens negiert die faktische Gleichsetzung des Kulturellen mit dem Politischen den eigenständigen Stellenwert der wirtschaftlich-politischen Dimension und entledigt sich damit der Aufgabe, die Wechselwirkung beider konkret zu untersuchen. Zweitens orientiert sich die Betonung der kulturellen Tradition eher an der Vergangenheit und weniger an künftigen Gestaltungsaufgaben. Und drittens legt dieser Ansatz politisch zumindest implizit nahe - diese Konsequenz wird jedoch häufig nicht ausgesprochen -, Integrationsgrenzen entlang historisch-kultureller Trennlinien zu ziehen. Nach dieser Logik hätte Griechenland keinen Platz in der EU und die Türkei wäre fehl in der NATO (von der EU ganz zu schweigen), aber gerade die Einbeziehung dieser beiden Länder in die westlichen Integrationszusammenhänge hat in hohem Maße konflikt-dämpfend gewirkt. Die bewußte Ausrichtung von Integrations- an Kultur-grenzen würde nicht konfliktverhindernd wirken, sondern Trennlinien vertiefen und damit Konfliktpotentiale aktualisieren. Dies gilt um so mehr, als die Kulturgrenze zwischen 'östlicher und westlicher Christenheit' - wie eine Karte in Huntingtons Aufsatz "The Clash of Civilizations?"<sup>251</sup> anschaulich zeigt - eine Reihe von Ländern (Belarus, Ukraine, Rumänien) mittendurch teilt. Die Debatte über den Zusammenhang von Kultur und Politik wäre von eher akademischem Interesse, würde sie nicht eine nach dem Ende der Konfrontationsära wieder aufgekommene, auf ältere ideologische Muster ('christliches Abendland') zurückgreifende, aber eminent politische Denkrichtung im Westen widerspiegeln, die Huntington nur besonders plakativ formuliert hat: "The clash of civilizations will dominate global politics. The fault lines between civilizations will be the battle lines of the future."<sup>252</sup> Global müßte dies den Verzicht auf jeden Versuch einer 'Weltinnenpolitik' zur Regulierung übergreifender Probleme bedeuten, auf europäischer Ebene müßte die EU zur Festung gegen den Ansturm der islamischen, der slawisch-orthodoxen und der afrikanischen Zivilisationen umgebaut werden. Als programmatische Richtschnur für europäische Integrationspolitik und die notwendige Kooperation mit den Nachbarregionen sind Huntingtons Thesen damit nicht nur unbrauchbar, sondern auch gefährlich.

Es erstaunt nicht, daß Vertreter von Ländern, die durch diesen Ansatz besonders betroffen sind, vehement widersprochen haben. So fand Zamfirescu, damals Beraterin des rumänischen Außenministers, das Thema Zuordnung zu

---

251 Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3/1993, S. 30.

252 Ebd., S. 22. Der pauschale Charakter ihrer Aussagen und das weitgehende Fehlen empirischer Belege qualifizieren Huntingtons Thesen weniger als ernstzunehmenden politikwissenschaftlichen Beitrag, sondern eher als ideologisch-politisches Manifest. Als solches ist es allerdings von erheblicher Bedeutung.

Mitteleuropa im allgemeinen und Huntingtons Thesen im besonderen wichtig genug, um ihm mehrere Aufsätze zu widmen.<sup>253</sup> Auch Außenminister Melescanu selbst verwandte einen erheblichen Teil eines Vortrages bei der Konrad-Adenauer-Stiftung im Januar 1996 auf den Nachweis, daß Rumänien zu Mitteleuropa gehöre.<sup>254</sup> Die Tatsache, daß kein Staat zu Südosteuropa, geschweige denn zum Balkan zählen will, hängt auch damit zusammen, daß die Modernisierungsprozesse im nördlichen Mitteleuropa erfolgreicher verlaufen sind als im südlichen.

Die Eigenwahrnehmung der Länder der Region als 'mitteleuropäisch' und die wechselseitige Anerkennung dieser Qualität standen in den vergangenen Jahren in einem gewissen Spannungsverhältnis, das sich allerdings fortentwickelt hat. Die Visegrád-Gruppe der Drei bzw. Vier stand für ein enges Verständnis von Mitteleuropa. Versuche Rumäniens (1991), zu dieser Gruppe zugelassen zu werden,<sup>255</sup> lehnten die Drei aus Sorge um die Chancen ihres frühen und privilegierten Zugangs zum Westen ebenso ab wie entsprechende Avancen der Ukraine.<sup>256</sup> Anders verlief die Entwicklung bei der CEFTA (Central European Free Trade Area): Ursprünglich als ökonomische Dimension der Visegrád-Gruppe auf die Vier zugeschnitten, gehören ihr mittlerweile auch Slowenien und Rumänien an, die Mitgliedschaft Bulgariens ist noch offen. Noch deutlicher ist dieser Trend bei der ZEI, der Zentraleuropäischen Initiative: 1990 von Italien, Jugoslawien, Österreich und Ungarn als Quadrangone gegründet, umfaßt die ZEI nun 16 Mitglieder, lediglich Serbien ist noch nicht aufgenommen.<sup>257</sup>

Die von den westlichen Organisationen gebrauchte Terminologie folgt im wesentlichen dem Maß der politisch vorgenommenen Differenzierung. Die NATO differenzierte zwar politisch durch die Auswahl Polens, Tschechiens und Ungarns für die Mitgliedschaft, nicht jedoch in ihrer Bezeichnungspraxis; sie sprach von den "Ländern Mittel- und Osteuropas sowie der ehemaligen Sowjetunion" oder von "demokratische[n] Staaten im Osten von uns"<sup>258</sup>, heute überwiegend einfach von 'Partnerstaaten'. Dabei bleibt offen, welche Län-

---

253 Vgl. Elena Zamfirescu, 'The Flight From The Balkans', in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 1-2/1995, S. 51-62; dies., Post Cold War Central Europe And Its Many Maps, in: Romanian Journal of International Affairs, Vol. 1, No. 1-2/1995, S. 33-43; dies., Central Europe: Between History and Taxonomy, in: Central European Issues, Romanian Foreign Affairs Review, Vol. 1, No. 1/1995, S. 112-127.

254 Vgl. Address by H.E. Mr. Teodor Melescanu, Minister of State, Minister of Foreign Affairs of Romania at Konrad-Adenauer-Stiftung, Romania's Option for the European and Atlantic Integration. The Significance of the Romanian-German Partnership, Bonn, 31 January 1996.

255 Vgl. Abschnitt 6 in Kapitel III.

256 Vgl. F. Stephen Larrabee, Ukraine's Balancing Act, in: Survival, Vol. 38, No. 2/1996, S. 155-156.

257 Mitglied der ZEI sind nun: Albanien, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Italien, Kroatien, Mazedonien, Moldau, Österreich, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und die Ukraine (vgl. Abschnitt 6.3 in Kapitel III).

258 Erklärung der Staats- und Regierungschefs des Nordatlantikpakts, abgegeben zum Abschluß ihrer Tagung am 10. und 11. Januar 1994 in Brüssel (mit Einladung zur Partnerschaft für den Frieden und Rahmendokument), in: Europa-Archiv, Folge 3/1994, S. D 127- D 132.

der zu Mittel- und welche zu Osteuropa gezählt werden, und ob Osteuropa noch einmal etwas anderes ist als die Länder der ehemaligen Sowjetunion. Die EU differenziert ebenfalls in der Praxis, indem sie mit Rußland und der Ukraine Kooperationsabkommen, mit zehn mitteleuropäischen Ländern jedoch Assoziierungsabkommen abgeschlossen und daraus fünf Länder für Beitrittsgespräche ausgewählt hat. In ihrer Terminologie spricht die EU von den "assozierten mittel- und osteuropäischen Ländern"<sup>259</sup>, sie differenziert also nicht mit Hilfe von Regionalbezeichnungen, sondern mit dem Attribut 'assoziert'. Am eindeutigsten ist die Terminologie der WEU, die ihre 'assozierten Partner' als die "neun mitteleuropäischen Staaten"<sup>260</sup> bezeichnet; jedes Land, das ein Europa-Abkommen mit der EU abgeschlossen hat, kann auch 'assoziierter Partner' der WEU werden.

Eine Regionaleinteilung unter integrationspolitischen Gesichtspunkten muß sich auf Anhaltspunkte in der realen Entwicklung stützen können, die zeigen, wie wahrscheinlich eine Westintegration bzw. wie stark der Zusammenhang zwischen bestimmten Ländern ist. Hauptindikatoren dafür sind der bisherige Verlauf der Transformationsprozesse sowie die Qualität der Beziehungen zum Westen sowie innerhalb der Region. Als die beiden wichtigsten Dimensionen des Transformationsprozesses lassen sich die wirtschaftlich-politische und die demokratisch-politische Ebene unterscheiden. Wirtschaftlich-politisch standen alle Transformationsländer vor einer doppelten Aufgabe: Sie hatten einmal eine marktwirtschaftliche Transformation durchzuführen, nicht nur im Sinne der Einführung einer entsprechenden Gesetzgebung, sondern auch und viel schwieriger, der Einführung marktwirtschaftlicher Prozesse, Strukturen und Institutionen unter Einschluß einer Privatisierung. Zum anderen mußten bzw. müssen sie die tiefen Einbrüche ihrer Wirtschaftstätigkeit überwinden und Grundlagen für eine langfristige Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft schaffen. Die gesellschaftlich-politische Ebene betrifft vor allem den Aufbau und das Funktionieren demokratischer Institutionen und Prozesse, das Niveau der tatsächlich gegebenen Rechtsstaatlichkeit sowie den Umgang mit Gewalt bei innenpolitischen Krisen und bei Konflikten zwischen Mehrheit und Minderheit(en). Vergleicht man die ehemals sozialistischen Länder anhand dieser Kriterien, was hier nur in einer groben Skizze geschehen kann, so lassen sich bei aller inneren Differenzierung drei Ländergruppen unterschiedlicher Qualität bilden: die zehn mit der EU assoziierten Staaten, die Folgestaaten der Sowjetunion (FSU) und die Folgestaaten Jugoslawiens ohne Slowenien aber zuzüglich Albaniens.<sup>261</sup>

---

259 Schlußfolgerungen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs in Essen am 9. und 10. Dezember 1995, in: Internationale Politik, Nr. 1/1995, S. 98.

260 Kirchberg-Erklärung der Westeuropäischen Union (WEU), vom 9. Mai 1994, in: Europa-Archiv, Folge 17/1994, S. D 493.

261 Es sei noch einmal betont, daß solche Gruppen- oder Kategorienbildung, wiewohl für die begriffliche Handhabung notwendig, immer nur eine grobe, widersprüchliche und daher auch gegensätzliche Elemente beinhaltende Annäherung an die Realität darstellt, die niemals Länderanalysen ersetzen kann.

Die Zehn haben nicht nur ein gewisses Minimum an marktwirtschaftlicher Transformation, sondern mit den Assoziierungsabkommen bzw. dem künftigen Beitritt zur EU auch einen institutionellen Rahmen erreicht, der weitere Fortschritte wesentlich erleichtert. Allerdings sind auch unter ihnen die Unterschiede höchst beträchtlich: Während die fortgeschrittensten Länder bereits in die OECD aufgenommen wurden (Tschechien, Ungarn und Polen), liegen etwa Bulgarien und Rumänien noch beträchtlich zurück. Alle Länder der Zehn haben den unteren Wendepunkt ihrer Wirtschaftstätigkeit überschritten, einige stehen kurz davor, das Niveau von 1988 wieder zu erreichen. Die Sozialsysteme stehen zwar überall unter erheblichem Druck, müssen umstrukturiert und teilweise abgebaut werden, sie funktionieren aber zumindest noch in Grundzügen. In allen der EU assoziierten Ländern sind demokratische Verfassungen und Institutionen geschaffen und regelmäßig freie Wahlen abgehalten worden, in deren Folge Regierungen bestätigt oder abgelöst wurden. Die Qualität demokratischer Prozesse und Strukturen ist allerdings noch stark unterschiedlich: Dies betrifft das Demokratieverständnis von Regierungen, die Fähigkeit von Parteien, sozialökonomische Interessen abzubilden, die Herausbildung von Strukturen gesellschaftlicher Selbstorganisation und vieles mehr. Ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit ist (bei ebenfalls erheblichen Unterschieden) überall gegeben, innenpolitische Krisen und Konflikte mit Minderheiten sind seit 1990 nicht mit Gewaltmitteln 'gelöst' worden. Die Beziehungen der Zehn zum Westen sind thematisch umfassend mit Schwerpunkt auf wirtschaftlich-politischen Fragen, ihre Qualität hat die bloße Kooperation hinter sich gelassen und bewegt sich zwischen Assoziierung und Integration. Alle Länder dieser Gruppe wollen sich in den westlichen Zusammenhang integrieren, der Westen erkennt, mit Abstufungen, die Integrationsfähigkeit dieser Ländergruppe grundsätzlich an. Die Beziehungen innerhalb der Gruppe decken ein breites Spektrum von enger Kooperation über Konkurrenz bei der Westintegration bis hin zu substantiellen Konflikten ab. Die Gefahr militärischer Konfliktaustragung besteht jedoch unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht, vielmehr sind einige der brisantesten Konfliktpotentiale durch diplomatisch-politische Initiativen eingedämmt worden.

Demgegenüber sind in den Folgestaaten der Sowjetunion zwar die planwirtschaftlichen Mechanismen zerstört, aber von funktionierenden marktwirtschaftlichen Strukturen kann noch nicht im entferntesten gesprochen werden. Der dominierende Gesichtspunkt ist vielmehr ein weitreichendes Strukturvakuum. Der im Vergleich zu den Zehn etwa doppelt so tiefe Wirtschaftseinbruch ist in den FSU noch nicht gestoppt. Nicht nur sind die Sozialsysteme weithin zusammengebrochen, auch der normale Wirtschaftsablauf ist kaum noch zu gewährleisten. Zwar existieren auch in den Ländern dieser Gruppe überall Verfassungen und Parlamente und werden Wahlen abgehalten, aber vom Funktionieren eines demokratischen Prozesses nach westlichem Verständnis kann noch nicht gesprochen werden. Innenpolitische Krisen und

Konflikte mit Minderheiten werden auch mit Gewaltmitteln ausgetragen. Ebenso ist ein Minimum an Rechtsstaatlichkeit noch nicht gegeben, was die marktwirtschaftliche Transformation hemmt und den einzelnen Bürger in einer schutzlosen Situation beläßt. Die Beziehungen zum Westen sind thematisch enger mit Schwerpunkten auf Sicherheitspolitik, Abrüstung, Sicherheit von Nuklearanlagen, Terrorismusbekämpfung, Schuldenregulierung, etc. Hauptziel des Westens ist es, den Zusammenbruch des 'Reformprozesses' insbesondere in Rußland zu verhindern. Dabei ist der Spielraum für eine an Modernisierungszielen orientierte wirtschaftliche Kooperation eher gering, einmal wegen des chaotischen Transformationsprozesses, zum anderen wegen der begrenzten Neigung im Westen, relevante Mittel einzusetzen. Die Qualität der Beziehungen zum Westen liegt bestenfalls auf der Ebene der Kooperation. Die FSU werden vom Westen auf lange Sicht als nicht integrationsfähig eingestuft. Die Beziehungen zwischen den sowjetischen Folgestaaten sind vor allem von den wiedererstarteten russischen Großmachtambitionen geprägt, die sich primär auf militärische Mittel stützen. Während sich eine Reihe von Ländern den russischen Bestrebungen freiwillig (Armenien, Belarus) oder aus Zwangslagen heraus (Georgien) unterordnet, widersetzen sich andere (Aserbeidschan, Ukraine). Damit bleibt die Möglichkeit, daß es auch zu zwischenstaatlichen militärischen Auseinandersetzungen kommt, grundsätzlich gegeben.

Vergleicht man die dritte Ländergruppe mit den unterschiedlichen Entwicklungsmustern der Zehn und der FSU, dann weist sie auf den ersten Blick mehr Gemeinsamkeiten mit letzteren als mit den ersteren auf. Wie die Folgestaaten der Sowjetunion sind auch die jugoslawischen die Zerfallsprodukte einer sozialistischen Föderation, nur daß hier schon der Auflösungsprozeß selbst gewaltsam abgelaufen ist. Die Dominanz militärischer Gewalt zur Regulierung ethnopolitischer Konflikte ist das wichtigste gemeinsame Merkmal. Das sollte jedoch nicht über die Unterschiede zwischen beiden Gruppen hinwegtäuschen: Die jugoslawischen Folgestaaten befanden sich bis vor kurzem im Kriegszustand (der auch Albanien und Mazedonien schwer beeinträchtigte), was die Transformationsprozesse auf allen Ebenen unterbrach und zur wirtschaftlichen Verelendung führte. Daher sind aus den momentanen Zuständen in diesen Ländern keine allzu weitreichenden Schlüsse zu ziehen. In Abhängigkeit von der weiteren Entwicklung der post-jugoslawischen Konflikte erscheint eine Differenzierung innerhalb dieser Gruppe wahrscheinlich: Ein rasches Aufholen einzelner Länder (Kroatien) erscheint ebenso möglich wie die lang anhaltende Stagnation anderer. Dazu kommt, daß Serbien im Gegensatz zu Rußland ungeachtet von subjektiven Ambitionen nicht über die Voraussetzungen für eine langfristige (subregionale) Vormachtpolitik verfügt und der Versuch einer solchen scheitern muß. Schließlich sind die Fünf von westlichen Ländern und solchen der Zehn umgeben, mit denen teilweise traditionell gute Beziehungen bestehen. Die geographische Lage der Fünf und das

nach Ende der Sanktionen wieder aufgenommene Beziehungsgeflecht lassen erwarten, daß der Westen und die Nachbarstaaten langfristig intensiv auf die Entwicklung dieser Ländergruppe einwirken werden.

Vor diesem Hintergrund wäre es gerechtfertigt, für diese drei Ländergruppen unterschiedlicher Qualität drei verschiedene Bezeichnungen zu gebrauchen: Mitteleuropa, Osteuropa und Südosteuropa. Die begriffliche Separierung Südosteuropas von Mitteleuropa birgt aber zwei Probleme: Erstens schließt der traditionelle Zuschnitt von Südosteuropa auch Bulgarien und Rumänien ein, diese beiden Länder sollten jedoch nicht von der Gruppe der Zehn, also Mitteleuropa, begrifflich getrennt werden. Bezieht man zweitens die wachsende Tendenz ein, Kroatien (berechtigterweise) zu Mitteleuropa zu zählen, würde 'Südosteuropa' immer mehr zu einer (des-)integrationspolitischen Restkategorie aus Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und Albanien, wobei die Gemeinsamkeit dieser ganz verschiedenen Länder vor allem darin bestünde, daß der Westen nicht recht weiß, was er mit ihnen anfangen soll. Langfristig macht es keinen Sinn, Serbien wegen seiner Politik (die sich perspektivisch ändern kann) aus einer regionalen Situierung herauszudefinieren, in der es überwiegend von mitteleuropäischen Ländern umgeben ist. Das heißt nicht, daß das heutige Serbien irgendwelche Integrationschancen hätte, es ist aber nicht nötig, solche für ein künftiges Serbien durch eine differenzierende Begriffsbildung a priori ausschließen zu wollen. Deswegen werden wir den Begriff Mitteleuropa für jene fünfzehn Staaten verwenden, die geographisch zwischen EU und den Folgestaaten der Sowjetunion liegen, letztere sollen, soweit in Europa gelegen, mit 'Osteuropa' bezeichnet werden. Um die unterschiedliche Qualität der Zehn und der Fünf zum Ausdruck zu bringen, werden wir die ersteren auch Nordmitteleuropa, die letzteren Südmitteleuropa nennen.

Ein anderes Problem ist die Zuordnung der Ukraine zu Osteuropa, was deren Selbstverständnis und Intentionen nicht gerecht wird. Wenn wir dennoch - zögernd - daran festhalten, dann vor allem aufgrund der wohl realistischen Einschätzung, daß es für die Ukraine auch auf lange Sicht keine EU-Integrationsperspektive geben wird und die Sicherung ihrer Souveränität daher auf anderem Wege erreicht werden muß.

### III. Hypotheken aus der Vergangenheit: Ungarns Beziehungen zu seinen Nachbarn

Für die Nachbarschaftspolitik des neuen, demokratischen Ungarn gab es kein vorgefertigtes Modell. Zwar konnte die neue Regierung, so Jeszenszky, "build on the foreign policy initiatives of the reform-minded Communists,"<sup>262</sup> aber dies reichte schon deshalb nicht aus, weil sich zwischen 1989 und 1992 nicht nur das außenpolitische Umfeld grundlegend veränderte, sondern auch die innenpolitischen Bedingungen der Außenpolitik.

In der Phase nach der Konsolidierung des Kádár-Regimes war der Außenpolitik niemals Priorität zugekommen.<sup>263</sup> Die Führung des Landes war sich der Begrenzungen bewußt, innerhalb derer sie handeln konnte, und scheute mit wenigen Ausnahmen vor eigenen Initiativen zurück. In den Monaten vor dem Systemwechsel, oder genauer vor den demokratischen Wahlen im März und April 1990, war es die letzte nicht demokratisch gewählte Regierung des Landes, die die Grenzen für die Flüchtlinge aus der DDR öffnete, den Vertrag über den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn unterzeichnete und die schrittweise Abwendung vom Warschauer Vertrag einleitete. So konnte die neue Orientierung der ungarischen Außenpolitik von 1989 und Anfang 1990 der demokratischen Regierung als Ausgangspunkt dienen. Andererseits stellte dies aber auch eine gewisse Belastung für die Regierung Antall dar, da sie viele von der Vorgängerregierung eingeleitete Prozesse einfach fortzuführen hatte. So mußte die Antall-Regierung einerseits Kontinuität mit den Erfolgen der Außenpolitik der Regierung Németh repräsentieren, in der der Vorsitzende der oppositionellen Sozialisten, Gyula Horn, Außenminister gewesen war, und andererseits herausstreichen, daß die Außenpolitik einer demokratisch gewählten Regierung etwas grundlegend Neues sei. Dieser Widerspruch führte zu einer sehr viel komplizierteren Beziehung zwischen der Außenpolitik vor und nach dem Systemwechsel, als dies in den meisten anderen Transformationsländern der Fall war. Die Regierung Antall stand damit vor der Aufgabe, selbst ein Konzept zu entwickeln, um die drei Hauptziele ungarischer Außenpolitik auf einen Nenner zu bringen: die Integration des Landes in westliche Institutionen, die Entwicklung von Nachbarschaftsbeziehungen auf neuer Grundlage und "die Unterstützung der Aufrechterhaltung der ungarischen Nation als kultureller und ethnischer Gemeinschaft, [was] in der speziellen Verantwortung des ungarischen Staates liegt"<sup>264</sup>.

---

<sup>262</sup> Géza Jeszenszky, Hungary: Democracy Reborn (Rede an der Universität Canberra, 29.11.1990), in: Current Policy, No. 1/1991, S. 3.

<sup>263</sup> Vgl. Kapitel I, Abschnitt 4.

<sup>264</sup> A Nemzeti Megújhdás Programja: A Köztársaság első három éve [Das Programm der nationalen Erneuerung: die ersten drei Jahre der Republik], Budapest 1990, S. 184.

Die beiden wichtigsten neuen Bedingungen nach dem Systemwechsel bestanden in den wirtschaftlichen und sozialen Kosten des Transformationsprozesses und in der unerwarteten Wiederkehr der alten, verdrängten Nationalitätenkonflikte. Die Ereignisse des Jahres 1991, der Putschversuch in Moskau, vor allem aber der Beginn der südslawischen Kriege, wirkten wie ein Kältesturz auf die Gesellschaften und Eliten der Länder Mittel- und Osteuropas *und* auf den Westen, der diese Länder jetzt mit größtem Mißtrauen betrachtete. Diese Schockwirkung ist nur vor dem Hintergrund der hohen Erwartungen und großen Illusionen der Jahre 1989/1990 zu ermessen. 1989 stand für die Befreiung vom Kommunismus, für das Ende der Blöcke, die 'Rückkehr nach Europa', für eine Entwicklung unter den Leitbegriffen Demokratie, Wohlstand und Westen. Noch Ende 1990 sprach Außenminister Jeszenszky von 1989 als dem "annus mirabilis, when the political ice-age suddenly came to an end"<sup>265</sup> und äußerte die Erwartung: "Perhaps it is too much to expect the dawn of Eternal Peace or a Golden Age, but it is not too much to hope that the 21th century will be better than the 20th was."<sup>266</sup> Damit war auch die Hoffnung verbunden, daß sich die alten Nationalitäten- und Minderheitenkonflikte würden überwinden lassen, jetzt, wo die Dissidenten von damals in den Regierungen saßen. Jeszenszky: "After all, the former oppositions are now in power in most of these countries, and it would be quite natural for them to honor the pledges they made to the Hungarian minorities, whose leaders themselves often belonged to the opposition and were persecuted and imprisoned."<sup>267</sup> Dieser Satz von Jeszenszky scheint zu besagen, daß auch in Ungarn die Oppositionsbewegung an die Macht kam, und daß diese Opposition dem Thema Minderheitenrechte große Bedeutung zugemessen habe. In Ungarn war es jedoch nicht die demokratische Opposition, die 1990 an die Regierung kam. Die meisten Mitglieder der Regierung Antall arbeiteten während der Kádár-Ära an Universitäten und Forschungsinstituten, der Ministerpräsident selbst war Leiter eines Museums für Medizingeschichte gewesen. Ein Reihe von Führungspersonlichkeiten der demokratischen Opposition, die Begründer des SZDSZ, waren nach den Wahlen von 1990 in der Opposition zu finden. Von daher schien Jeszenszky die Bedeutung der nationalen Opposition betonen und diejenigen anderer Richtungen herabspielen zu wollen. Die liberale Oppositionstradition, der viele führende Mitglieder des SZDSZ ebenso zuzurechnen sind wie der tschechoslowakische Präsident Havel, sollte als weniger wichtig dargestellt werden. Dem entsprach, daß die Nation und die Minderheiten als wichtiger angesehen wurden als individuelle Menschenrechte. Die Hoffnungen von 1989/1990 erwiesen sich als Illusion. Die Marktwirtschaft brachte zunächst nicht den ersehnten Wohlstand, sondern massive Pro-

<sup>265</sup> Jeszenszky, 29.11.1990, a.a.O. (Anm. 1), S. 1.

<sup>266</sup> Géza Jeszenszky, The 45th session of the UN General Assembly and the policy of the Hungarian government (Rede vor der ungarischen VN-Gesellschaft, 10.12.1990), in: Current Policy, No. 2/1991, S. 7.

<sup>267</sup> Alfred Reisch, Interview with Foreign Minister Geza Jeszenszky, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 30, 27.7.1990, S. 18.

duktionseinbrüche und hohe Arbeitslosigkeit. Aus dem Westen kam nicht die Hilfe, die man erwartet hatte. Die Europäische Gemeinschaft, die nach dem Vertrag von Maastricht selbst eine ernste Identitätskrise durchlief, hatte es nicht eilig mit den neuen Demokratien. "By 1993", so Jeszenszky, "the euphoria of 1989 has given way to a double disappointment: the West is questioning the ability of the peoples of Eastern Europe to make good use of their freedom, while Eastern Europeans are voicing their doubts about the seriousness of Western willingness to help."<sup>268</sup> Die außenpolitische Umwälzung in Mittel- und Osteuropa beschränkte sich nicht auf den Abbau sowjetischer Macht und das Ende der Nachkriegsstrukturen. Mit dem Zerfall der drei europäischen Föderationen wurde vielmehr klar, daß das willkommene Ende des kommunistischen Gesellschaftssystems den Zerfall einer Staatenstruktur nach sich zog, die von diesem Gesellschaftssystem am Leben erhalten worden war. Beim Amtsantritt der Regierung Antall hatte Ungarn fünf Nachbarn, zweieinhalb Jahre später waren es sieben und nur zwei davon waren dieselben geblieben. In allen Nachbarländern<sup>269</sup> leben kleinere oder größere ungarische Minderheiten. Ungarn grenzte an alle drei multinationalen Föderationen Mittel- und Osteuropas, die sich 1991/1992 aufgelöst haben. Aber genauso unterschiedlich wie die Formen dieser Auflösungsprozesse waren auch ihre Auswirkungen auf die Beziehungen Ungarns zu den neu entstandenen Staaten und auf die Lage der ungarischen Minderheiten. Während der Zerfall der Sowjetunion das Problemfeld (post)sowjetischer Instabilität eher von Ungarn wegzurücken scheint, brachte die Auflösung der Tschechoslowakei und Jugoslawiens die Probleme näher an Ungarn heran, wenn auch in völlig unterschiedlicher Weise.

Schon 1990, unübersehbar dann 1991, zeigte sich, daß die Hoffnung, das gemeinsame Befreiungserlebnis werde sich in eine neue Qualität des Zusammenlebens in der Region umsetzen lassen, vorschnell gewesen war. Alles internationalistische Denken war von Jahrzehnten sowjetischer Herrschaft ohnehin gründlich diskreditiert. Nach einer kurzen Phase, in der nationales Bewußtsein bei der Emanzipation von der Sowjetunion eine positive Rolle gespielt hatte, zogen sich die alten und neuen Nationalstaaten auf die in den meisten Fällen fiktive Idee eines unitären Nationalstaats zurück, auf die Identität von Staat und Nation, von der aus Minderheiten nur als Fremdkörper zu begreifen sind. War Nationalismus als leicht vermittelbare Ideologie bereits in der realsozialistischen Zeit ein vielseitig einsetzbares Instrument, so konnte er jetzt die Abkehr vom 'sozialistischen Internationalismus' der Sowjetunion nur erleichtern. Ein gesteigerter Nationalismus drohte jedoch die Stabilität der

---

<sup>268</sup> Géza Jeszenszky, Introductory Speech (Rede auf der Kopenhagener Außenministerkonferenz, 13./14.4.1993), in: Current Policy, No. 8/1993, S. 1.

<sup>269</sup> Weil Österreich insgesamt andere Charakteristika aufweist als die sonstigen Nachbarn Ungarns - es gehört zum Westen, ist seit dem 1.1.1995 Mitglied der EU - wird das ungarisch-österreichische Verhältnis ungeachtet der Tatsache, daß auch im Burgenland eine kleine ungarische Minderheit (ca. 17.000 Menschen) lebt, unter Ungarns Beziehungen zum Westen subsummiert und nicht gesondert behandelt.

gesamten Region zu untergraben. In Ländern mit großen internen Minderheiten (Rumänien, Serbien, Slowakei, Ukraine) trat diese Gefahr zunächst als innenpolitisches Problem auf, erst dann kamen außenpolitische Folgewirkungen; bei Ländern mit großen externen Minderheiten (Rußland, Ungarn) hingegen stellte diese Frage eine mögliche unmittelbare Ursache für internationale Spannungen dar.

Der Optimismus von 1989/1990 verflog in Monaten. Hatte sich Jeszenszky noch Ende 1990 grundsätzlich optimistisch gezeigt, schlug er nur fünf Monate später eine völlig andere Tonart an: "Time is running out, for new threats to national and regional security are on the horizon."<sup>270</sup> Das für diese Region historisch so typische Gefühl existentieller Unsicherheit, das Gefühl, das alles passieren könne und nichts sicher sei, begann sich wieder auszubreiten. Jeszenszky: "'The changes are irreversible', ran the statement, but many of us attached an invisible question-mark to it."<sup>271</sup>

Auch Ungarn blieb von Rückfällen in eng nationalistisches Denken nicht ausgespart. Das sogenannte Trianon-Syndrom hat, so Kiss,

nie aufgehört, im ungarischen außenpolitischen Denken präsent zu sein. Im ungarischen politischen Bewußtsein wurde Trianon vor allem mit dem Verlust der politischen und wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit, mit der zum Mißglücken verurteilten Nachbarschaftspolitik und nicht zuletzt mit der Erfahrung gleichgesetzt, daß Ungarn zum Opfer der Großmachtspolitik geworden ist.<sup>272</sup>

Kende ergänzt treffend einen weiteren Aspekt des Trianon-Syndroms: "that the Hungarians' neighbours, primarily the Romanians, Serbs, and Slovaks, still harbour the suspicion that Hungary entertains territorial claims against them. Their suspicion may be based on the 'revisionist' tone of Hungarian foreign policy between the wars."<sup>273</sup>

Insbesondere Ministerpräsident Antall betätigte sich als aktiver Wiedererwecker dieser vergangenheitsorientierten Sichtweise: "Trianon is the tragedy of all Hungarian people, a national and family tragedy that causes pain."<sup>274</sup> Das Reden über Trianon gewann zusätzliches Gewicht vor dem Hintergrund einer allmählichen Rehabilitierung politischer Repräsentanten der Zwischenkriegszeit und der Tendenz, "die historische Kontinuität zwischen dem Vorkriegsre-

---

<sup>270</sup> Géza Jeszenszky, Security in the New Central Europe (Rede an der John Hopkins-Universität Bologna, 17.5.1991), in: Current Policy, No. 23/1991, S. 2.

<sup>271</sup> Géza Jeszenszky, European integration and the transatlantic partnership (Rede vor der Nordatlantischen Versammlung, 21.10.1991), in: Current Policy, No. 40/1991, S. 3.

<sup>272</sup> László J. Kiss, Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 6/1993, S. 569-570.

<sup>273</sup> Péter Kende, The Trianon Syndrome: Hungarians and Their Neighbours, in: Béla K. Király/András Bozóki (Hrsg.), Lawful Revolution in Hungary, 1989-94, Highland Lakes, N.J. 1995, S. 475.

<sup>274</sup> József Antall, The Statue of St Stephen (Ansprache an der St. Stephansstatue in Buda, 20.8.1992), in: Current Policy, No. 21/1992, S. 3.

gime und der Republik Ungarn herzustellen."<sup>275</sup> Und wieder war Antall führend, der Admiral Horthy, der prominent wie kaum ein zweiter für den ungarischen Revanchismus der Zwischenkriegszeit steht, einen "Hungarian patriot" nannte.<sup>276</sup>

Die Erklärungen der eher harmlosen, in manchen Fällen romantischen Nationalisten aus der Regierung Antall bargen die Gefahr, eine geeignete Atmosphäre für harte Extremisten zu schaffen. Dies zeichnete sich bereits Ende 1991 ab und kam im August 1992 zum Ausbruch, als István Csurka, Abgeordneter und stellvertretender Vorsitzender des MDF, sein 'Manifest' veröffentlichte, in dem es heißt:

1995 läuft der Vertrag von Jalta aus [...]. Dann wird jeder Folgestaat, dessen Schicksal von Trianon bestimmt wurde, einen anderen 'Rahmen' erreicht haben [...] was wir immer als Ungerechtigkeit betrachtet haben, die über uns verhängt wurde, wird sich dann wahrhaftig als solche erweisen. [...] Die grundlegende Frage wird sein: Kann die neue ungarische Generation diese Gefahren zur Seite schieben und mit den neuen Möglichkeiten leben, einen ungarischen *Lebensraum* zu schaffen?<sup>277</sup>

*Lebensraum* war eine der zentralen Legitimationsfiguren für Hitlers Aggressionskriege. Darüber hinaus enthielt der umfangreiche Artikel einige andere beunruhigende Elemente.<sup>278</sup> Csurkas Vorstoß zog im Demokratischen Forum einen Aufschrei nach sich, ein Parteikollege nannte seine Ansichten "rassistisch, anti-demokratisch [...] und anti-semitisch", in voller "Übereinstimmung mit der gesamten Nazi-Ideologie"<sup>279</sup>.

Zehn Tage nach der Veröffentlichung dieser Hetzschrift distanzierte sich der Ministerpräsident in einer Parlamentsitzung halbherzig von deren Inhalt. Antall versuchte ihre Bedeutung vor allem deshalb herunterzuspielen, weil er nicht wußte, wie viele MDF-Mitglieder Csurkas Ansichten teilten. Auf einem Treffen des liberalen Flügels des MDF betonte der Ministerpräsident: "Wenn die Kämpfe und Krawalle der Rassisten von Los Angeles bis Rostock weitergehen, bin ich glücklich, daß wir immer noch nur Essays diskutieren und

---

<sup>275</sup> György Dalos, Der letzte Hauch der Ära Antall, in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 2/1994, S. 89.

<sup>276</sup> Vgl. József Antall, Interview about Horthy's funeral, 21.8.1993, in: Current Policy, No. 22/1993, S. 1.

<sup>277</sup> István Csurka, Néhány gondolat a rendszerváltozás két esztendeje és az MDF új programja kapcsán [Einige Gedanken in Verbindung mit den ersten zwei Jahren des Systemwechsels und dem neuen Programm des MDF], in: Magyar Fórum, 20.8.1992 (H.d.V.).

<sup>278</sup> Für einen guten Überblick siehe: Judith Pataki, Istvan Csurka's Tract: Summary and Reactions, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 40, 9.10.1992, S. 15-22; S. Grossmann-Vendrey, Nichts anderes ist heilig, nur das nationale Interesse. Was der ungarische Schriftsteller, Abgeordnete und Politiker István Csurka seiner Regierungspartei als Programm verordnen möchte, in: Frankfurter Rundschau, 16.9.1992.

<sup>279</sup> József Debreceni, Nyílt levél Csurka Istvánnak [Offener Brief an István Csurka], in: Népszabadság, 27.8.1992.

nichts anderes passiert."<sup>280</sup> Er verschwieg allerdings, daß weder in Deutschland noch in den USA Führungskräfte bedeutender Parteien rassistische Ansichten unterstützen, während dies in Ungarn einer seiner eigenen Abgeordneten, der stellvertretende Vorsitzende der Mehrheitspartei der Regierungskoalition tat. Die durchgehend negative internationale Reaktion auf Csurkas Pamphlet machten ihn und seinen Anhang bald zu einer Belastung für das MDF. Nationalistische Politiker in Nachbarländern konnten Ungarn als ein Land mit revanchistischen Zielen brandmarken, das die Stabilität untergrabe. Im Westen mußte man sich in seinen schlimmsten Erwartungen bestätigt fühlen: Mitteleuropa als Herd von Extremismus und Destabilisierung. Von solchen Regionen hält man sich besser fern.<sup>281</sup> Nach neun Monaten des Zögern wurde Csurka am 1. Juni 1993 aus der MDF-Fraktion ausgeschlossen. Er und sein Anhang, insgesamt zehn Abgeordnete, bildeten für den Rest der Legislaturperiode eine eigene Fraktion und gründeten zudem eine eigene Partei, die MIÉP.<sup>282</sup> Bei den Wahlen 1994 konnte keine extremistische Partei in das Parlament einziehen, die MIÉP war mit einem Stimmanteil von 1,5 Prozent die größte der rechtsextremistischen Parteien, lag aber immer noch weit unter dem Quorum von fünf Prozent. All dies zusammen, innen- wie außenpolitische Faktoren, verwob sich zu einem komplexen und widerspruchreichen Hintergrund für die Entwicklung ungarischer Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik.

### *1. Denkrichtungen und Konzepte ungarischer Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik*

Nachbarschaftsverhältnisse, Minderheitenpolitik und darin eingeschlossen die Frage des Charakters der Grenzen konstituieren ein spannungsreiches und widersprüchliches Ganzes, ein Spiegelbild der Beziehungen zwischen ethnischer Mehrheit, Minderheit und deren 'Mutternation'. Im folgenden Abschnitt werden die allgemeinen Denkmuster und Konzepte der Regierungen Antall und Horn zu diesem Themenkreis beschrieben, die konkrete Analyse der Bezie-

---

<sup>280</sup> Antall József a centrumot kívánja erósíteni: A miniszterelnök szerint reális veszély a baloldali fordulat [József Antall möchte dem Zentrum versichern: Für den Ministerpräsidenten besteht die wirkliche Gefahr in einer Linkswende], in: Magyar Hírlap, 16.11.1992.

<sup>281</sup> Ein Vorfall, der die ernsthaften negativen Auswirkungen auf Ungarn beleuchtet, ist eher anekdotisch. Ein führender westlicher Politiker besuchte seinen Amtskollegen Antall. Er wollte über die innenpolitische Situation in Ungarn informiert werden und fragte auch nach den Ansichten von "Antalls Stellvertreter, dem stellvertretenden Ministerpräsidenten". Antall war etwas hilflos, da es keinen stellvertretenden Ministerpräsidenten gab. Nach einigen Minuten verstand er, daß die Frage seinen stellvertretenden Parteivorsitzenden Csurka betraf. Dies zeigt, daß man im Westen Details nicht wahrnahm, wohl aber Csurkas Präsenz in der Führung des MDF (Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall und der MDF-Führung, 25.5.1994).

<sup>282</sup> MIÉP: Magyar Igazság és Élet Pártja/Partei der Ungarischen Wahrheit und des Ungarischen Lebens.

hungen Ungarns zu seinen Nachbarn bleibt den Abschnitten 2 bis 6 vorbehalten.

### *1.1. Ausgangspunkt Minderheitenpolitik: das Konzept der Regierung Antall*

In der ungarischen Verfassung heißt es in Art. 6, Abs. 3 zu den außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn: "Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihrer Beziehungen zu Ungarn."<sup>283</sup> Damit hat die Sorge um die ungarischen Minderheiten einerseits Verfassungsrang, andererseits sagt die Verfassung nichts darüber aus, mit welchen spezifischen Zielen und Mitteln dieser Aufgabe nachzukommen und wie die Minderheiten- in den Gesamtzusammenhang ungarischer Außenpolitik einzuordnen ist. Die Minderheitenpolitik spielte denn im ersten Amtsjahr der Regierung Antall zwar eine wichtige, aber keineswegs jene überragende Rolle, die sie später einnehmen sollte. In seiner Regierungserklärung vom 22. Mai 1990 stellte Ministerpräsident Antall die Außenpolitik Ungarns ganz unter europäische Vorzeichen. Er sagte:

[...] die Regierung Antall wird eine europäische Regierung sein, nicht nur in geographischem Sinn. Wir glauben an die Traditionen von Demokratie, Pluralismus und Offenheit. Die vergangenen vierzig Jahre waren in der Geschichte unserer Nation eine Trennung [...]. Jetzt wollen wir zu unserem europäischen Erbe zurückkehren [...]. Die Regierung ist der Idee der europäischen Integration verpflichtet. Das erste Kapitel dieses Integrationsprozesses wird der Beitritt des freien Ungarn zum Europarat sein.<sup>284</sup>

Im Fortgang seiner Rede kam Antall detaillierter auf außenpolitische Fragen zu sprechen, wobei er keinen Zweifel an der Westorientierung Ungarns ließ. Zur Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik sagte der Ministerpräsident:

Der Wandel in Mittel- und Osteuropa hat uns die Gelegenheit gegeben, alte Kontroversen zwischen den hier lebenden Nationen zu beseitigen oder zumindest wesentlich abzumildern. Unabhängig gewordene Nationen müssen freie Beziehungen untereinander einrichten, Grenzen dürfen den

---

<sup>283</sup> Alf Masing (Hrsg.), *A Magyar Köztársaság Alkotmánya, Die Verfassung der Republik Ungarn*, Zweisprachige Ausgabe, Berlin 1995, S. 11.

<sup>284</sup> Antall József felszólalása [Rede von József Antall], in: *Országgyűlés 5. ülése, 1990. május 22-én, kedden* [Die 5. Sitzung der Nationalversammlung, Dienstag, den 22. Mai 1990], Spalten 193-194.

freien Fluß von Personen, Informationen und Ideen nicht behindern. Wir sind zuversichtlich, daß keiner unserer Nachbarn die Ungarn als Feindbild braucht, um Zusammenhalt zu schaffen [...]. Das erste Ziel unserer Minderheitenpolitik besteht in der Einhaltung der Menschenrechte und in diesem Rahmen der Minderheitenrechte, sowohl innerhalb unserer Grenzen als auch jenseits davon. Angesichts der Tatsache, daß ein Drittel der Ungarn jenseits der Grenzen lebt, ist es die spezielle Verantwortung des ungarischen Staates, das Überleben der ungarischen Nation als kultureller und ethnischer Gemeinschaft zu unterstützen. Von daher treten wir, bei Respektierung der Verträge und ihres Geistes und in Übereinstimmung mit den Versprechungen der Nachbarländer, für das Recht auf Selbstbestimmung der ungarischen Gemeinschaften jenseits der Grenzen ein. Es ist an der Zeit, daß nationale Minderheiten wirklich zur wichtigsten Brücke der Freundschaft zwischen Ländern werden, aber das kann nur durch Gemeinschaften vollbracht werden, die ihre Rechte und ihr Gefühl für Würde zurückgewonnen haben. In diesem klaren Streben zählen wir auf die Unterstützung durch die Regierungen und die öffentliche Meinung demokratischer Staaten und die politische Hilfe durch europäische und internationale Organisationen.<sup>285</sup>

Die Regierung richtete im Amt des Ministerpräsidenten ein Sekretariat für die Ungarn im Ausland ein, das 1992 zum Amt für die Ungarn im Ausland aufgewertet und von einem Staatssekretär, Géza Entz, geleitet wurde.<sup>286</sup> Obwohl das Amt durch das Außenministerium beaufsichtigt wird, hat es unter der konservativen wie auch der sozialistisch-liberalen Koalition beträchtliche Eigenständigkeit errungen, was zu Problemen führte. Das Amt schwächte das einheitliche Auftreten ungarischer Außenpolitik und nährte in Nachbarländern mit ungarischen Minderheiten den Verdacht, daß Ungarn Hintergedanken habe. In den Worten eines externen Beobachters:

The setting up of a ministerial-level 'Office for Hungarians Abroad' has been widely perceived in Romania, Slovakia, and Serbia as the creation of a center for Hungarian direction of the various ethnic movements in the neighbouring countries. Although Hungarian spokesmen claim that the office serves only in a liaison role, its very existence and activity provides ammunition to those ethnic nationalists in Slovakia or Romania who claim that the Hungarians there constitute a disloyal 'fifth column'.<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Ebd., Spalten 207-208.

<sup>286</sup> Gleichzeitig damit wurde das Sekretariat abgeschafft (vgl. 90/1992. (V. 29.) Korm. rendelet a Határon Túli Magyarok Hivataláról [Regierungsdekret 90/1992 (29. Mai) über das Amt für die Ungarn im Ausland], in: Magyar Közlöny [Ungarisches Gesetzblatt], 1992, S. 733.

<sup>287</sup> Thomas S. Szayna, *Ethnic Conflict in Central Europe and the Balkans: A Framework and U.S. Policy Options*, Santa Monica, CA 1994 (RAND Corporation), S. 38.

Zur Ausrichtung ungarischer Minderheitenpolitik sagte Außenminister Jeszenszky im Juli 1990 in einem Interview: "[...] we only have to give them [Hungarian minorities] moral support, just as other countries lend their moral support to human rights causes."<sup>288</sup> In der westlichen Presse gäbe es ziemlich pessimistische Kommentare über die Wiederkehr nationaler Konflikte, so Jeszenszky, "I see far fewer serious problems, especially in the central part of Europe."<sup>289</sup> Minderheitenpolitik wurde als *ein* Schwerpunkt ungarischer Außenpolitik und als internationale Dimension des Schutzes von Menschenrechten verstanden, und die Regierung war zuversichtlich, Lösungen erreichen zu können. Von der Jahreswende 1990/1991 bis zum Herbst 1991 blieb diese Ausrichtung zwar in ihren Grundzügen erhalten, aber der Tonfall und die zugrundeliegende Lageeinschätzung wurden zunehmend drängender. Schon als Übergangsposition zur späteren Prominenz der Minderheitenfrage ist eine Äußerung von Antall anzusehen, der im April 1991 sagte, Fragen der ungarischen Minderheiten würden nicht "exclusively" die Außenpolitik bestimmen, freundschaftliche Beziehungen aber zu einem großen Teil davon abhängen.<sup>290</sup> Im September 1991 schließlich konstatierte Jeszenszky: "At present in no one neighbouring country are the rights of minorities in full harmony with the principles of the Helsinki Final Act and other international instruments."<sup>291</sup> Die Ursachen für minderheitenfreundliche Politik sah der Außenminister vor allem in einer Kombination der Überreste des Kommunismus mit intolerantem Nationalismus, einer, so Jeszenszky, "modern version of national socialism."<sup>292</sup> Lösungen der Nationalitätenprobleme versprach man sich von einer Machtübernahme konservativer Parteien, "one of the illusions of the Antall government"<sup>293</sup>, so Lengyel. Ab Herbst 1991 kann man, wie Antalls Rede vor der 46. Vollversammlung der VN am 1. Oktober 1991 zeigt, von einer substantiell veränderten Minderheitenpolitik der Regierung sprechen:

For seven decades now, one third of all Hungarians, several millions of them, one of the largest national minorities in Europe, has been living beyond the borders of our country. In keeping with its international commitments, the Hungarian Government devotes special attention to the fate of

---

<sup>288</sup> Reisch, 27.7.1990, Interview mit Jeszenszky, a.a.O. (Anm. 6), S. 20.

<sup>289</sup> Ebd., S. 19.

<sup>290</sup> József Antall, A Review of the First Year Results of the New Government (Pressekonferenz in der MDF-Geschäftsstelle, 10.4.1991), in: Current Policy, No. 22/1991, S. 2.

<sup>291</sup> Géza Jeszenszky, The Changing Face of Security in Europe (Rede vor dem Clingendael-Institut in Den Haag, 5.9.1991), in: Current Policy, No. 37/1991, S. 6.

<sup>292</sup> Géza Jeszenszky, Europe at the Parting of the Ways (Rede vor dem Pariser Institut für Internationale Beziehungen, 19.9.1991), in: Current Policy, No. 36/1991, S. 3.

<sup>293</sup> László Lengyel, Foreign Policy or National Policy, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research), S. 361.

Hungarians and of all minorities, to their enjoyment of human and minority rights.<sup>294</sup>

Diese Erklärung gewann zusätzliches Gewicht durch Antalls kategorische Erklärung: "The principle of self-determination of peoples cannot be applied selectively."<sup>295</sup> Bereits kurz zuvor hatte Jeszenszky Minderheitenrechte in den Kontext des Prinzips der Selbstbestimmung gestellt und damit einen bis dahin noch nicht formulierten Begründungszusammenhang geschaffen:

In the case of ethnically more or less homogenous and/or historically definable units, [...], the aim is independence and national sovereignty, as in the Baltic region or as several republics of the old Soviet Union claim. In the case of national groups who cannot claim independence because of their smaller size or because they live intermingled with another, larger national community, the demand is not independence but autonomy and/or collective rights.<sup>296</sup>

Damit wurden zwei neue Elemente eingeführt: Erstens die - zunächst noch unspezifizierte - Forderung nach Autonomie und kollektiven Rechten und zweitens deren Begründung durch die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker und nicht mehr auf die allgemeinen Menschenrechte. Beide Elemente stehen in einem engen Zusammenhang: Autonomie und kollektive Rechte lassen sich nicht mehr aus individuellen Menschenrechten, wohl aber aus dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts ableiten. Etwa ab Mitte 1992 erfuhr die Minderheitenpolitik der Regierung Anteil ihre volle Ausprägung. Der Ministerpräsident äußerte, er fühle sich in seinem Herzen als Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn,<sup>297</sup> also auch der ungarischen Minderheiten. Für Bába, 1992 bis 1994 stellvertretender Staatssekretär im ungarischen Außenministerium, drückt diese Aussage "one basic principle of the new Hungarian foreign policy" aus: "This was a fundamental change in Hungarian political thinking as compared to the previous decades."<sup>298</sup> Fast zur selben Zeit heißt es in einer Veröffentlichung des Außenministeriums noch einmal zusammenfassend:

[...] the Republic of Hungary, as a mother country, feels responsible for ethnic Hungarians and their communities all over the world. A basic prin-

---

<sup>294</sup> József Antall, Address to the Forty-Sixth Session of the General Assembly of the United Nations, 1.10.1991, in: Current Policy, No. 34/1991, S. 6.

<sup>295</sup> Ebd., S. 5.

<sup>296</sup> Jeszenszky, 19.9.1991, a.a.O. (Anm. 31), S. 3.

<sup>297</sup> In einem erläuternden Interview bestätigte Antall diese Aussage und grenzte sie zugleich ab: "I said that in a judicial sense I am the prime minister of 10 million Hungarian citizens, but in sentiment and in spirit I would like to be the prime minister of 15 million Hungarians." (Hungary in the Middle [Interview mit Antall], in: Newsweek, 4.11.1991).

<sup>298</sup> Iván Bába, Change of Direction in Hungarian Foreign Policy 1990-1994, Budapest 1994 (Windsor Club Publications), S. 10.

ciple of the new, democratic Hungarian approach to the concept of a nation is that all who declare themselves to be Hungarians will be considered members of the Hungarian nation, wherever they live. [...] The Foreign Ministry of the Republic of Hungary serves this policy through its foreign missions as well. It constantly monitors the status and fate of Hungarians all over the world under the changing international circumstances. Within the relations between Hungary and other states, it places a special emphasis on the interest of ethnic Hungarians.<sup>299</sup>

Eine solche Politik lädt geradezu ein zu Mißbrauch und Manipulationen. Noch einmal Szaynas außereuropäische Sicht:

The lack of a moderating force on Hungarian militancy in support of the ethnic Hungarians inhabiting the Danube basin has been evident in Hungary's foreign policy since the ouster of the communists, and only the prevalent West European norms against the open questioning of current borders, combined with Hungary's overall goal of becoming a member of the West European international organizations, have acted to curtail the irredentist aspects of Hungarian foreign policy.<sup>300</sup>

Damit waren die wesentlichen Gesichtspunkte der Minderheitenpolitik der Regierung Antall angesprochen. Allerdings verfügte diese bis zum Frühjahr 1992 über kein eigenes Konzept zur inhaltlichen Ausgestaltung von Autonomie und kollektiven Rechten. Sie übernahm statt dessen das von der Demokratischen Vereinigung der Ungarn in der Vojvodina (VMDK) im April 1992 vorgelegte Autonomie-Konzept,<sup>301</sup> das in der Folge nicht nur für die Regierung in Budapest, sondern für so gut wie alle ungarischen Verbände und Parteien auch in Rumänien und der Slowakei zur allgemein anerkannten Richtschnur der Forderungen nach Autonomie und kollektiven Rechten aufrückte. Das VMDK-Memorandum entstand in Anlehnung an den von der Haager Friedenskonferenz erarbeiteten Jugoslawien-Vorschlag vom 18. Oktober bzw. 4. November 1991, den sog. Carrington-Plan. In Art. 2, Abs. 5 der "corrected version" dieses Dokuments vom 4. November 1991 heißt es:

In addition areas in which persons belonging to a national or ethnic group form a majority, shall enjoy a special status of autonomy.  
Such a status will provide for:

---

<sup>299</sup> Statement by the Foreign Ministry of the Republic of Hungary on the 3rd World Congress of Hungarians (19.-21.8.1992), Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 39/1992. Szayna 1994, a.a.O. (Anm. 26), S. 38.

<sup>300</sup> Vgl. Stiftung für Südländische Ungarn (Hrsg.), Memorandum über die Selbstverwaltung der in der Republik Serbien lebenden Ungarn. Stellungnahme der Demokratischen Gemeinschaft der Ungarn in der Woiwodschaft (DGUW), angenommen auf der Jahresversammlung der DGUW am 25.4.1992, Budapest 1992 (VMDK = Vajdasági Magyarok Demokratikus községe).

- a. the right to show the national emblems of that area;
- b. (deleted)<sup>302</sup>
- c. an educational system which respects the values and needs of that group;
- d.
  - i. a legislative body
  - ii. an administrative structure, including a regional police force
  - iii. and a judiciary responsible for matters concerning the area, which reflects the composition of the population of the area;<sup>303</sup>

Diese noch sehr wenig ausgearbeiteten Regeln sollten für die serbisch besiedelten Gebiete in Kroatien Anwendung finden. Unter direkter Bezugnahme auf Art. 2, Abs. 5 des Carrington-Plans übernahm der VMDK-Entwurf die gesamte Substanz dieses Artikels in seinen Vorschlag für einen "Ungarischen Autonomen Bezirk" mit Ausnahme des gestrichenen Art. 2, Abs. 5 (b) zu einer zweiten Staatsbürgerschaft und des Nachsatzes zu Art. 2, Abs. 5 (d), wonach alle Organe gemäß der (ethnischen) Zusammensetzung zu bilden seien.<sup>304</sup> Zwar fächert der VMDK-Entwurf Einzelaspekte wie den der Kompetenzen des Autonomen Bezirks oder seiner Organe weiter auf, ohne ihnen aber wesentlich Neues hinzuzufügen. Die grundlegenden Fragen der Beziehung zwischen der autonomen Region und dem Gesamtstaat bleiben im VMDK-Entwurf genauso offen wie im Carrington-Plan. Unterhalb der Ebene der Territorialautonomie sieht das VMDK-Konzept "lokale ungarische Selbstverwaltungen"<sup>305</sup> vor, auch hier unter Bezugnahme auf den Carrington-Plan, wo es in Art. 2, Abs. 3 heißt, daß verstreut lebenden Minderheiten, "for example, in isolated villages, shall be granted self-administration"<sup>306</sup>. Das Konzept wird abgerundet durch die Forderung nach "Persönlicher Autonomie"<sup>307</sup>. Darunter versteht der VMDK kollektive Rechte der Minderheit in den Gebieten Erziehung, Sprachgebrauch, Information und Kultur. Diese kollektiven Rechte sollen wirksam gemacht werden, indem die Minderheit eine eigene "Rechtspersönlichkeit" bildet und als "öffentliches Organ befugt [ist], in dem ihr durch die Verfassung und ihre Statut[en] übertragenen Machtbereich souverän zu handeln."<sup>308</sup> Das VMDK-Konzept entstand aus dem jugoslawischen Kontext, der vor 1990 durch weitgehende regionale Autonomie-rechte gekennzeichnet war. Mit ihrem Vorschlag einer dreifachen Autonomie versuchte die ungarische Minderheit in Serbien nur, auf der Grundlage des

<sup>302</sup> In der ursprünglichen Version des Carrington-Plans vom 18.10.1991 war ein in der Version vom 4.11.1991 gestrichener Art. 2, Abs. 5 (b) enthalten, der lautete: "das Recht der Angehörigen einer solchen Gruppe auf eine zweite Staatsbürgerschaft zusätzlich zur Staatsbürgerschaft der Republik" (Arbeitsübersetzung, abgedruckt in: Felix Ermacora/Christoph Pan, Grundrechte der europäischen Volksgruppen (hrsg. von Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen), Wien 1993, Fn. 48, S. 51/52.

<sup>303</sup> [Carrington-Plan], Treaty Provisions for the Convention, Corrected version, 4 November 1991.

<sup>304</sup> Vgl. DGUW 1992, a.a.O. (Anm. 40), S. 23-30.

<sup>305</sup> Ebd., S. 31-35.

<sup>306</sup> Carrington-Plan, 4.11.1991, a.a.O. (Anm. 42).

<sup>307</sup> DGUW 1992, a.a.O. (Anm. 40), S. 9-18.

<sup>308</sup> Ebd., S. 12.

Carrington-Plans jenen Status zurückzugewinnen, den sie knapp zwei Jahre zuvor verloren hatte, als die neue serbische Verfassung vom September 1990 die Autonome Provinz Vojvodina zu einem inhaltsleeren Begriff degradierte.<sup>309</sup> Daß dieser Versuch scheiterte, weil Jugoslawien, das eine Fülle territorialer Autonomieregelungen vorzuweisen gehabt hatte, in eine Reihe von Folgestaaten zerfiel, deren höchstes Ziel ethnische Homogenität darzustellen scheint,<sup>310</sup> ist die eine Seite. Eine völlig andere Wirkungsdimension gewann der Vorschlag jedoch mit seiner Übernahme durch die ungarischen Parteien und Verbände in Rumänien und der Slowakei, wo eine solche Autonomietradition nicht oder nicht mehr besteht,<sup>311</sup> und der Anspruch der Minderheit auf Autonomie mit dem Anspruch der Mehrheit auf einen 'einheitlichen Nationalstaat' kollidieren muß.

Die Regierung Antall folgte nicht nur inhaltlich den Vorstellungen der Minderheitenverbände, sie räumte diesen auch bei der Unterzeichnung von minderheitenrelevanten Abkommen mit Nachbarstaaten ein Vetorecht ein.<sup>312</sup> Folgerichtig strebte die Regierung an, Vertreter der Minderheiten als dritte Partei an Verhandlungen mit Nachbarstaaten zu beteiligen.<sup>313</sup> Damit verlieh sie den Minderheitenorganisationen de facto ein Mitspracherecht in der ungarischen Außen- und Innenpolitik, die Minderheiten wurden so zum aktiven Faktor der innenpolitischen Auseinandersetzung um die Außenpolitik Ungarns. Ergänzend, so Bricke, "forciert Ungarn [...] ganz offensichtlich gezielt die Gewährung von Minderheitenrechten im eigenen Land, um dadurch vor allem den eigenen Minderheiten im Ausland zu helfen."<sup>314</sup> Diese Funktion innerungarischer Minderheitenpolitik ist nicht neu, schon Mitte der achtziger Jahre, so Sitzler, lag der Nationalitätenpolitik des Kádár-Regimes "zweifellos - zumindest intentional - das Reziprozitätsprinzip: 'do ut des' zugrunde."<sup>315</sup> Wichtig dabei ist die objektiv gegebene Asymmetrie: Die Zahl der Angehörigen nationaler Minderheiten in Ungarn ist relativ klein, während die Anzahl ethni-

<sup>309</sup> Vgl. Abschnitt 4.2 in diesem Kapitel.

<sup>310</sup> Das gilt neben Serbien und Kroatien im Ergebnis des bosnischen Krieges mit Einschränkungen auch für Bosnien-Herzegowina. Die grundlegende Frage, warum ein Staatsgebilde mit derart weitreichenden Autonomieregelungen wie Jugoslawien, die vor 1990 von vielen als vorbildlich betrachtet wurden, in derart blutiger Weise in 'ethnisch reine' Folgestaaten zerfiel, ist trotz zahlreicher Erklärungsversuche nach wie vor nicht befriedigend beantwortet worden.

<sup>311</sup> Die Ungarische Autonome Region in Rumänien, die von 1952 bis 1968 bestand, betrachten wir nicht als originäre Autonomieregelung. Transylvanische Autonomietraditionen vor 1918 liegen zu lange zurück, um noch ein politisch prägender Faktor zu sein.

<sup>312</sup> Vgl. Bába 1994, a.a.O. (Anm. 31), S. 11.

<sup>313</sup> Vgl. Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, 24.2.1993, Press Release, No. 11/1993, 25.2.1993.

<sup>314</sup> Dieter W. Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen, Baden-Baden 1995, S. 49. Sitzler/Seewann gehen in bezug auf das ungarische Minderheitengesetz vom Juli 1993 ebenfalls von "zwei Adressaten" aus: "de facto die interne ungarische Rechtsordnung und intentional die Rechtssetzung bzw. Legislative der Nachbarländer." (Kathrin Sitzler/Gerhard Seewann, Das ungarische Minderheitengesetz. Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion, in: Gerhard Seewann [Hrsg.], Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 374).

<sup>315</sup> Kathrin Sitzler, Ungarische Nationalitätenpolitik: Grundsätze, Institutionen und Funktion, in: Südosteuropa, 34. Jg., Nr. 1/1985, S. 31.

scher Ungarn in Nachbarländern bedeutend ist, sie macht etwa 30 Prozent aller ethnischen Ungarn aus. In dieser Situation war es naheliegend, als Beispiel für andere Länder ein großzügiges Minderheitengesetz zu schaffen.

Die Idee zu einem Minderheitengesetz geht bis in das Jahr 1979 zurück. Ein Jahrzehnt später wurde sie wieder aufgenommen, aber man schenkte ihr wegen der Vielzahl anderer Aufgaben nach dem Systemwechsel zunächst keine besondere Beachtung. Das Justizministerium bereitete im September 1990 einen Gesetzesentwurf vor, aber das Büro für nationale und ethnische Minderheiten befand, daß dieser Entwurf die 'liberale Rationalität' von Juristen widerspiegeln würde. Der Entwurf drückte die Überzeugung aus, daß Minderheitenrechte in einer demokratischen Ordnung verwirklicht werden können, und betonte die individuellen Rechte von Minderheitenangehörigen. Ein Gegenentwurf wurde vorgelegt, der kollektive Rechte hervorhob, gleichzeitig tauchte zum ersten Mal die Idee einer kulturellen Selbstverwaltung auf. Einige Monate später, im Januar 1991, wurde der Runde Tisch der nationalen und ethnischen Minderheiten geschaffen, teilweise auch als Reaktion auf den Entwurf des Justizministeriums.

Ministerpräsident Antall gab im Frühjahr 1991 zwei Erklärungen ab, die eine zu dem geplanten Gesetz über nationale und ethnische Minderheiten, die andere zur Einrichtung einer Kommission zu dessen Ausarbeitung. Die erste Erklärung gibt die Position der ungarischen Regierung zu den Minderheiten in Ungarn wieder, die wichtigsten Punkte dabei waren: Erstens wurde die Lösung der Probleme der nationalen und ethnischen Minderheiten auf einer normativen und institutionellen Grundlage als Bedingung der europäischen Qualifizierung des Landes betrachtet. Inhalt und Methoden der Lösung würden sowohl die innenpolitische Situation in Ungarn als auch seine internationalen Beziehungen berühren. Zweitens wies man jede Art der Assimilierung zurück und sprach sich für die Entwicklung des kollektiven Bewußtseins der Minderheiten, die Bewahrung ihrer Identität und die Aufrechterhaltung freier Beziehungen zwischen Minderheit und 'Mutterland' aus. Die ungarische Regierung drückte ihre Überzeugung aus, daß die Situation der Minderheiten über die allgemeinen Menschenrechte hinaus durch die Gewährung kollektiver Gruppenrechte verbessert werden sollte. Drittens sollte die Vertretung der Minderheiten im Parlament durch die Änderung des Wahlgesetzes gesichert werden, vorübergehend durch den Ombudsmann der Nationalitäten. Viertens sollte Chancengleichheit durch die positive Diskriminierung der Minderheiten erreicht werden.<sup>316</sup> Aus diesen Erklärungen des Ministerpräsidenten geht klar hervor, daß die Behandlung der Minderheiten in Ungarn und das außenpolitische Auftreten des Landes, sowohl hinsichtlich der Westintegration als auch gegenüber den Nachbarländern, eng verbunden wurden.

---

<sup>316</sup> Vgl. A Magyar Köztársaság Miniszterelnökének két állásfoglalása a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos teendőkrol [Zwei Erklärungen des Ministerpräsidenten Ungarns zu den Aktivitäten bezüglich nationaler und ethnischer Minderheiten in Ungarn], abgedruckt in: Régió, Bd. 2, Nr. 2/1991, S. 211-212.

Damit war der konzeptionelle Rahmen für das auszuarbeitende Minderheiten-gesetz klar. Das Gesetz sollte erstens die Belange nationaler und ethnischer Minderheiten behandeln, nicht die anderer (sozialer und religiöser) Minderheitengruppen. Es sollte zweitens nicht zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten unterscheiden. Drittens sollte den spezifischen Anliegen der jeweiligen Minderheit Rechnung getragen werden, und zwar nicht auf der Grundlage von Reziprozität. Viertens wurde das Recht auf freie Wahl der Identität, einschließlich des Rechts auf Doppelidentität, als unabdingbare Voraussetzung angesehen. Fünftens sollten die Bestimmungen des Gesetzes mit der Entwicklungstendenz internationaler Instrumente zum Minderheitenschutz übereinstimmen.<sup>317</sup> Sechstens seien kollektive Rechte für die Minderheiten unverzichtbar, was positive Diskriminierung und die Einrichtung demokratisch gewählter lokaler und landesweiter Selbstverwaltungen für die Minderheiten erfordere. Diese Selbstverwaltungen sollten siebentens das Recht haben, untereinander, mit ihren 'Mutterländern' und den Institutionen ihrer Sprachnation ungehindert Beziehungen aufrechtzuerhalten. Schließlich sollten die Minderheiten finanzielle Unterstützung aus dem Staatshaushalt erhalten.<sup>318</sup>

Als der Gesetzesentwurf in das ungarische Parlament kam, wurde er gleichzeitig internationalen Experten, darunter den Berichterstattern für Minderheitenfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, vorgelegt, die ihre höchste Wertschätzung für das Dokument ausdrückten. Das Gesetz versuchte, nationale und ethnische Minderheiten zu definieren. Danach werden alle ethnischen Gruppen als nationale und ethnische Minderheiten betrachtet, die seit mindestens einem Jahrhundert in Ungarn leben, eine numerische Minderheit der Bevölkerung darstellen, deren Mitglieder die ungarische Staatsbürgerschaft besitzen, die sich vom Rest der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Muttersprache, Kultur und Traditionen unterscheiden und die unter Beweis stellen, daß sie sich dieses nationalen oder ethnischen Zusammenhalts bewußt sind und danach streben, ihn zu bewahren, auszudrücken und im Interesse ihrer historisch gewachsenen Gemeinschaften zu schützen.<sup>319</sup> Das Gesetz bezieht sich nur auf Minderheitenangehörige mit ungarischer Staatsbürgerschaft und schließt 'neue' Minderheiten wie Flüchtlinge, Immigranten und

---

<sup>317</sup> Auffällig ist die höchst unklare Kategorie "Entwicklungstendenzen". Wahrscheinlich bezog sich dies auf kollektive Rechte und Autonomie für die Minderheiten, da diese beiden Forderungen noch nicht in das Völkerrecht eingegangen waren, als man das ungarische Minderheitengesetz ausarbeitete. Die ungarische Regierung wollte das Gesetz für eine künftige Entwicklung internationaler Minderheitenschutz-Standards, so wie sie diese erwartete, offen halten.

<sup>318</sup> Vgl. Judit Boda Pálok, A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei [Die Umstände der Entstehung des ungarischen Minderheitengesetzes], in: Acta Humana, Nos 12-13/1993, S. 30-31.

<sup>319</sup> Vgl. Act LXXXVII of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities, Section 1. Das Gesetz wurde in der Nationalversammlung am 7. Juli 1993 verabschiedet. Die englische Übersetzung wurde veröffentlicht in: Kisebbségi Értesítő, Bulletin of the National and Ethnic Minorities in Hungary, No. 1/1993, S. 41. Im folgenden beziehen wir uns auf diesen Text.

Staatenlose aus (Abschnitt 2). Zwischen nationalen und ethnischen Minderheiten wird nicht unterschieden, ihnen werden dieselben Rechte zugebilligt. Das ist angesichts der Tatsache, daß die Roma die größte und gleichzeitig sozial am meisten benachteiligte Minderheitengruppe in Ungarn darstellen, von Bedeutung. Diese Bestimmung erwies sich später als vorteilhaft, als die Europäische Union wachsendes Interesse für die Behandlung der Roma in den Kandidatenländern zeigte. Die EU drängt dabei sowohl auf die Einhaltung der Menschenrechte, fürchtet aber auch eine größere Wanderungsbewegung der Roma-Bevölkerung, wenn mitteleuropäische Länder der Union beitreten.

Den kollektiven Rechten der Minderheiten ist ein eigenes Kapitel des Gesetzes gewidmet. Besonders hervorgehoben werden dabei das Recht auf nationale und ethnische Identität, das Recht auf Bewahrung und Aufrechterhaltung der Beziehungen zum 'Mutterland' oder zur 'Mutternation', das Recht auf Schutz vor Assimilation, sowie das Recht, lokale und nationale Selbstverwaltungen zu organisieren. Ebenso zu den kollektiven Minderheitenrechten gehören die Schaffung der Voraussetzungen für den Unterricht in der Muttersprache und die Organisation der kulturellen, wissenschaftlichen und Bildungseinrichtungen der jeweiligen Minderheit. Das Gesetz verleiht den Minderheiten auch das Recht, direkte internationale Beziehungen zu unterhalten. Eine der wichtigsten Forderungen von Verbänden externer ungarischer Minderheiten, das Recht auf Vertretung im Parlament, wurde ebenfalls als kollektives Recht in das Gesetz aufgenommen und sollte in einem besonderen Gesetz umgesetzt werden.<sup>320</sup> Zwischen 1990 und 1994 gehörten von den 386 Mitgliedern der ungarischen Nationalversammlung 20 Minderheiten an, nach den Wahlen 1994 sank ihre Zahl wesentlich. Um nicht separate Wahlen zu den Minderheitenselbstverwaltungen abhalten zu müssen, legte man sie mit den allgemeinen Kommunalwahlen von 1994 zusammen. Über die im Kommunalverwaltungsgesetz enthaltenen Kompetenzen hinaus gewährt das Minderheitengesetz der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung spezielle Rechte in minderheitenspezifischen Angelegenheiten, z.B. bei der Ausrichtung örtlicher Feiern und Zeremonien oder der Benutzung von Minderheitensymbolen. Die Entscheidungsrechte der Minderheitenselbstverwaltungen erstrecken sich auf den Kernunterricht des Bildungswesens der Minderheiten (mit Ausnahme des Sekundar- und Tertiärbereichs), auf Sendezeiten in Rundfunk und Fernsehen sowie auf Printmedien. Insgesamt ist festzuhalten, daß das ungarische Minderheitengesetz größere Schritte in Richtung auf kollektive Rechte und Verwaltungsautonomie der Minderheiten verkörpert. Dies sollte als Grundlage dienen, um für die ungarischen Minderheiten in anderen Ländern dasselbe zu fordern.

Das Verhältnis zwischen Minderheitenschutz und Nachbarschaftsbeziehungen bestimmte Außenminister Jeszenszky im März 1993 als einseitige Abhängigkeitsbeziehung. Die Situation der ungarischen Minderheiten in den Nach-

---

<sup>320</sup> Trotz hektischer Debatten ist dieses Gesetz bis Anfang 1998 nicht zustande gekommen.

barländern beeinflusse Ungarns Beziehungen zu diesen Ländern "fundamentally"<sup>321</sup> mit der Folge: "While the constitutional guarantees of minority rights remain unformulated in states with a substantial Hungarian minority, the Hungarian government sees little chance of really cordial relations with them."<sup>322</sup> Und im August 1993 stellte Ministerpräsident Antall noch einmal kategorisch klar: "Eine Voraussetzung für gute Beziehungen zu unseren Nachbarn stellt die gute Behandlung der dort lebenden ungarischen Minderheiten dar. Das ist für uns eine prinzipielle Frage [...]."<sup>323</sup> Das war die klassische Formulierung der "Antall-doctrine"<sup>324</sup>. Darunter verstehen Fülöp, Kiss und Póti die Unterordnung der gesamten bilateralen Beziehungen unter die Frage der Minderheiten. Da, wie Jeszenszky einräumte, Lösungen auf bilateraler Ebene schwierig zu erreichen seien, konzentrierte die Regierung ihre Bemühungen um Minderheitenschutz auf die internationale Ebene.<sup>325</sup> Dabei ging es um eine Internationalisierung im doppelten Sinne: Zum einen sollten internationale Lösungen erreicht werden, wo bilaterale Abkommen nicht zustande kamen. Zum anderen wollte die ungarische Regierung das völkerrechtliche Regelungsniveau für den Minderheitenschutz wesentlich anheben. Diese Bemühungen bezogen sich auf die Vereinten Nationen, die KSZE und den Europarat.

Ab 1992 begann die ungarische Regierung, die Sicherheitsdimension der Minderheitenfrage zu betonen, "mistreatment of minorities has a definite security dimension affecting both their 'home'- and 'mother-country' as well as the whole of Europe."<sup>326</sup> Ein halbes Jahr später spitzte Jeszenszky diesen Zusammenhang weiter zu: "Today, the key issue of stability and security in Central and Eastern Europe is the recognition and promotion of the endeavours of peoples towards self-determination, and of national minorities towards adequate forms of self-government."<sup>327</sup> Diese Position war bis einschließlich 1993 Bestandteil des außenpolitischen Parteienkonsenses. In den "Basic Principles of the Security Policy of the Republic of Hungary", denen am 2. März 1993 alle sechs Fraktionen des ungarischen Parlaments zustimmten, wird die Frage der Minderheiten "as a question of security and human rights

<sup>321</sup> Géza Jeszenszky, Concluding Speech (Rede in der Debatte über Sicherheitspolitik des ungarischen Parlaments, 2.3.1993), in: Current Policy, No. 7/1993, S. 3.

<sup>322</sup> Géza Jeszenszky, On National Minorities and European Security (Rede vor dem Königlichen Institut für Internationale Beziehungen in Brüssel, 19.5.1993), in: Current Policy, No. 13/1993, S. 5.

<sup>323</sup> József Antall, Interview in: Die Welt, 16.8.1993.

<sup>324</sup> Mihály Fülöp/László J. Kiss/László Póti, From East to West: The Reorientation of Foreign Policies in Central Europe - The Hungarian Case, 1990-1994, Budapest 1994 [Manuskript], S. 32.

<sup>325</sup> Vgl. Jeszenszky, 19.5.1993, a.a.O. (Anm. 61), S. 5.

<sup>326</sup> Géza Jeszenszky, 'What we Need Under the Present Circumstances Is a Completely Different CSCE' (Rede auf dem KSZE-Folgetreffen in Helsinki, 24.3.1992), in: Current Policy, No. 4/1992, S. 3.

<sup>327</sup> Géza Jeszenszky, Speech at the UN General Assembly (Rede auf der 47. VN-Vollversammlung, 1.10.1992), in: Current Policy, No. 23/1992, S. 4.

that affects the security of the whole CSCE region"<sup>328</sup> bezeichnet. Damit war die Bedrohung von Stabilität und Sicherheit durch ethnopolitische Konflikte auch ein wichtiger Grund für die ungarische Regierung, westliche Sicherheitsgarantien zu fordern, Aufgabe der NATO sei es, so Jeszenszky, "to extend and project a stabilizing impact on interstate relations in Eastern and Central Europe as to prevent crises and conflicts among states, or help to resolve them, should they occur."<sup>329</sup> Mitglieder der Regierung Antall begannen darüber hinaus, die spezifische Situation der ungarischen Minderheiten als Sicherheitsfrage zu thematisieren, und zwar weitgehend, ohne zwischen deren Situation in den verschiedenen Ländern zu differenzieren. Jeszenszky sprach im Juli 1992 in einem Interview in allgemeiner Form davon, daß die Intoleranz, die ungarischen Minderheiten jeden Tag entgegenschlage, eine Stabilitätsgefahr sei.<sup>330</sup> Verteidigungsminister Für ging einen entscheidenden Schritt weiter, als er am 14. Februar 1992 auf einer Veranstaltung seiner Partei in Miskolc sagte:

[...] die Sicherheit der ungarischen Nation hat eine besondere, spezifische Eigenschaft und Bedingung, die meines Erachtens nur uns Ungarn kennzeichnet. Die ungarische Nation hier im karpatischen Becken bedeutet nämlich nicht nur die Republik Ungarn. Die ungarische Nation [...] ist eine Sprachnation. Eine Nation, von der ein Drittel nach dem Friedensdiktat von Trianon in einen Minderheitenstatus geriet. Es ist ein unverzichtbarer Teil und Bestandteil der Gewährleistung der Sicherheit der Nation, daß die ganze ungarische Nation hier im karpatischen Becken geschützt wird. Die ungarische Regierung und das ungarische Parlament, jede ungarische Politik, müssen alles tun und müssen jetzt, in dieser Übergangsperiode, jedes legitime diplomatische Mittel nutzen, um dem gefährdeten Zustand unserer Minderheiten ein Ende zu setzen und um die Bedingungen des Überlebens unserer Minderheiten durch sie und durch uns zu garantieren.<sup>331</sup>

Am Tag, nachdem die Rede (am 14. Februar 1992) gehalten worden war, berichtete keine der großen Tageszeitungen. Ein in Miskolc erscheinendes Lokalblatt brachte einen kurzen Bericht, der aber, wie sich später herausstellte, die Rede des Verteidigungsministers nicht genau wiedergab.<sup>332</sup> Als aufgrund ausländischer Reaktionen ein Skandal ausbrach, diente eine Tonbandaufnahme

---

<sup>328</sup> Basic Principles of the Security Policy of the Republic of Hungary, in: Ministry of Foreign Affairs, Fact Sheets on Hungary, No. 4/1993.

<sup>329</sup> Géza Jeszenszky, Hungary and the North Atlantic Cooperation Council (Rede auf der Gründungssitzung des NACC, 20.12.1991), in: Current Policy, No. 45/1991, S.2.

<sup>330</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, 'Unwilling to take no for an answer' (Interview in: The European, 23.-26.7.1992), in: Current Policy, No. 16/1992, S. 3.

<sup>331</sup> Zit. nach: Für Lajos félreértették Csehszlovákiában [Lajos Für wurde in der Tschechoslowakei mißverstanden], in: Magyar Hírlap, 19.2.1992.

<sup>332</sup> Vgl. Remények és veszélyek között: Für Lajos Miskolcon [Zwischen Hoffnung und Gefahr: Lajos Für in Miskolc], in: Észak-Magyarország, 15.2.1992.

me der Rede als Bezugspunkt.<sup>333</sup> Mit der Tschechoslowakei, die zu dieser Zeit noch ihre föderale Struktur hatte, konnte die Angelegenheit rasch beigelegt werden, als Für sein Bedauern ausdrückte und seinem tschechoslowakischen Amtskollegen versicherte, daß seine Rede verzerrt wiedergegeben worden sei, und daß er weder an einen militärischen Schutz der ungarischen Minderheit noch an eine Grenzveränderung denke.<sup>334</sup> Ganz anders fiel die rumänische Reaktion aus. Im Gegensatz zu der zurückhaltenden Reaktion der Tschechoslowakei sagte der damalige rumänische Außenminister Nastase: "Ungarn versucht in der Tat, ein internationales Klima zu schaffen, das der Veränderung von Grenzen mit friedlichen Mitteln zuträglich ist."<sup>335</sup> In einer rumänischen Zeitung hieß es, daß "die Stellungnahmen gewisser Mitglieder der ungarischen Regierung beweisen, daß die Außenpolitik Ungarns Frieden und Sicherheit von Osteuropa und insbesondere von Rumänien destabilisieren."<sup>336</sup> Ein anderes Blatt ging noch weiter:

Zwischen den Weltkriegen gab es in Europa eine andere 'Sprachnation', oder genauer, ein politisches System, um nicht eine Nation anzuklagen. Es gab ein System, das für sich selbst die Rechte in Anspruch nahm, wenn es über Deutsche sprach. Es war das Nazi-Regime von Adolf Hitler. Die Theorie der Sprachnation wurde in Hitlers 1925 erschienenen Hauptwerk, Mein Kampf, ausgebreitet. Nach dieser Theorie waren alle Deutschen, die außerhalb Deutschlands lebten, Bürger des Reiches, die vom Reich geschützt und regiert werden mußten. Ich frage jene, denen das Schicksal Rumäniens nicht gleichgültig ist: Welchen wesentlichen Unterschied sehen Sie zwischen der Meinung von Adolf Hitler und jener von Lajos Für über die ungarische Sprachnation?<sup>337</sup>

Insgesamt erwies sich die Darstellung der Minderheitenfrage als Sicherheitsproblem als ein sehr zweischneidiges Instrument: Eingesetzt, um westlichen Garantien, letztlich der NATO-Mitgliedschaft, näherzukommen, ließ dieses Vorgehen den Westen, der mit den südslawischen Kriegen bittere Erfahrungen bei der Regulierung ethnopolitischer Konflikte zu sammeln begann, eher zurückhaltend bis ablehnend reagieren.<sup>338</sup> Außenminister Jeszenszky sah sich

<sup>333</sup> Die Textzitate basieren auf dieser Tonbandaufnahme.

<sup>334</sup> Vgl. A csehszlovák védelmi miniszter a Für-nyilatkozatról: Az egész ügyet lezártnak tekinthetjük [Der Verteidigungsminister der Tschechoslowakei zum Für-Statement: Wir können die ganze Sache als beigelegt betrachten], in: Magyar Nemzet, 10.3.1992.

<sup>335</sup> Zit. nach: Nastase külügyminiszter nyilatkozata: Románia nem fél a határok érszakos megváltoztatásának lehetőségétől [Erklärung vo Außenminister Nastase: Rumänien fürchtet sich nicht vor einer gewaltsamen Änderung von Grenzen], in: Magyar Nemzet, 7.3.1992.

<sup>336</sup> Zit. nach: Válasz Für Lajos és Entz Géza nyilatkozataira: Bukarest: Revizionista a magyar politika [Antwort auf die Statements von Lajos Für und Géza Entz: Bukarest: Ungarische Politik ist revisionistisch], in: Népszabadság, 22.2.1992.

<sup>337</sup> Zit. nach: Román lap kirohanása a magyar miniszter ellen: Dimineata cikk reagál Für Lajos miskolci kijelentésére 'Magyarország - über alles'? [Ausfall einer rumänischen Zeitung gegen ungarischen Minister: Dimineata-Artikel reagiert auf Lajos Fürs Miskolc-Statement, 'Ungarn - über alles?'], in: Népszabadság, 29.2.1992.

<sup>338</sup> Vgl. Kapitel II, Abschnitt 2.

denn Ende 1993 genötigt, frühere Aussagen deutlich zu relativieren: "The ethnic and national tensions which can be noticed in Central and Eastern Europe are not as serious as they are often described by the media. The former Yugoslavia is an exception and not a rule."<sup>339</sup>

Die präzise Haltung *der* Antall-Regierung oder gar *der* konservativen Koalition zur Frage des Charakters der Grenzen ist nicht einfach zu fassen, zu vielfältig waren die Absichtungen innerhalb des Koalitionsspektrums, zu nebulös-andeutend häufig die Stellungnahmen. Die Schwierigkeit fängt aber bereits bei der Frage an, wer wann was gesagt bzw. beschlossen hat. So war in der Literatur der Hinweis zu finden, daß die sechs im ungarischen Parlament vertretenen Parteien am 31. Mai 1990 zum 70. Jahrestag des Friedensvertrags von Trianon eine gemeinsame Erklärung verabschiedet hätten, in der sie einerseits die Gebietsabtretungen durch Trianon als "tragedy" bezeichnet, andererseits im Sinne der Verpflichtungen Ungarns aus der Schlußakte von Helsinki die gegenwärtigen Grenzen anerkannt hätten, "independently of the question of whether they were just or unjust."<sup>340</sup> Eine solche Erklärung wäre in der Tat äußerst doppelbödig gewesen - nur es gab diese Erklärung nicht. Das Parlamentsprotokoll weist für den fraglichen Tag, es war der 4. Juni, nicht der 31. Mai 1990, folgende Sätze des Parlamentssprechers aus:

Mir wurde von verschiedener Seite durch Kollegen Abgeordnete angetragen, heute des 70. Jahrestages des Trianon-Friedens, der für uns so tragisch war, stehend mit einer Schweigeminute zu gedenken. Ich bitte die verehrten Mitglieder des Parlaments, sich zu erheben. (*Eine Schweigeminute im Stehen, die Abgeordneten der FIDESZ verlassen die Kammer*).<sup>341</sup>

Dennoch mangelt es nicht an Hinweisen auf die ambivalente Haltung der konservativen Koalition (aber auch der damaligen Oppositionsparteien) zur Grenzfrage: Einerseits haben Mitglieder der Regierung in einer Vielzahl von Stellungnahmen darauf hingewiesen, daß Ungarn gemäß der Schlußakte von Helsinki die Option gewaltsamer Grenzänderungen ausschließe.<sup>342</sup> Ebenso hat Außenminister Jeszenszky wiederholt betont, daß Ungarn die Gültigkeit der Friedensverträge von 1920 und 1947 nicht in Frage stelle.<sup>343</sup> Andererseits signalisierte die Regierung immer wieder ihre Unzufriedenheit mit den solcherart anerkannten Grenzen. Fülöp, Kiss und Póti heben zu Recht hervor, eines

---

<sup>339</sup> Géza Jeszenszky, Speech in the Council of Europe (Rede beim Treffen der Staats- und Regierungschefs in Wien, 8.-9.10.1993), in: Current Policy, No. 26/1993, S. 2.

<sup>340</sup> Alfred Reisch, Hungarian Parties Seek to Reassure Romania on Border Issue, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 24, 15.6.1990, S. 28.

<sup>341</sup> Worte von Dr. György Szabad, Sprecher der Nationalversammlung (H.i.O., die Hervorhebung ist offensichtlich nicht von Szabad gesprochen, sondern vom Protokollanten erläuternd hinzugefügt worden), in: Az Országgyűlés 10. ülésnapja, 1990. június 4-én, hétfőn [Der 10. Tag der Sitzung der Nationalversammlung, Montag, den 4. Juni 1990], Spalte 544.

<sup>342</sup> Diese Position ist auch in den "Basic Principles of the Security Policy of the Republic of Hungary" enthalten (vgl. Basic Principles, a.a.O. [Anm. 67]).

<sup>343</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Statement to the Rompress news agency, 14.9.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 47/1993, S. 2.

der Probleme der damaligen ungarischen Position zur Grenzfrage sei es gewesen, daß "the Helsinki document was not adequately quoted, since the quotation makes much more explicit the possibility of change than the matter it was referred to."<sup>344</sup> Gemäß der Schlußakte von Helsinki betrachten die Teilnehmerstaaten "alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich und werden deshalb jetzt und in der Zukunft keinen Anschlag auf diese Grenzen verüben." Ferner wollen sie sich "jeglicher Forderung oder Handlung enthalten, sich eines Teils oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen."<sup>345</sup> Diese Formulierung läßt auf bilateraler Ebene oder durch internationale Schiedssprüche erreichte friedliche Grenzänderungen eindeutig zu. Ein weiteres Moment der Relativierung war die rhetorische Gleichsetzung äußerer Staatsgrenzen mit inneren Verwaltungs- bzw. ethnischen Siedlungsgrenzen. Jeszenszky: "We most resolutely condemn any efforts or attempts at the forcible change of borders, external or internal alike."<sup>346</sup> Diese Position wurde in den "Basic Principles of the Security Policy of the Republic of Hungary" wiederholt.<sup>347</sup> Der gravierendste Hinweis auf Doppelbödigkeiten in der Position der Regierung zur Grenzfrage war die Bemerkung Antalls bei einem Treffen mit dem italienischen Staatspräsidenten Cossiga im Juli 1991, bei dem er sagte, daß der Vertrag von Trianon von 1920 und der Pariser Friedensvertrag von 1947 die Vojvodina dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen bzw. Jugoslawien verliehen hätten, nicht Serbien.<sup>348</sup> Laut Jeszenszky wies Antalls Aussage "lediglich darauf hin, daß der Zerfall Jugoslawiens auch aus der Sicht des Völkerrechts ein guter Anlaß ist, dem Wunsch der dort lebenden ungarischen Minderheit bezüglich der fälligen Änderung ihres Rechtsstatus nachzukommen."<sup>349</sup> Wie auch immer Antall seine Bemerkung zu Cossiga gemeint haben mag, auffällig ist die enge Verknüpfung der Lage der Ungarn in der Vojvodina mit Regelungen, die Grenzen betreffen. Ein letzter Hinweis auf die Haltung der Regierung Antall zur Grenzfrage war ihre Weigerung, die eindeutige und auch friedliche Grenzveränderungen ausschließende Formulierung des ungarisch-ukrainischen Grundlagenvertrags in Verträge mit anderen Ländern zu übernehmen. Dazu Außenminister Jeszenszky: "Aus diesem Grunde beto-

<sup>344</sup> Fülöp/Kiss/Póti 1994, a.a.O. (Anm. 63), S. 33.

<sup>345</sup> Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Schlußakte von Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin 1992, Loseb.-Ausg., S. A.1, 1-75, hier S. 5.

<sup>346</sup> Géza Jeszenszky, The Security Council and the Crisis in Yugoslavia (Rede vor dem VN-Sicherheitsrat, 25.9.1991), in: Current Policy, No. 35/1991, S. 4.

<sup>347</sup> Vgl. Basic Principles, a.a.O. (Anm. 67).

<sup>348</sup> Zit. nach Alfred A. Reisch, Hungary's Policy on the Yugoslav Conflict: A Delicate Balance, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 32, 9.8.1991, S. 38. Diese Aussage Antalls ist nirgendwo im Wortlaut dokumentiert, sie wurde jedoch von der Regierung nicht dementiert.

<sup>349</sup> Oszkár Fűzes/István Zalai: A türelem és a józanság az egyetlen helyes út [Geduld und Vernunft weisen den einzig richtigen Weg], Interview mit dem ungarischen Außenminister Géza Jeszenszky, in: Népszabadság, 15.5.1993, dt. in: Osteuropa-Archiv, Nr. 9/1993, S. A 507.

nen wir, daß der Passus ['Die zwei vertragschließenden Länder haben gegenseitig keine Gebietsforderungen und werden auch zukünftig keine haben'] im Falle anderer vertragschließender Länder keine Bezugs- bzw. Präzedenzgrundlage darstellt.<sup>350</sup> Als Hilfsargument führte Jeszenszky die Erfahrung an, daß der Verzicht auf territoriale Ansprüche, den Kádár 1958 in einer Rede in Tîrgu Mures ausgesprochen hatte, der ungarischen Minderheit nichts genützt habe: "There are many people, particularly in Transylvania, who consider that a new Hungarian gesture, instead of producing favourable steps in return, would 'give a free ha[n]d' to Bucharest, so to speak."<sup>351</sup> Die ganze Angelegenheit sei "an artificially magnified problem."<sup>352</sup> Ein weiteres häufig gebrauchtes Hilfsargument war, daß eine endgültige Anerkennung der Grenzen eine negative Wirkung auf die Ungarn in Rumänien habe, denen dann nur die Wahl zwischen Assimilierung und Auswanderung bleibe.<sup>353</sup>

Die öffentliche Debatte über die Grenzfrage litt an einem Mangel an klaren Stellungnahmen, welche die Doppelbödigkeit der zahlreichen Stimmen aus dem konservativen Spektrum hätten aufdecken können. Einer der wenigen, der, kurz vor Erscheinen von Csurkas Pamphlet, unzweideutig darauf hinwies, daß das Hantieren mit der sogenannten Helsinki-Formel sowohl in Nachbarländern als auch im Westen leicht mißverstanden werden könne, war Dávid Meiszter, ein ehemaliger stellvertretender Staatssekretär im Außenministerium. Er schrieb im August 1992: "Wir müssen sehr deutlich erklären, daß wir keine territorialen Ansprüche gegenüber Nachbarstaaten haben, ungeachtet, ob diese selbst solche Ansprüche gegenüber dritten Ländern haben oder nicht." Er fügte hinzu, daß Ungarn erklären solle, daß es die Grenzen "weder mit Gewalt, noch friedlich, mit anderen Worten, nicht einmal durch Verhandlungen" ändern wolle.<sup>354</sup>

Die Bandbreite der Äußerungen aus der Antall-Regierung zur Grenzfrage läßt - und schon das ist bei einer derartigen Kardinalfrage bedenklich - einen breiten Interpretationsspielraum offen. Insgesamt aber ist der Einschätzung Lengyels zuzustimmen: "The basic principle of foreign policy is that Hungary gives up the aggressive modification of its borders, but, on the basis of sovereignty, it insists on the right of changing it by a referendum."<sup>355</sup> Warum solle man, so ein Mitarbeiter der Regierung Antall, friedliche Grenzveränderungen

---

<sup>350</sup> Ebd., S. A 508. Zum ungarisch-ukrainischen Grundlagenvertrag vgl. Abschnitt 5.3 in diesem Kapitel.

<sup>351</sup> Géza Jeszenszky, Interview in Magyar Nemzet, 6.2.1993, in: Current Policy, No. 2/1993, S. 5.

<sup>352</sup> Ebd.

<sup>353</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der FIDESZ, 11.11.1994.

<sup>354</sup> Dávid Meiszter, A határkérdés határai [Die Grenzen der Grenzfrage], in: Népszabadság, 19.8.1992.

<sup>355</sup> Lengyel 1994, a.a.O. (Anm. 32), S. 366. Ebenso Reisch: "While the government insists that it is opposed to any border revisions by force, it has not excluded peaceful changes resulting from the will of the people in a given region." (Alfred A. Reisch, Hungary's Foreign Policy Toward the East, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 15, 9.4.1993, S. 47).

ausschließen, wenn wir die Geburt neuer Staaten sähen?<sup>356</sup> Ein anderer Mitarbeiter meinte, langfristig sei für Ungarn die Schlußakte von Helsinki positiv; was sei, wenn beide Seiten eine Grenzveränderung wollten?<sup>357</sup> Während die langfristige Option auf friedliche Grenzveränderungen von allen drei Koalitionsparteien und der Oppositionspartei FIDESZ getragen wurde,<sup>358</sup> gab es bei der kurzfristig-taktischen Verwendung der Grenzfrage zwei Denkrichtungen: Während die große Mehrheit der Koalitionsabgeordneten und die FIDESZ bereit waren, sie als 'bargaining chip' - Anerkennung der Unveränderbarkeit der Grenzen gegen Minderheitenrechte - einzusetzen, lehnte eine Minderheitsgruppe innerhalb der Koalition dies ab. Ein Mitarbeiter der Regierung Antall sprach von der Möglichkeit eines 'package deal': Wenn man reale Garantien für die Minderheiten habe, würde man eine Formel für die Grenzen finden.<sup>359</sup> Ebenso ein FIDESZ-Abgeordneter: Die Unveränderbarkeit der Grenzen in einem Vertrag zu unterschreiben, sei ein bargaining chip.<sup>360</sup> Den harten Kern der Minderheitsgruppe, die dies ablehnte, bildeten jene 39 Abgeordnete, die bei der Ratifizierung des ungarisch-ukrainischen Grundlagenvertrages im Mai 1993 mit Nein stimmten; weitere 17 Abgeordnete enthielten sich, 55 blieben der Abstimmung fern.<sup>361</sup> Die Tatsache, daß viele Koalitions- und FIDESZ-Abgeordnete bereit war, die Grenzfrage als Verhandlungsmasse einzusetzen, bedeutete indessen nicht, daß man innerhalb dieser Gruppe das Konzept von Grundlagenverträgen mit Rumänien und der Slowakei besonders geschätzt hätte: Er möge den Begriff Grundlagenvertrag nicht, so ein Mitglied der Regierung Antall.<sup>362</sup> Man brauche keine Grundlagenverträge, so ein Mitarbeiter dieser Regierung.<sup>363</sup> Auch die FIDESZ möge die Grundlagenverträge nicht. Solche Verträge seien nicht nützlich, aber unvermeidlich, also wolle man sie hinauszögern.<sup>364</sup>

Die Bewertung der Balladurinitiative und des daraus hervorgegangenen Stabilitätspakts für Europa durch die Regierung Antall ergab sich aus ihren Grundpositionen zu Minderheitenrechten und dem Charakter der Grenzen. Der ursprüngliche französische Vorschlag von Juni 1993 hatte noch von "collective rights of a minority" gesprochen und die Möglichkeit von "minor recti-

<sup>356</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 25.11.1994.

<sup>357</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 21.11.1994.

<sup>358</sup> Ein ehemaliges Mitglied der FIDESZ-Fraktion sagte, im Herbst 1991 habe es eine Fraktionsdebatte über die Grenzen gegeben. Die Entscheidung sei gewesen, daß man nicht habe sagen wollen, daß die Grenzen fest seien. Man habe Raum lassen wollen. Man habe zwar keine Grenzveränderung gewollt, aber wer könne wissen? (Gespräch mit ehemaligem Mitglied der FIDESZ-Fraktion, 30.5.1995). Ein Mitarbeiter der FIDESZ sagte, es wäre ein großer Verlust, auf die friedliche Veränderbarkeit der Grenzen zu verzichten (Gespräch mit Mitarbeiter der FIDESZ, 11.11.1994).

<sup>359</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 25.11.1994.

<sup>360</sup> Gespräch mit Mitglied der FIDESZ-Fraktion, 22.11.1994.

<sup>361</sup> Vgl. Aufstand gegen Ungarns Premier. Nationale Parteigänger Antalls kritisieren Vertrag mit der Ukraine, in: Die Presse, 13.5.1993.

<sup>362</sup> Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall, 23.11.1994.

<sup>363</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 21.11.1994.

<sup>364</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der FIDESZ, 11.11.1994.

fications of borders" in Erwägung gezogen.<sup>365</sup> In einer Stellungnahme betonte Außenminister Jeszenszky, daß der Balladur-Plan nicht die Grenzen neu regeln wolle, sondern der erste internationale Versuch seit dem 2. Weltkrieg sei, das Schicksal der Minderheiten zu verbessern.<sup>366</sup> Die ungarische Regierung war denn, zumindest in der Anfangsphase, die einzige der Zielländer, die den Stabilitätspakt vorbehaltlos unterstützte, während Rumänien und die Slowakei<sup>367</sup> kollektive Minderheitenrechte und die Möglichkeit von Grenzveränderungen entschieden ablehnten. Da die Europäische Union diese beiden Positionen aber rasch stillschweigend fallen ließ und der Stabilitätspakt insgesamt eine andere Ausrichtung bekam, wurde der zustimmenden Haltung Ungarns bald die Grundlage entzogen:

Der ursprüngliche Enthusiasmus der ungarischen Regierung für die Balladur-Initiative ist erheblicher Ernüchterung gewichen, nachdem sie sich selbst davon überzeugen mußte, daß sich die Mitglieder der EU weder für die spezifische Sicherung kollektiver Rechte noch für die Übernahme einer spezifischen Schutzmachtrolle für die Auslandsungarn gewinnen lassen.<sup>368</sup>

Ein spezifisches Anliegen sowohl der Verbände und Parteien der ungarischen Minderheiten<sup>369</sup> als auch der Regierung Anteil bestand darin, die Minderheiten selbst an den Verhandlungen im Rahmen des Stabilitätspakts zu beteiligen. Insbesondere der RMDSZ verdächtigte den Stabilitätspakt als eine Veranstaltung, wo Entscheidungen über die Köpfe der Betroffenen hinweg gefällt werden sollten: "[T]he Conference on Stability initiated by the European Union builds on those centralized, authoritarian decision-making mechanisms, which, according to their inherent nature, will strengthen the existing divisive tendencies instead of accommodating them."<sup>370</sup> Da die Teilnehmer am Stabilitätspakt diesen aber als rein zwischenstaatliches Forum begriffen und Minderheitenverbände daran nicht beteiligen wollten, sah sich die ungarische Regierung genötigt, auf der Eröffnungskonferenz eine interpretative Erklärung abzugeben:

The Hungarian government cannot formally represent the citizens of other countries who belong to a Hungarian national minority, but it considers it

---

<sup>365</sup> French Proposal for a Pact on Stability in Europe, submitted to the summit meeting of the European Council, Copenhagen, 22 June 1993, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1994, S. 247.

<sup>366</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Interview mit Magyar Nemzet, 25.9.1993, in: Current Policy, No. 24/1993, S. 7.

<sup>367</sup> Vgl. Abschnitte 2.2 und 3.2 in diesem Kapitel.

<sup>368</sup> Bricke 1995, a.a.O. (Anm. 53), S. 106.

<sup>369</sup> Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

<sup>370</sup> Democratic Alliance of Hungarians in Romania, Position of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania on the Participation of Minorities Concerned in the Conference on Stability in Europe, Bucharest, 8 May 1994.

an essential requirement that the representatives of the minorities concerned should be able to present their views during the process and on the agreements reached. This is in accordance with the interests of the minorities, of the governments concerned as well as of all participants in the Conference since only an agreement that is accepted by the minorities themselves can establish permanent stability.<sup>371</sup>

Damit war der Stabilitätspakt für die Regierung Antall innerhalb weniger Monate von einer großen Hoffnung zu einer herben Enttäuschung herabgesunken, die zudem die eigene Verhandlungsposition gegenüber Rumänien und der Slowakei eher schwächte.

Die Nachbarschaftspolitik der Regierung Antall verengte sich zunehmend auf ein einziges Ziel: die Durchsetzung von zunächst relativ unspezifisch, später explizit formulierten Minderheitenrechten. Damit verbunden war ein weitreichender Wechsel in der Konzeption und Begründung: Ging es am Anfang noch um Minderheitenrechte als spezifische Dimension von Menschenrechten, so führte die Begründung mit dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts ein neues und folgenschweres Minderheitenrechts-Verständnis ein. Da die Regierung von einem ethnisch geprägten Begriff der Nation ausging, übertrug sie dieses Verständnis zwangsläufig auf ihre Konzeption von Minderheitenrechten. Und da diese wiederum an prominenter Stelle in der Zielhierarchie der Regierung standen, kann man mit vollem Recht, wie Kiss es getan hat, von einer "'ethnicization' of foreign policy"<sup>372</sup> sprechen. Diese Ethnisierung beschränkte sich nicht auf Ungarns Verhältnis zu seinen Nachbarn, sondern strahlte abgestuft und sukzessive auch auf andere Sektoren ungarischer Außenpolitik aus. Das ethnopolitisch geprägte und damit zwangsläufig Ethnie und Staatlichkeit verbindende Verständnis der Nation - ausstrahlungsfähig zusammengefaßt in Antalls Wort von den 15 Millionen Ungarn - schloß über drei Millionen Bürger von Nachbarstaaten ein und, zumindest in der logischen Konsequenz, die in Ungarn lebenden Minderheiten aus. Dies führte zu einem erheblichen Mangel an Trennschärfe "between citizenship and ethnicity"<sup>373</sup>, zwischen staatlicher Kompetenz und ethnischer Empathie. Innenpolitische Folge und zugleich verschärfender Faktor dieses Verständnisses war, den Auslandsungarn eine politische Rolle in Ungarn und sogar ein Vetorecht in bestimmten Fragen einzuräumen. Bei den außenpolitischen Konsequenzen sind drei Hauptstränge zu unterscheiden: Erstens führte die Berufung auf das

---

<sup>371</sup> Interpretative statement on the concluding document of the Inaugural Conference on a Pact on Stability in Europe. Diese Erklärung ist in keiner Sammlung der Konferenzdokumente abgedruckt (vgl. Dokumente der Stabilitätskonferenz in Paris am 26. und 27. Mai 1994, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Nr. 8/1994, S. 1018-1022, sowie Agence Europe, 31.5.1994, Europe Document, No. 1887).

<sup>372</sup> László J. Kiss, Hungary, in: Hanspeter Neuhold/Peter Havlik/Arnold Suppan (Hrsg.), Political and Economic Transformation in East-Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford 1995, S. 245.

<sup>373</sup> George Schöpflin, Hungary and its Neighbours, Paris 1993 (Chaillot Papers, No. 7), S. 34.

Prinzip des Selbstbestimmungsrechts zu einem wesentlich höheren (kollektive Rechte, Autonomie) Forderungsniveau, das den Adressatenstaaten, die ebenfalls von einem ethnopolitisch geprägten Nationenbegriff ausgehen, um so gefährlicher erscheinen mußte, als dieses Prinzip Minderheitenrechte und das Recht auf staatliche Souveränität in gleicher Weise begründen soll. Zweitens begünstigte der Rückgriff auf das Selbstbestimmungsrecht die Verbindung von Grenz- und Minderheitenfragen und das Offenhalten der Option friedlicher Grenzveränderungen im Ergebnis von Referenden, ja, diese Option erscheint sogar als logische Folge einer sich auf das Selbstbestimmungsrecht gründenden Minderheitenschutz-Konzeption. Drittens machte die konsequente Unterordnung der Nachbarschaftsbeziehungen unter die Minderheitenbelange zusammen mit den gerade genannten beiden Punkten zwischenstaatliche Verständigungen sehr schwierig und begünstigte den Versuch, auf multilateraler Ebene durchzusetzen, was auf bilateraler Ebene nicht durchzusetzen war. Die Internationalisierung des Minderheitenproblems wurde doppelgleisig verfolgt als Menschenrechts- und als Sicherheitsproblem. Beides verlangte westliche Garantien und letztlich den Zugang zu den westlichen Integrationsverbänden. In diesem Vorgehen manifestierte sich insofern ein problematisches Integrationsverständnis, als Integration auf der prinzipiellen Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der Partner beruhen sollte und nicht auf der Durchsetzung struktureller Interessenlagen mit Hilfe von Koalitionen. Es war offensichtlich, daß die konservative Regierung fortgesetzt versuchte, den Westen für ihre Minderheitenpolitik zu gewinnen. Die westliche Perzeption dessen gab treffend die "Frankfurter Allgemeinen Zeitung" wieder: "Es wurde im Westen wenig geschätzt, daß Ungarn seinen Marsch nach dem westlichen Europa dadurch zu erleichtern versuchte, daß es sich gegenüber einzelnen Nachbarn im Osten scharf abgrenzte."<sup>374</sup> Die Auswirkungen der Antall-Doktrin reichten damit von der Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik bis zum Ziel der Westintegration Ungarns.

### *1.2. Ausgangspunkt Nachbarschaftsbeziehungen: das Konzept der Regierung Horn*

MSZP und SZDSZ, die Mitte 1994 die Regierung bildeten, hatten in ihren Wahlprogrammen die Nachbarschaftspolitik der Regierung Antall kritisiert. Im Programm der Liberalen heißt es:

Nach 1990 war die ungarische Außenpolitik - abgesehen davon, daß sie keinen schnellen Durchbruch in der Frage der europäischen wirtschaftli-

---

<sup>374</sup> Viktor Meier, Konsequenz nur in Richtung Westen: Die ungarische Regierung tut nicht genug für ein gutes Verhältnis zu den Nachbarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.1.1993.

chen und politischen Integration unseres Landes erreichen konnte - unfähig, zur Schaffung einer Beziehung gleichberechtigter Partner auf der Basis wechselseitigen Vertrauens mit Ungarns Nachbarn beizutragen und so die Situation der Ungarn jenseits der Landesgrenzen zu verbessern.<sup>375</sup>

Der sozialistische Außenminister drückte dasselbe später etwas diplomatischer aus:

For if there are no high-level meetings between the two countries and the relationship becomes clouded by uncertainty and suspicion, we have no chance of pressing successfully for improvements in the situation of the Hungarians there or enforcement of their rights. What is more, Hungary's reputation would suffer in the eyes of the Euro-Atlantic community.<sup>376</sup>

Die Kritik zielte erklärtermaßen auf die Wiederherstellung des aus Sicht der sozialistisch-liberalen Koalition ursprünglich gegebenen und von der Regierung Antall zerstörten Gleichgewichts zwischen den drei Hauptzielen ungarischer Außenpolitik, über die ein außenpolitischer Allparteien-Konsens bestanden hatte.

Die Frage, worin genau dieser Konsens bestanden hatte und wann er zu Ende ging, ist schwer zu beantworten. In einigen Fragen bestand Konsens, in anderen niemals. Obwohl die Opposition bereits 1991 eine kritische Haltung an den Tag legte, gab es Kernfragen, in denen Konsens bestand, und andere, in denen die Auseinandersetzungslinie innerhalb der konservativen Koalition und nicht zwischen Regierung und Opposition verlief. Ein Beispiel für ersteres ist das im März 1993 verabschiedete sicherheitspolitische Konzept, eines für letzteres die Ratifizierung des ukrainisch-ungarischen Grundlagenvertrages im März 1993.<sup>377</sup> In den Jahren 1990 und 1991 war das Element des Konsenses eindeutig vorherrschend. Ein Blick auf die erste außenpolitische Grundsatzdebatte der Nationalversammlung vom 15. Oktober 1991 zeigt, daß die Opposition im wesentlichen denselben Kurs wie die Regierung verfolgte, er sollte nur professioneller umgesetzt werden. Der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Horn, sagte in dieser Debatte:

[...] in solch einem kleinen Land ist der Konsens in der Außenpolitik, über unsere internationalen Aktivitäten, notwendig. Ich glaube, daß ein solcher Konsens in den wichtigsten Fragen besteht. Die im Parlament vertretenen Parteien können ihre engen parteipolitischen Interessen überwinden und

---

<sup>375</sup> Külpolitika [Außenpolitik], in: Fordulat, Biztonság, Felemelkedés: Szabad Demokraták Szövetsége Választási Program [Wendepunkt, Sicherheit, Aufstieg: Wahlprogramm des Bundes der Freien Demokraten], Budapest 1994, S. 245.

<sup>376</sup> László Kovács, Interview mit Európai utas, Februar 1995, in: Current Policy, No. 2/1995, S. 2.

<sup>377</sup> Vgl. Kapitel II, Abschnitt 2.1 bzw. Abschnitt 5.3 in diesem Kapitel.

zu einer Übereinstimmung in Fragen kommen, die das Land ernsthaft betühren.<sup>378</sup>

In einigen anderen Fragen konnte die Regierung nicht auf die Unterstützung der Opposition zählen. Dazu gehörte der Schaden, den die Regierung in den ersten 18 Monaten ihrer Amtszeit den Beziehungen zur Sowjetunion zugefügt hatte, ebenso verschiedene Skandale, insbesondere der Waffenverkauf an Kroatien und die umfangreiche Reorganisation des außenpolitischen Apparats. Weiterhin kritisierte die Opposition die Weigerung der Regierung, auch auf friedliche Grenzveränderungen zu verzichten, und überhaupt deren nationalistischen Ton in der Nachbarschaftspolitik.<sup>379</sup> Es ist schwierig, zu entscheiden, was letztlich prägend war, Konsens oder Differenzen; manchmal stand das eine Element im Vordergrund, manchmal das andere. Wichtiger ist jedoch eine andere Unterscheidung: Ein außenpolitischer Konsens in den Zielen scheint in einer Demokratie möglich zu sein, daß er sich auch auf die Mittel erstreckt, ist sehr viel unwahrscheinlicher. Die Tatsache, daß beides häufig vermengt wird, hat viel zu der Debatte über Konsens und Nicht-Konsens in der ungarischen Außenpolitik seit dem Systemwechsel beigetragen.

Als ihre drei außenpolitischen Hauptziele nannte die Regierung Horn die Integration Ungarns in die euro-atlantischen Organisationen, gutnachbarliche Beziehungen zu den Staaten Mittel- und Osteuropas und die Anerkennung der Rechte der ethnischen Ungarn jenseits der Landesgrenzen.<sup>380</sup> Diese Prioritäten seien aufeinander bezogen, so Außenminister Kovács, "so not any of them can be subordinated to the others."<sup>381</sup> Die neue Regierung betonte ausdrücklich die Kontinuität in den Zielen und schrieb das Moment des Wandels nur der unterschiedlichen Gewichtung dieser Ziele zu. So erklärte Kovács in der Parlamentsdebatte am 22. Februar 1995: "The priorities in the government's programme of foreign policy represent a continuity, while the government's foreign policy marks a change in terms of the interpretation placed on the relations between the priorities [...]"<sup>382</sup> Der Ministerpräsident setzte in

<sup>378</sup> Horn Gyula hozzászólása [Beitrag von Gyula Horn], in: Az Országgyűlés 1991. évi őszi ülészaka 14. ülésnapjának jegyzőkönyve, 1991. október 15-én, kedden [Verhandlungen des 14. Tages der Herbstsitzung der Nationalversammlung von Dienstag, den 15. Oktober 1991], Spalte 10770.

<sup>379</sup> Zur Kritik der Außenpolitik in den ersten beiden Jahren der Amtszeit der Regierung An-tall vgl. Pál Dunay, Külpolitika [Außenpolitik], in: A váltás rendszere. Tanulmányok a kormány politikájáról [Das System des Wandels. Studien über die Politik der Regierung], Budapest 1992 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány), S. 135-156. Etwas später schrieb Meiszter zu diesem Thema für dieselbe Stiftung zwei Broschüren: Dávid Meiszter, Biztonságpolitikai filozófia egy alternatív gyarkorlathoz [Eine Philosophie der Sicherheitspolitik für eine alternative Praxis], Budapest 1993 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány); ders., Biztonságpolitikánk a gyakorlatban [Unsere Sicherheitspolitik in der Praxis, Budapest 1993 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány).

<sup>380</sup> Vgl. The Programme of the Government of the Republic of Hungary 1994-1998, Budapest 1994, S. 108.

<sup>381</sup> László Kovács, Address delivered on 'The Institutionalization of the CSCE Seminar' (Budapest, 2.9.1994), in: Current Policy, No. 13/1994, S. 2.

<sup>382</sup> László Kovács, Opening Address to the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament on February 22, 1995, in: Current Policy, No. 3/b/1995, S. 7.

derselben Debatte einen spürbar anderen Akzent: "I would like respectfully to draw the attention of opposition members to the fact that this government is going to complete the process of accession to the EU and accession to NATO, or creating the opportunities for this. The government will subordinate everything else to this."<sup>383</sup> Als der Außenminister einige Wochen später in einem Interview gefragt wurde, ob seine Meinung nicht der des Ministerpräsidenten widerspreche, antwortete er:

Eine derartige Annahme ist völlig unbegründet. In meiner Rede sprach ich davon, daß die drei Hauptrichtungen der Außenpolitik eng verbunden sind [...]. In seinem Beitrag bezog sich der Ministerpräsident nicht auf eine Rangfolge außenpolitischer Aktivitäten. Er betonte, daß die sozioökonomische Modernisierung im Land unseren Integrationsanstrengungen untergeordnet werden muß. Ohne Modernisierung keine Integration, ohne Integration ist die Modernisierung unmöglich. Vielleicht weil sie nicht über ein geschlossenes Europakonzept verfügen, haben einige prominente Oppositionspolitiker Schwierigkeiten, zu verstehen, daß die drei Elemente der Außenpolitik, Integrationsziele, gute Beziehungen zu den Nachbarn und eine Außenpolitik, die die Interessen der ungarischen Minderheiten berücksichtigt, eng verbunden sind; es ist unmöglich, eines gegen das andere zu stellen.<sup>384</sup>

Im Lichte der obigen Stellungnahmen muß man diese Interpretation jedoch bezweifeln, auch wenn in Parlamentsdebatten Begriffe benutzt werden, die selbst zwischen Mitgliedern derselben Regierung nicht immer abgestimmt sind.

Kovács begnügte sich nicht damit, Kontinuität in den Zielen festzustellen, sondern versuchte selbst in der Form, an die Politik der Vorgängerregierung anzuknüpfen. Das Konzept der Grundlagenverträge erläuterte der Außenminister folgendermaßen:

[...] the government is quite aware that an excellent system of relations between two countries can be built up without a basic treaty between them. [...]. But one of the prevailing conditions for us has been that two of our neighbours already initiated the conclusion of basic treaties well before this government took office, while we inherited from the previous government a set of negotiations of two and a half years' standing on the question of the Hungarian-Romanian basic treaty.<sup>385</sup>

---

<sup>383</sup> Gyula Horn, Contribution to the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament, in: Current Policy, No. 3/a/1995, S. 6.

<sup>384</sup> A hazai háttér hitelesíti a külpolitikát. Interjú Kovács László külügyminiszterrel [Der innenpolitische Hintergrund bekräftigt die Außenpolitik. Interview mit Außenminister László Kovács], in: Magyar Hírlap, 11.3.1995.

<sup>385</sup> Kovács, 22.2.1995, a.a.O. (Anm. 121), S. 11.

Damit übertrug Kovács die Verantwortung für das Konzept der Grundlagenverträge auf die alte Regierung. Bei so viel Betonung von Kontinuität könnte man meinen, außer Interpretationsnuancen in bezug auf allgemein geteilte Ziele habe sich nichts geändert. In Wirklichkeit aber ging es um nicht weniger als um die tendenzielle Umkehrung des Verhältnisses von bilateraler Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik und damit um einen grundlegenden konzeptionellen Wandel in einem der beiden Hauptfelder ungarischer Außenpolitik.

Den Bezug zwischen Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik formulierte das Regierungsprogramm so: "Unless Hungary's relations with its neighbours are normalised and improved, there is no chance of bringing about an improvement in the situation of Hungarian minorities in those countries."<sup>386</sup> Das ist genau die Umkehrung der Antall-Doktrin der Unterordnung der Nachbarschaftsbeziehungen unter den Minderheitenschutz. Und anders als bei Jeszenszky, der die Selbstverwaltung der Minderheiten auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts als Schlüsselfrage für Stabilität und Sicherheit bezeichnet hatte, heißt es jetzt im Regierungsprogramm: "Close co-operation, good relations and a broad range of ties with neighbouring countries [...] are all indispensable from the standpoint of Hungary's security, regional stability [...]."<sup>387</sup> Schließlich legte das Regierungsprogramm dar, daß die Aussöhnung mit den Nachbarn unverzichtbare Bedingung für die Unterstützung von Ungarns Wunsch nach europäischer Integration durch den Westen sei. Diese Erkenntnis war zwar auch von Vertretern der Regierung Antall formuliert worden, blieb aber letztlich folgenlos. Die Frage gutnachbarlicher Beziehungen wurde damit für die Regierung Horn zu einem zentralen Zugang für alle drei außenpolitischen Schwerpunkte - Westintegration, regionale Kooperation und Minderheitenrechte. Die Minderheitenpolitik, für die Kabinette Antall und Boross der außenpolitische Dreh- und Angelpunkt, wurde konzeptionell zu einer abhängigen Variablen. Insofern kann die Analyse der inneren Beziehungen zwischen den drei außenpolitischen Prioritäten der Regierung Horn weder bestätigen, daß diese gleichgewichtig angelegt waren, noch, daß im Vergleich zur Außenpolitik der Regierung Antall das Hauptmoment in Kontinuität besteht.

Der grundlegenden Veränderung des Gesamtkonzepts entsprachen weitreichende Modifikationen in den Einzelfeldern, insbesondere in den Fragen der Grenzen und der Minderheitenpolitik. Die Regierung Horn erklärte, daß sie bereit sei, "mutual renunciation of territorial claims, the recognition of present frontiers"<sup>388</sup> in Grundlagenverträge aufzunehmen. Dieser Kurswechsel wurde innenpolitisch durch die Tatsache ermöglicht, daß "[i]n Hungary the public, at a level of consensus or near-consensus, also rejects any effort or even

---

<sup>386</sup> Regierungsprogramm 1994, a.a.O. (Anm.119), S. 109.

<sup>387</sup> Ebd.

<sup>388</sup> Ebd.

governmental talk of changing the borders."<sup>389</sup> Die Verbindung zwischen Grenzfrage und Minderheitenpolitik wurde insofern aufrechterhalten, als die Regierung darauf bestand, daß es ohne Minderheitengarantien keine Grundlagenverträge geben könne. Indem der Verzicht auf jede Grenzveränderung aber von vornherein öffentlich zugestanden wurde, verlor er den Charakter eines 'bargaining chip'. Irritierend wirkte in diesem Zusammenhang allerdings eine Aussage von Außenminister Kovács, der in einem Interview "minor border adjustments"<sup>390</sup> für möglich hielt.

Das erste Signal für die Minderheitenpolitik der neuen Regierung gab noch in der Wahlnacht Horn selbst, als er sich in bewußtem Gegensatz zu Antall als Ministerpräsident von zehneinhalb Millionen ungarischer Staatsbürger bezeichnete und damit die in Ungarn lebenden Minderheiten ein- und die ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern ausschloß. Auf die Interviewfrage: "Bedeutet das vice versa, daß die Auslandsmagyaren aus ihrer Loyalität zum Mutterland entlassen sind?", antwortete Kovács:

Richtig, so sehe ich das. Die Bindung der Minderheit an Ungarn ist eine historische, ethnische, kulturelle, gefühlsmäßige. Mit Loyalität hat sie nichts zu tun. Die juristische, staatsbürgerliche Pflicht zur Loyalität besteht einzig und allein gegenüber dem Gastland, dessen Bürger die Minderheitsangehörigen sind.<sup>391</sup>

Damit war eine klare Trennlinie zwischen staatlicher Kompetenz und ethnisch-kulturellem Zusammengehörigkeitsgefühl gezogen.

Die Opposition kritisierte, die Regierung würde zu viel versprechen: "Die Linksregierung ist jetzt mehr als sieben Monate im Amt. Die alt-neue Führung hat sich in dieser kurzen Zeitspanne den Titel einer 'Regierung der unverantwortlichen Versprechungen' erworben."<sup>392</sup> Darüber hinaus hatten die Oppositionsparteien vier inhaltliche Befürchtungen bezüglich der neuen Politik der Regierung: Erstens würde die finanzielle Hilfe für die Minderheitenorganisationen in Rumänien und der Slowakei gekürzt werden. Zweitens würde 'Duna televízió', das Satellitenfernsehen, das im ganzen Karpatenbecken zu empfangen ist, abgeschafft. Drittens würde das Amt für die Ungarn im Ausland geschlossen werden. Die Hauptsorge schließlich bestand darin, daß die Regierung in Grundlagenverträgen die Grenzen endgültig festschreiben und auf kollektive Rechte und Autonomie verzichten würde. Diese Befürchtung wurde auch von FIDESZ geteilt:

---

<sup>389</sup> Brown University, Center for Foreign Policy Development of the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Security for Europe Project, Final Report, Providence, R.I. 1993, S. 15.

<sup>390</sup> Kovács, Februar 1995, a.a.O. (Anm. 115), S. 6.

<sup>391</sup> László Kovács, Interview in: Die Weltwoche, 8.9.1994.

<sup>392</sup> Csót György hozzászólása [Beitrag von György Csóti], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. február 22-én, szerdán [Verhandlungen der Nationalversammlung von Mittwoch, den 22. Februar 1995], Spalte 5524.

In Richtung Westen gibt es Kontinuität mit der Vorgängerregierung, aber in östlicher Richtung ist ein Bruch mit der Praxis der Amtsvorgängerin zu verzeichnen. Dabei war die Erklärung über einen neuen Typ von Nachbarschaftspolitik entscheidend. Der Hauptzug der neuen Nachbarschaftspolitik ist, daß eine historische Versöhnung mit Rumänien und der Slowakei notwendig ist, die auf Grundlagenverträge gestützt werden soll. [...] Ich muß offen sagen, daß FIDESZ diese Nachbarschaftspolitik nicht versteht [...].<sup>393</sup>

Die drei erstgenannten, eher instrumentellen Punkte traten nicht ein, die letztgenannte inhaltliche Befürchtung jedoch weitgehend. Dementsprechend verlagerte sich die Kritik der Opposition an unerfüllten Versprechen bald auf unterzeichnete Grundlagenverträge, zuerst mit der Slowakei, später mit Rumänien.<sup>394</sup>

Die neue Regierung näherte sich allerdings vorsichtig an den konkreten Forderungszuschnitt ihrer Minderheitenpolitik an. Im Regierungsprogramm heißt es pauschal, daß man Minderheitenrechte "in compliance with international charters and norms"<sup>395</sup> fordere, später wurden das Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990<sup>396</sup> und die Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats<sup>397</sup> genannt. Damit wählte die neue Regierung das gegebene europäische Regelungsniveau, das Vertreter der Regierung Antall so oft als völlig unzureichend angeprangert hatten, als hauptsächlichen Bezugspunkt ihrer Forderungen zur Minderheitenpolitik. Inhaltlich ging es um die Begründung von Minderheitenrechten sowie vor allem um den Umgang mit den innen- wie außenpolitisch brisanten Konzepten von Autonomie und kollektiven Rechten. Hier blieb das Bild noch lange unklar und widersprüchlich, bis die Prozesse im Zusammenhang mit der Unterzeichnung des rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrags am 16. September 1996 zu einer Klärung führten.

Im Unterschied zu ihrer Vorgängerin begründete die Regierung Horn in ihren offiziellen Aussagen Minderheitenrechte nicht mit dem Selbstbestimmungsrecht, zumindest findet sich im Regierungsprogramm und den veröffentlichten Reden des Ministerpräsidenten und des Außenministers kein entsprechender Hinweis. Kovács sprach statt dessen von "human rights with particular em-

---

<sup>393</sup> Németh Zsolt hozzászólása [Beitrag von Zsolt Németh], in: ebd., Spalten 5466-7.

<sup>394</sup> Vgl. Abschnitte 3.2 und 2.2 in diesem Kapitel.

<sup>395</sup> Regierungsprogramm 1994, a.a.O. (Anm. 119), S. 108.

<sup>396</sup> Vgl. Dokument des Kopenhagener Treffens der KSZE über die Menschliche Dimension, 29.6.1990, in: Fastenrath (Hrsg.) 1992, a.a.O. (Anm. 84), S. H.1, 1-25.

<sup>397</sup> Vgl. Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskommission, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. bis 5. Februar 1993 in Straßburg, Drucksache 12/4572, 15.3.1993, S. 12-16.

phasis on the minority rights"<sup>398</sup>, Horn vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom "principle of positive discrimination"<sup>399</sup>, einem spezifischen Instrument also zur Durchsetzung von Menschenrechten. Tabajdi dagegen, Staatssekretär für Minderheitenfragen im Amt des Ministerpräsidenten, vertrat eine deutlich andere Position. Er argumentierte gegen die Position, Minderheitenrechte lediglich als Teil der Menschenrechte zu behandeln:

Vor vier Jahren wurde versucht, die Minderheitsrechte als eine Art Untergruppe der Menschenrechte zu behandeln, auf heute ist es jedoch eindeutig geworden, daß der Zusammenhang zwischen den Menschenrechten und den Minderheitsrechten zwar außerordentlich eng sind, der Schutz und die Sicherung letzterer eine vollkommen selbständige Disziplin ist.<sup>400</sup>

Tabajdi plädierte statt dessen, wenn auch mit bestimmten taktischen Einschränkungen, für ein Festhalten an der traditionellen Konzeption von Minderheitenpolitik:

Begriffe wie kollektive Rechte, interne Selbstbestimmung, Autonomie und Identität haben eine bewahrende Kraft. Jedoch sind diese Begriffe nicht immer reichlich geklärt, müßten sie exakter erläutert werden. Rumänische und slowakische politische Kräfte nutzen eben den Umstand für sich aus, daß die Begriffsbestimmung selbst im Westen reichlich verschwommen wirkt. Das soll keinem Verzicht auf diese Begriffe das Wort reden. Vielmehr sollte man sich immer im klaren darüber sein, wann man mit diesen allgemeinen Definitionen in den Beziehungen zum Westen hausieren geht und wann es besser angeraten ist, die Ansprüche in konkrete Punkte zu kleiden.<sup>401</sup>

Der Begriff 'kollektive Rechte' taucht im Regierungsprogramm und den Reden von Horn und Kovács nicht mehr auf, bei Tabajdi dagegen, wie gesehen, sehr wohl. In einer Reihe von Gesprächen mit Vertretern des Außenministeriums und Mitgliedern der SZDSZ-Fraktion war mit einer Ausnahme niemand zu finden, der diesen Begriff positiv besetzen wollte. Das Spektrum der Aussagen reichte von der Einschätzung, daß kollektive Rechte nicht durchgesetzt werden könnten,<sup>402</sup> daß diese Debatte sinnlos sei,<sup>403</sup> über die Perzeption, daß

---

<sup>398</sup> László Kovács, Speech at the UN General Assembly (Rede auf der 49. VN-Vollversammlung, 3.10.1994), in: Current Policy, No. 15/1994, S. 1.

<sup>399</sup> Address by the Prime Minister of Hungary on the occasion of the 2nd part of the 1995 Session of the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 26.4.1995, Council of Europe Press Release, 26.4.1995, S. 2.

<sup>400</sup> Csaba Tabajdi, Aktuelle Fragen des internationalen Minderheitenschutzes am Ende des Jahres 1994, Vortrag am 24.10.1994 [Manuskript], S. 1.

<sup>401</sup> Csaba Tabajdi, Ungarntum jenseits der Landesgrenzen, Strategische Fragen einer effektiveren Interessenvertretung, in: Pester Lloyd, 25.10.-1.11.1995.

<sup>402</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.5.1995.

die Regierung sage, daß kollektive Rechte nicht mit europäischen Normen übereinstimmen.<sup>404</sup> Ein anderer Mitarbeiter des Außenministeriums hielt dagegen daran fest, daß Minderheiten individuelle und kollektive Rechte hätten.<sup>405</sup> Demgegenüber kamen zwei SZDSZ-Abgeordnete zu der Bewertung, dies sei eine dumme ideologische Debatte,<sup>406</sup> Ausdrücke wie kollektive Rechte und Territorialautonomie solle man den Gelehrten überlassen und beiseite legen.<sup>407</sup> Damit hatte sich beim SZDSZ eine deutliche Positionsänderung vollzogen. Denn noch im Frühjahr 1993 hatte der SZDSZ-Abgeordnete István Mészáros, vor und nach den Wahlen von 1994 stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte, Minderheiten und Religionsangelegenheiten, geschrieben: "As an individualist I am rather suspicious of any collective idea. Nevertheless, after a long, deep struggle with myself I can now accept the collective right concept with ethnic minorities [...]"<sup>408</sup> Bei der MSZP war das Bild lange nicht so eindeutig. Man muß sich jedoch vor Augen halten, daß sich die Regierung mit der Bindung ihrer Minderheitenforderungen an das internationale Regelungsniveau ein Instrument erwarb, um Abstand zu weitergehenden Forderungen zu halten, für die es im Westen keine Unterstützung gab.

Was das Autonomiekonzept betrifft, so unterstützte die Regierung laut ihrem Programm "aspirations to autonomy in line with European practice."<sup>409</sup> Damit wurde eine Formulierung mit Europabezug gewählt, die alle konkreten Fragen zunächst offenließ. Insbesondere in der SZDSZ-Fraktion war Distanz zum Autonomie-Begriff als solchem zu verspüren: Autonomie könne erreicht werden, ohne von Autonomie zu sprechen, durch Dezentralisierung und freien Kontakt zwischen den Gemeinderegierungen.<sup>410</sup> Dieselbe Auffassung vertrat ein Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland,<sup>411</sup> ein Mitarbeiter des Außenministeriums meinte, diese großen Worte sollte man nicht in sein Arsenal aufnehmen.<sup>412</sup> Ein anderer Mitarbeiter des Außenministeriums meinte hingegen, es sei für keine ungarische Regierung möglich, das Konzept der Autonomie zurückzuweisen.<sup>413</sup> Und Staatssekretär Tabajdi betonte in einem Grundsatzreferat: "In der Ausübung der Minderheitenrechte ist die Autonomie unumgänglich. Ob das nun bestimmten Ländern und einigen Organisationen gefällt oder nicht, Tatsache ist, ein Gespenst geht in Mittel- und Osteuropa herum, das Gespenst der Autonomie."<sup>414</sup> Ein im Mai 1994 veröffentlichtes

---

<sup>403</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

<sup>404</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 22.5.1995.

<sup>405</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 31.5.1995.

<sup>406</sup> Gespräch mit Mitglied der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995.

<sup>407</sup> Gespräch mit Mitglied der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995.

<sup>408</sup> István Mészáros, *The Regulation of Ethnic Minority Rights in Hungary*, in: *Liberal Voice Hungary*, Vol. 2, No. 1/1993, S. 9.

<sup>409</sup> Regierungsprogramm 1994, a.a.O. (Anm. 119), S. 88.

<sup>410</sup> Gespräch mit Mitglied der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995.

<sup>411</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

<sup>412</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 22.5.1995.

<sup>413</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.11.1994.

<sup>414</sup> Tabajdi, 24.10.1994, a.a.O. (Anm. 139), S. 8.

Positionspapier der MSZP unterstützte ebenfalls "endeavors of ethnic Hungarian communities in neighbouring countries to achieve cultural, administrative, and regional autonomy"<sup>415</sup>. Diese erhebliche Spannbreite von Positionen gegenüber Autonomie als solcher verringerte sich etwa, wenn nach der Art der Autonomie gefragt wurde. Territoriale Autonomie fand im Regierungsprogramm, in Reden von Horn und Kovács keine Erwähnung. Ein Mitarbeiter des Außenministeriums sagte, Autonomie im territorialen Sinne sei kontraproduktiv,<sup>416</sup> ein Mitglied der SZDSZ-Fraktion äußerte, es sei gegen ethnisch begründete territoriale Autonomie.<sup>417</sup> Daß auch dies eine Positionsänderung darstellte, verdeutlicht ein Artikel der SZDSZ-Sekretärin für Minderheitenfragen, Törzsök, aus dem Frühjahr 1993, wo es heißt: "We, liberals, recognize the minorities' right to establish autonomy in its various forms."<sup>418</sup> Dagegen meinte ein Mitglied der MSZP-Fraktion, daß es sich auch territoriale Autonomie, eine ethnische Region, als einen von vielen Wegen zur Einlösung von Minderheitenrechten vorstellen könne.<sup>419</sup> Tabajdi zog die Grenzlinie, ohne den Begriff territorialer Autonomie auszusprechen, folgendermaßen:

Unter anderem wurde nicht eindeutig geklärt, in welchem Verhältnis die Autonomie der Minderheit zum Verwaltungssystem des gegebenen Landes steht, weiterhin, auf welche Bereiche sich die Autonomie bezieht, das heißt auf was erstreckt sich die Kompetenz der Minderheit, kann sich diese in erster Linie auf die Kultur, Bildung, Wissenschaft erstrecken und auf welche Bereiche nicht. Hier in Mittel- und Osteuropa können solche Fragen die Außenpolitik, Landesverteidigung, Finanzpolitik, das Gericht und die Polizei sein.<sup>420</sup>

Dabei wurde bei Tabajdi letztlich nicht ganz klar, welche Formen von Autonomie er anstrebte. Einerseits schrieb der Staatssekretär: "Die Taktik dürfte nicht daraus bestehen, eine Gebietsautonomie anzustreben."<sup>421</sup> Andererseits sah er in Südtirol einen Modellfall: "Wir müssen bei Bewahrung unseres Grundziels auf Erreichen von Autonomieformen ausharren, bis eine günstigere Periode für die Frage der Minderheiten heranbricht."<sup>422</sup> Auch in dem bereits erwähnten Positionspapier der MSZP war eine wenig eindeutig Bestimmung des Verhältnisses von territorialer und kultureller Autonomie vorgenommen worden: "The HSP believes that there is both an opportunity and a

---

<sup>415</sup> The Hungarian Socialist Party on the Relation between the Nation, Democracy, and Modernization, in: Hungarian Socialist Party (Hrsg.), Socialist Bulletin, No. 2/1994, S. 13.

<sup>416</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.11.1994.

<sup>417</sup> Gespräch mit Mitglied der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995.

<sup>418</sup> Erika Törzsök, The Free Democrats' Minority Policy, in: Liberal Voice Hungary, Vol. 2, No. 1/1993, S. 10.

<sup>419</sup> Gespräch mit Mitglied der MSZP-Fraktion, 1.6.1995.

<sup>420</sup> Tabajdi, 24.10.1994, a.a.O. (Anm. 139), S. 8.

<sup>421</sup> Tabajdi, 25.10.-1.11.1995, a.a.O. (Anm. 140).

<sup>422</sup> Ebd.

necessity to eventually develop ethnic Hungarian autonomous administrative regions as part and parcel of cultural autonomy [...]."<sup>423</sup>

Jenseits dieses Fragenkomplexes findet sich im minderheitenpolitischen Konzept der Regierung Horn eine stärkere Betonung der wirtschaftlich-sozialen Dimension. Im Regierungsprogramm heißt es: "The Government accords special importance to the integration of the entrepreneurial activities of ethnic Hungarians beyond Hungary's borders in Hungary's economic co-operation with neighbouring countries."<sup>424</sup> Den Minderheitenangehörigen solle ermöglicht werden, Mitglieder der Mittelschichten zu werden. Diese Orientierung wurde von Tabajdi noch einmal unterstrichen, der der "Schaffung einer Existenz" dieselbe Bedeutung beimaß wie der "Bewahrung und Entwicklung der Identität" und daraus die Schlußfolgerung zog, daß dem Kampf gegen die kulturelle der "gegen die Eigentumsdiskriminierung"<sup>425</sup> zur Seite treten müsse.

Den Abschluß von Grundlagenverträgen mit Rumänien und der Slowakei hat die Regierung Horn seit Beginn ihrer Amtszeit energisch vorangetrieben. Dessen ungeachtet wurden das Konzept der Grundlagenverträge und der Stabilitätspakt im außenpolitischen Apparat zunächst eher skeptisch bewertet: Ein Mitarbeiter des Außenministeriums sagte, er würde die Bedeutung eines Grundlagenvertrages nicht überbetonen.<sup>426</sup> Ein anderer Mitarbeiter dieses Ministeriums äußerte, er sei skeptisch gegenüber der Bedeutung der Grundlagenverträge und auch gegenüber dem Stabilitätspakt. Dieser sei erstens ein Selbstzweck Frankreichs, und zweitens ginge nichts ohne bilaterales Einvernehmen. Die Bedingungen in Rumänien seien aber noch nicht gegeben.<sup>427</sup> Ein Mitarbeiter des Amtes für die Ungarn im Ausland meinte, der Stabilitätspakt spreche nur über Grenzen und das entspräche der Position Rumäniens und der Slowakei. Es gäbe aber keinen Grundlagenvertrag ohne Minderheiten Garantien.<sup>428</sup> Aus diesen Äußerungen sprach zum einen die Sorge, durch den Stabilitätspakt zu Grundlagenverträgen gedrängt zu werden, die nur unzureichende Minderheitengarantien enthalten. Zum anderen drückte die Skepsis gegenüber der Konzeption von Grundlagenverträgen aber auch aus, daß jenseits des unbestreitbaren politischen Willens, die Nachbarschaftsbeziehungen grundlegend zu verbessern, noch nicht endgültig darüber entschieden war, welches Forderungsniveau in Sachen Minderheitenrechten die Regierung nun *genau* anzielen wollte.

Vom Amtsantritt der Regierung Horn bis zum Abschluß des rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrages war der Fragenkomplex kollektiver Rechte und der Autonomie-Konzeption in einen seltsamen Nebel gehüllt: Er war existent oder auch nicht, je nachdem, mit wem man sprach. Auf der deklaratorischen

<sup>423</sup> An Action Plan for the Nation, in: Socialist Bulletin, a.a.O. (Anm. 154), S. 14.

<sup>424</sup> Regierungsprogramm 1994, a.a.O. (Anm. 119), S. 88.

<sup>425</sup> Tabajdi, 25.10.-1.11.1995, a.a.O. (Anm. 140).

<sup>426</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 15.11.1994.

<sup>427</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 16.11.1994.

<sup>428</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Amtes für die Ungarn im Ausland, 24.11.1994.

Ebene der Regierungspolitik spielten kollektive Rechte und territoriale Autonomie keine wesentliche Rolle mehr. Die Position Tabajdis repräsentierte eher die Ausnahme als die Norm, sie signalisierte aber auch, daß die Positionen in der größeren der beiden Koalitionsparteien noch keineswegs so geklärt waren, wie man das nach Lektüre des Regierungsprogramms und der Grundsatzzreden von Ministerpräsident und Außenminister hätte vermuten können. Auf der Ebene der realen Politik ließ sich dieses Urteil allerdings nur mit Einschränkungen aufrechterhalten. Wie die Analyse der Verhandlungen über die Grundlagenverträge mit der Slowakei und Rumänien in den Abschnitten 3 und 2 zeigen wird, existierte in der zentralen Frage, ob die Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats kollektive Rechte und territoriale Autonomie abdeckt, eine gewisse Ambiguität in den Interpretationen und Ambitionen. Während die Mehrzahl der Regierungsvertreter und -mitarbeiter diesen Anspruch verneinte, hielt eine Minderheit daran fest und begriff die Grundlagenverträge als Station hin zu diesem Ziel. Ein vergleichbares Bild ergab sich auf der Parteebene: Während sich die SZDSZ ohne erkennbare Einschränkungen vom Konzept kollektiver Rechte und territorialer Autonomie gelöst hatte, waren in der MSZP zwei Strömungen auszumachen, von denen die eine an diesen Zielen festhielt, während die andere sie - eher stillschweigend - aufgegeben zu haben schien. Da es aber innerhalb der MSZP keine öffentlich geführte Debatte über diese Themen gab, war schwer, wenn überhaupt, abzuschätzen, wie stark die beiden Strömungen waren, wo genau ihre Differenzen lagen und wo Gemeinsamkeiten. Auffällig war nur, daß beide Koalitionsparteien zwar die Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik der Vorgängerregierung angegriffen und auch ein eigenes Konzept für die Nachbarschaftspolitik vorgestellt hatten, sich aber bei den konzeptionellen Problemen der Minderheitenpolitik und vor allem bei der Beantwortung der Frage, warum sie ihr Konzept vor den Wahlen 1994 verändert hatten, auffallend zurückgehalten hatten. Neben innerparteilichen Dissensen in der MSZP mag der Grund dafür auch in der Angst gelegen haben, den Oppositionsparteien bzw. den Organisationen der ungarischen Minderheiten Zündstoff zu liefern.

Die Auflösung dieser unübersichtlichen Gemengelage war das Ergebnis einer gänzlich unbeabsichtigten Krise, die genauso schnell entstand, wie sie gelöst wurde, und deren schnelle Lösung den Blick darauf verstellen kann, wie tiefgreifend die in ihr enthaltene Richtungsentscheidung war, deren Ergebnis gerade diejenigen nicht befriedigen konnte, die sie ausgelöst hatten. Im Sommer 1996 trafen sich Vertreter der Verbände und Parteien der ungarischen Minderheiten und mehrere Mitglieder der ungarischen Regierung zu einer Konferenz über Minderheitenpolitik. Dort wurde eine Erklärung abgegeben, in der es heißt,

that the fundamental condition of the preservation of the identity of Hungarians living beyond the borders, their survival and development as a community, and their survival in their homeland is the creation of self-government and autonomy in accordance with the current European practice and in the spirit of international standards. Coordinated support is to be given to the autonomy endeavours [...] of the Hungarian communities beyond the borders, as means to settle their situation based on the equality guaranteed by the constitution.<sup>429</sup>

Obwohl ihr Text eher verschwommen formuliert war, wurde das politische Ziel dieser Erklärung nicht nur in Rumänien und der Slowakei, sondern auch in Deutschland und den USA sofort erkannt: Es bestand in dem Versuch, die ungarische Regierung auf eine zustimmende Position zu kollektiven Rechten und Autonomie festzulegen oder sich einer solchen zumindest anzunähern. Die Regierungen der beiden genannten westlichen Länder reagierten prompt und deutlich: "Even the United States reminded Budapest of its earlier pledge not to change its neighbourhood policy. The U.S. government stated that while it supported the aspirations of Central European minorities to preserve their cultural heritage, it rejected any drive to territorial autonomy based on ethnic criteria."<sup>430</sup> Die Reaktion der deutschen Bundesregierung, die ihr Unverständnis über diese Wendung ungarischer Minderheitenpolitik ausdrückte und die Frage aufwarf, ob die Erklärung als Teil einer strategischen Revision aufgefaßt werden sollte, war für die ungarische Führung nicht weniger schrecklich. Das Außenministerium fand sich in einem Alptraum wieder. "The Horn government was suddenly in danger of seeing its previous successes disappear overnight."<sup>431</sup> Diese Lage trug mit Sicherheit dazu bei, daß in der Frage des rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrages rasch eine Kompromißlösung gefunden wurde. Der Ministerpräsident fand es nach dem ungarisch-ungarischen Gipfeltreffen notwendig, zu erklären, daß sich die Minderheitenpolitik der Regierung nicht geändert habe.<sup>432</sup> Der Außenminister wurde vom Ehrenpräsidenten des RMDSZ, Tökés, beschuldigt, er habe "eine Neigung, die ungarische Nation als ganze für die angeblichen Interessen des ungarischen Staates aufzugeben." Kovács antwortete mit dem Hinweis, daß "Ungarns euro-atlantische Integration kein angebliches, sondern ein sehr reales Interesse darstellt. Das ist nicht das Interesse des ungarischen Staates, sondern das der gesamten ungarischen Nation, eine historische Chance, aufzuholen."<sup>433</sup>

---

<sup>429</sup> Joint Declaration from the Conference 'Hungary and Hungarians Beyond the Borders' Held in Budapest on 4-5 July 1996, in: *Transition*, Vol. 2, No. 18, 6.9.1996, S. 49.

<sup>430</sup> OMRI Daily Digest, 5.8.1996.

<sup>431</sup> Michael Shafir, A Possible Light at the End of the Tunnel, in: *Transition*, Vol. 2, No. 19, 20.9.1996, S. 30.

<sup>432</sup> Vgl. Ildikó Csuhaj, Horn: Nem változik a kisebbségpolitika [Horn: Die Minderheitenpolitik ändert sich nicht], in: *Magyar Hírlap*, 17.6.1996.

<sup>433</sup> Zit. nach: Kovács válaszol Tökés bírálóira [Kovács antwortet auf die Kritik von Tokés], in: *Magyar Hírlap*, 17.6.1996.

Der ganze Vorgang schuf eine Atmosphäre, in der man im Westen meinte, wieder die Schatten der Vorgängerregierung zu spüren. Ministerpräsident und Außenminister handelten jedoch schnell und eindeutig, man konnte allerdings angesichts der Ernsthaftigkeit der Situation eine gewisse Hast bemerken. Auf institutioneller Ebene legte der Vorfall die Risiken bloß, die mit der Existenz des weithin unabhängigen Amtes für die Ungarn im Ausland für den einheitlichen Charakter ungarischer Außenpolitik verbunden sind.

Im rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag ist in einer Fußnote eine Formulierung enthalten, die besagt, daß Empfehlung 1201 keine Berufungsgrundlage für kollektive Rechte oder territoriale Autonomie auf ethnischer Basis darstellt.<sup>434</sup> Damit legte sich nicht nur die Regierung Horn in dieser Frage endgültig fest, gebunden ist über den mittlerweile in Kraft getretenen Vertrag auch jede Folgerregierung, wenn sie nicht unübersehbare politische Kosten riskieren will. Damit ist auch einer weiteren innenpolitischen Debatte über das Thema die internationale Berufungsgrundlage entzogen. Es liegt nahe, dieses Ergebnis als Produkt ausländischen Einflusses zu begreifen, und dennoch ist dies, trotz der prompten Reaktion Deutschlands und der USA, nicht einmal die halbe Wahrheit. Die diplomatische Intervention westlicher Staaten konnte, erst recht in dieser kurzen Zeitspanne, nur deshalb wirksam sein, weil die Nachbarschaftspolitik der Regierung Horn ihrer Minderheitenpolitik von der Struktur ihrer logischen Verknüpfung her von Anfang an hierarchisch übergeordnet und beides dem Ziel der Westintegration untergeordnet war. Ohne diese gegenüber der Regierung Antall grundlegend veränderte Präferenzstruktur, die man auf deklaratorischer Ebene ebenso herausstellte, wie man gleichzeitig das Neue an ihr aus innenpolitischer Vorsicht verbarg, hätte westlichem Einfluß der für jeden Einfluß unabdingbare innenpolitische Resonanzboden gefehlt. Nur auf dieser Grundlage war es möglich, daß man in jenem Sektor der Außenpolitik der Horn-Regierung, der konzeptionell am unklarsten gefaßt war, der Minderheitenpolitik, zu so schnellen Entscheidungen kam, wie sie der Abschluß des rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrages repräsentierte.

Diese Entwicklung bedeutet nicht, daß auswärtige Minderheitenpolitik nun für Ungarn nachrangige Bedeutung haben würde. Es bedeutet aber, daß Ungarn die Durchsetzung von Minderheitenrechten nunmehr mit verändertem Instrumentarium und reduziertem Forderungsniveau betreibt: Im Mittelpunkt steht die Suche nach bilateralen Lösungen, die in europäische Rahmenregelungen eingebaut werden sollen. Das angestrebte Regelungsniveau liegt auf der Ebene des weitreichendsten europäischen Konsenses. Langfristig wahrscheinlich am bedeutendsten ist, daß die Regierung Horn damit auf eine eher indirekte Durchsetzungsstrategie umgeschaltet hat, die die Verfolgung beider Zielstellungen - Minderheitenrechte und Nachbarschaftsverhältnisse - gleichzeitig erlaubt und nicht von vornherein eines dem anderen unterordnet. Dieser

---

<sup>434</sup> Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

Strategiewechsel war nur möglich durch die Relativierung eines ethnopolitisch geprägten Verständnisses der Nation sowie der Aufgabe des Selbstbestimmungsrechts als des Begründungsprinzips für Minderheitenrechte. Beides zusammen ermöglichte die Reduzierung des Forderungsplafonds, vor allem durch die Aufgabe der Forderungen nach kollektiven Rechten und territorialer Autonomie. Die klarere Abgrenzung zwischen staatlicher Kompetenz und ethnisch geprägter Fürsorge entspricht nicht nur dem stärker demokratiepolitisch geprägten Verständnis der Nation, sondern gibt Ungarns Regierung und Parlament auch die Handlungskompetenz in zentralen außenpolitischen Problembereichen zurück, die durch die Gewährung eines de facto-Vetorechts an die Minderheitenorganisationen durch die Regierung Antall untergraben worden war. Eine solche 'Entkoppelung' erwies sich als höchst erfolgreich hinsichtlich der Westintegration. Die Politik der Regierung Horn neutralisierte die Minderheitenfrage als einen Faktor, der die Anstrengungen zur Westintegration untergraben könnte und bettete sie in den breiteren Rahmen der Nachbarschaftspolitik ein.

Insgesamt hat die sozialistisch-liberale Koalition damit die Haltung Ungarns zum Komplex der Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik westeuropäischen Erwartungen und Standards wesentlich angenähert. Der Wunsch nach Westintegration und die Notwendigkeit, der sich seit 1993 andeutenden Isolierung Ungarns wegen seiner Minderheitenpolitik zu entgehen, waren die entscheidenden Motive für diesen Politikwechsel.

## 2. Alte Konflikte und die Wende zur Zusammenarbeit mit Rumänien

Einen historischen Augenblick lang schien es, als könne in der Euphorie des Umbruchs in Rumänien die Last eines Generationen alten Minderheitenkonflikts abgetragen werden. Der Beitrag Ungarns und der ungarischen Minderheit in Rumänien zum Aufstand gegen das diktatorische System Ceausescus, der mit der Verfolgung von Pastor Tökés in Temeswar begonnen hatte, wurde von der rumänischen Öffentlichkeit allgemein anerkannt. In den Kämpfen im Dezember 1989 gegen bewaffnete Verbände, deren Identität und Auftraggeber bis heute nicht abschließend geklärt sind, unterstützte Ungarn ohne Zögern die rumänische Armee. Zwischen den Verteidigungsministerien und Generalstäben bestand laufende Kommunikation, die ungarische Armee hörte den Funkverkehr der Securitate ab und gab ihn weiter, Ungarn lieferte Lebensmittel und medizinische Hilfsgüter. Das Angebot, auch Waffen und Munition zu liefern, lehnte die rumänische Armee ab, davon habe man genug. Als erster Staat erkannte Ungarn die Front der Nationalen Rettung als einzige Vertretung Rumäniens an.<sup>435</sup> Am 29. Dezember 1989 besuchte Horn als erster Außenminister Bukarest und versicherte seinem rumänischen Amtskollegen Celac, daß Ungarn die territoriale Integrität und Souveränität Rumäniens voll und ganz respektieren werde. Von Rumänien forderte Horn weitgehende Minderheitenrechte:

ein weitgefaßtes Selbstbestimmungsrecht für die in Rumänien lebende ungarische Minderheit, die Herausgabe einer gemeinsamen Erklärung über die Rechte der Nationalitäten, die Zusicherung völliger Glaubensfreiheit und die Abschaffung der ungarnefeindlichen, diskriminierenden Verordnungen des früheren Systems, die Reisefreiheit für die Bürger unserer Länder, gegenseitige Eröffnung von Generalkonsulaten und Kulturinstituten, die Wiederherstellung des ungarischsprachigen Schulnetzes, ungestörte Kontakte zwischen den Medien, kulturelle Zusammenarbeit usw. Celac erklärte sich mit fast all unseren Vorschlägen einverstanden.<sup>436</sup>

Horn verließ Bukarest mit dem Gefühl, "zu einem Abkommen von historischer Bedeutung gekommen zu sein."<sup>437</sup> Bis Mitte Januar konnte man diesen Eindruck haben. Hatte doch die Front der Nationalen Rettung Anfang Januar in einer Deklaration "feierlich [erklärt], daß sie die individuellen und kollektiven Rechte aller nationalen Minderheiten realisieren und garantieren wird

---

<sup>435</sup> Vgl. Gyula Horn, *Freiheit, die ich meine*, Hamburg 1991, S. 354-355; Alfred A. Reisch, *New Bilateral Military Agreements*, in: *Report on Eastern Europe*, Vol. 2, No. 45, 8.11.1991, S. 5.

<sup>436</sup> Horn 1991, a.a.O. (Anm. 1), S. 358-359.

<sup>437</sup> Ebd., S. 359.

[...]."<sup>438</sup> Die Front sagte zu, binnen sechs Monaten ein Minderheitenministerium einzurichten und ein Minderheitengesetz zu verabschieden.<sup>439</sup> Das ungarischsprachige Erziehungssystem sollte wiederhergestellt werden; am 20. Januar kündigte das Erziehungsministerium die Wiedereröffnung von Schulen in den Minderheitensprachen an. Dies ließ jedoch in kürzester Zeit bei der rumänischen Bevölkerung alte Ressentiments wiederaufleben, wobei die Art und Weise, wie das Vorhaben umgesetzt wurde, dazu auch bestens geeignet war. So wurden etwa in Cluj die rumänischen Schüler des Lyceums Nr. 3, bis zu den 60er Jahren eine einsprachige ungarische Schule, Anfang Januar durch Barrikaden am Betreten des Schulgebäudes gehindert und mußten provisorisch in der ehemaligen Parteischule untergebracht werden.<sup>440</sup> Es kam zu heftigen Protesten der rumänischen Bevölkerung, worauf die ungarische Bevölkerung mit eigenen Demonstrationen antwortete.<sup>441</sup> Bereits am 25. Januar sprach Iliescu, damals Präsident der Front der Nationalen Rettung, von 'separatistischen Tendenzen' in Transylvanien. Zwei Tage darauf wurde der für Minderheitenschulen verantwortliche stellvertretende Erziehungsminister Palfalvi, selbst ungarischer Nationalität, entlassen.<sup>442</sup>

Zwei Monate später begruben die blutigen Ausschreitungen in Tîrgu-Mures, bei denen acht Menschen getötet und 365 verletzt wurden, jede Hoffnung auf eine rasche und durchgreifende Verbesserung der Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit. Ein von der extrem nationalistischen Organisation Vatra Româneasca organisierter Mob hatte am 19. und 20. März Bürger ungarischer Nationalität und deren Einrichtungen angegriffen, aber auch die Büros der Rumänischen Liberalen Partei und der Rumänischen Sozialdemokratischen Partei waren verwüstet worden. Sicherheitskräfte griffen erst am Abend des 20. März ein.<sup>443</sup> Die rumänische Regierung machte ungarische Bürger, die aus Anlaß der Feiern zum Jahrestag der Revolution von 1848 eingereist waren, für die Auseinandersetzungen verantwortlich, bezeichnete das Minderheitenproblem als eines allein des rumänischen Staates und warnte die ungarische Minderheit, ihre Forderungen mit ausländischem Druck durchsetzen zu wollen.<sup>444</sup> Ungarns Ministerpräsident Németh beschuldigte die rumänische Regierung, die ungarische Frage internen Machtkämpfen unterzuordnen

<sup>438</sup> Zit. nach Wolf Oschlies, "...Einheit und Solidarität aller Söhne des Vaterlands". Nationale Minderheiten in Rumänien 1990, Köln 1990 (BIOst, Aktuelle Analysen, Nr. 59/1990), S. 2-3.

<sup>439</sup> Vgl. Edith Szegeedi, Ansätze zum interethnischen Dialog in Rumänien 1918-1940 und 1990, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 320.

<sup>440</sup> Vgl. Dennis Deletant, The Role of Vatra Romaneasca in Transylvania, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 5, 1.2.1991, S. 29.

<sup>441</sup> Vgl. Judith Pataki, Free Hungarians in a Free Romania: Dream or Reality?, in: Report on Eastern Europe, 23.2.1990, S. 23-24.

<sup>442</sup> Vgl. ebd., S. 23.

<sup>443</sup> Vgl. Special Report: Transylvania, in: Soviet/East European Report, Vol. VII, No. 24, 1.4.1990; Tom Gallagher, Romania After Ceausescu. The Politics of Intolerance, Edinburgh 1995, S. 86-95.

<sup>444</sup> Vgl. Michael Shafir, The Romanian Authorities' Reactions to the Violence in Tîrgu-Mures, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 15, 13.4.1990, S. 43-47.

und rassistischen Kräften Zugeständnisse zu machen. Die ungarische Regierung protestierte bei den VN und beim Europarat.<sup>445</sup> Drei Monate nach dem 'historischen' Durchbruch vom 29. Dezember sanken sowohl die Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit als auch das zwischenstaatliche Verhältnis auf einen neuen Tiefpunkt.

### 2.1. *Ethnopolitik als Barriere zwischen rumänischer Mehrheit und ungarischer Minderheit*

Eine auch nur annähernd vollständige Bestandsaufnahme der Lage und Forderungen ungarischer Minderheiten sowie ihrer gesellschaftlichen und politischen Beziehungen zur jeweiligen Mehrheit ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich. Wir werden uns daher hier wie in den entsprechenden Passagen der Abschnitte 3 bis 5 auf wenige Anmerkungen zur demographischen Situation, zur Verfassungslage, zum Sprachgebrauch, zum Bildungssystem, zur politischen Repräsentanz und zum politischen Prozeß zwischen Mehrheit und ungarischer Minderheit beschränken.

*Größe der ungarischen Minderheit.* In der Volkszählung 1992 bekannten sich 1,62 Millionen rumänische Bürger (7,12 Prozent) zur ungarischen Nationalität.<sup>446</sup> Demgegenüber reklamiert der Demokratische Verband der Ungarn Rumäniens (RMDSZ<sup>447</sup>) mit Verweis auf Kirchenregister ungefähr zwei Millionen.<sup>448</sup> Damit ist die ungarische die mit Abstand größte Minderheit in Rumänien, laut Volkszählung 1992 folgen die Roma mit 409.723 (1,8 Prozent), die Deutschen mit 119.436 (0,52 Prozent) und die Ukrainer mit 66.833 Angehörigen. Weitere zwölf Minderheiten zählen je zwischen knapp 40.000 und 2.000 Personen.<sup>449</sup> Die große Mehrzahl der ungarischen Rumänen lebt in Siebenbürgen, dort macht ihr Bevölkerungsanteil 23,9 Prozent aus.<sup>450</sup> In den Kreisen Harghita und Covasna (Szeklerland) beträgt ihr Anteil 84,6 bzw. 75,2 Prozent, in Mures 41,3, in Cluj 19,8 Prozent, in den an Ungarn grenzenden Kreisen Arad, Bihor und Satu-Mare 12,7, 28,9 bzw. 35 Prozent.<sup>451</sup> Diese

<sup>445</sup> Vgl. Judith Pataki, The Hungarian Authorities' Reactions to the Violence in Tirgu-Mures, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 15, 13.4.1990, S. 23-25.

<sup>446</sup> Vgl. Janusz Bugajski, Ethnic Politics in Eastern Europe. A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties, Armonk, N.Y./London 1994, S. 198.

<sup>447</sup> Romăniail Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), Uniunea Democraia Maghiara din Romănia (UDMR), Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR). Abkürzungen von Verbänden und Parteien werden im folgenden auf diejenige Sprache bezogen, die deren Mitglieder ganz oder überwiegend als Muttersprache sprechen.

<sup>448</sup> Vgl. Memorandum by the Democratic Alliance of Hungarians in Romania on Romania's Admission to the Council of Europe, Cluj-Napoca, 26.8.1993, in: The Democratic Alliance of Hungarians in Romania, Documents 1, Cluj 1994, S. 7.

<sup>449</sup> Vgl. Bugajski 1994, a.a.O. (Anm. 12), S. 198.

<sup>450</sup> Vgl. Michael Shafir, Preliminary Results of the 1992 Romanian Census, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 30, 24.7.1992, S. 66.

<sup>451</sup> Vgl. National Commission for Statistics, The Distribution of the Romanian Population by Ethnic Origin, in: Council of Europe, Parliamentary Assembly, Report on the application by Romania for membership of the Council of Europe (Rapporteur: Mr. König, Austria, Group of the European People's Party), Doc. 6901, 19.7.1993, Appendix 3, S. 19.

Verteilung zeigt, daß die zwei Kreise mit ungarischer Mehrheit tief im Landesinneren liegen, während die Bevölkerung ungarischer Nationalität in den an Ungarn angrenzenden Kreisen in der Minderheit ist.

*Staatsverständnis.* Die rumänische Verfassung, am 8. Dezember 1991 durch Referendum angenommen,<sup>452</sup> bezeichnet in Art. 1, Abs. 1 Rumänien als souveränen und unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren Nationalstaat.<sup>453</sup> Zwar stellt Art. 4, Abs. 2 fest, daß Rumänien "das gemeinsame und unteilbare Vaterland aller seiner Bürger ohne Unterschied der Rasse, Nationalität, ethnischen Abstammung [...]" ist, vorangestellt ist aber Art. 4, Abs. 1, der festlegt: "Die Grundlage des Staates ist die Einheit des rumänischen Volkes." Den nationalen Minderheiten wird in Art. 6 "das Recht auf Bewahrung, Entfaltung und Bekundung ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität" zugesichert, Maßnahmen zum Schutz der Minderheiten müssen aber "mit den Grundsätzen der Gleichheit und der Nicht-Diskriminierung" anderer Bürger vereinbar sein. Durch die Qualifizierung Rumäniens als einheitlicher Nationalstaat fühlte sich die ungarische Minderheit als Bürger zweiter Klasse behandelt und aus der Staatskonstruktion ausgeschlossen. Der RMDSZ forderte die Anerkennung der nationalen Minderheiten als staatsbildender Faktoren,<sup>454</sup> die RMDSZ-Fraktion stimmte geschlossen gegen die neue Verfassung.<sup>455</sup>

*Sprachgebrauch.* Die alleinige Amtssprache ist gemäß Art. 13 der Verfassung Rumänisch, Gerichtsverfahren sind daher in rumänischer Sprache durchzuführen, wobei für Minderheitenangehörige das Recht besteht, sich ihrer Muttersprache zu bedienen und einen, nur im Strafprozeß kostenlosen, Dolmetscher heranzuziehen (Art. 127). In der Verfassung finden sich keine Regeln für den Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung in Minderheitengebieten,<sup>456</sup> bis 1997 fehlten solche auch auf einfachgesetzlicher bzw. Verordnungsebene. Der RMDSZ fordert, die Bezeichnung von Straßen und öffentlichen Gebäuden sowie den Sprachgebrauch der öffentlichen Verwaltung zweier- oder mehrsprachig auszulegen, wenn eine Minderheit auf kommunaler Ebene mindestens zehn Prozent umfaßt; stellt sie die relative Mehrheit, soll ihre

---

<sup>452</sup> Die Tatsache, daß in den Kreisen Harghita und Covasna 84,9 bzw. 77,6 Prozent Nein-Stimmen gezählt wurden (vgl. Erich Kendi, Minderheitenschutz in Rumänien, München 1992, S. 179), belegt, daß die Angehörigen der ungarischen Minderheit so gut wie geschlossen gegen die Annahme der Verfassung gestimmt haben dürften.

<sup>453</sup> Die Verfassung Rumäniens vom 21. November 1991 ist auszugsweise abgedruckt in: Georg Brunner/Günther H. Tontsch, Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien, Bonn 1995 (Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, Minderheitenschutz im östlichen Europa, Bd. 4), S. 171-182. Alle folgenden Zitate der rumänischen Verfassung von 1991 nehmen auf diesen Text Bezug.

<sup>454</sup> Vgl. DAHR Memorandum, 26.8.1993, in: DAHR Documents 1, 1994, a.a.O. (Anm. 14), S. 6.

<sup>455</sup> Vgl. Gallagher 1995, a.a.O. (Anm. 9), S. 121.

<sup>456</sup> Vgl. Friederike Böhrer, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Rumänien, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u. a. 1994, S. 230-231.

Sprache zur offiziellen Sprache erhoben werden.<sup>457</sup> Die Entfernung bi- und trilingualer Straßenschilder bezeichneten Jansson und König in ihrem Überprüfungsbericht der von Rumänien anlässlich seiner Aufnahme in den Europarat eingegangenen Verpflichtungen vom Mai 1994 als "childish" und im Widerspruch zur Empfehlung 1201 des Europarats.<sup>458</sup> Nach Angaben des RMDSZ beinhaltete auch ein neues Gesetz über die Gemeindeverwaltung, das Ende 1995 im Parlament beraten wurde, keine Regelung zu bi- bzw. trilingualen Straßenschildern. Der Gesetzesentwurf sah ferner vor, daß Eingaben an Gemeindeverwaltungen zwar in Minderheitensprachen abgefaßt sein können, diese aber von einer Übersetzung in das Rumänische begleitet sein müssen.<sup>459</sup> Eine Lösung des Problems konnte erst nach dem Regierungswechsel im Dezember 1996<sup>460</sup> erreicht werden. Die Regierung erließ ein Dekret, wonach in Kommunen mit mindestens 20 Prozent Minderheitenanteil die Gemeinderäte mit Zweidrittelmehrheit entscheiden, ob Orts- und Straßennamen auch mit anderen als der rumänischen Sprache bezeichnet werden. Dieses Dekret ist allerdings bis Anfang 1998 noch nicht im Parlament als Gesetz bestätigt worden. Mit dieser Regelung wurde die Frage von der zwischenstaatlichen Tagesordnung genommen, obwohl die Regelung nicht in jedem Fall eine Lösung erlaubt. Nach Presseberichten besteht zum Beispiel die Bevölkerung von Kákasd zu 90 Prozent aus ethnischen Ungarn, da diese Ortschaft aber verwaltungsmäßig zur Stadt Maroskeresztúr gehört, wurde die Zweidrittelmehrheit nicht erreicht. Andererseits gab es Fälle, in denen Bürgermeister eigenmächtig entschieden, ohne auf Ratsentscheidungen zu warten.<sup>461</sup>

<sup>457</sup> Vgl. [RMDSZ], Draft Law on National Minorities and Autonomous Communities, 18.11.1993, in: DAHR Documents 1, 1994, a.a.O. (Anm. 14), S. 44, 48, 53.

<sup>458</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Political Affairs Committee, The Honouring of the Commitments entered into by Romania on its Accession to the Council of Europe, Memorandum submitted by Mr Jansson (Finland, LDR) and Mr König (Austria, EPP), Rapporteurs, AS/Jur (1994) 23, AS/Pol (1994) 18, 3 May 1994, S. 2.

<sup>459</sup> Vgl. RMDSZ, President's Office, Information on the Status of Commitments Entered Into by Romania upon its Application for Membership in the Council of Europe as Recorded in Opinion No. 176, Bucharest, 12.1.1996, S. 9.

<sup>460</sup> Nach Parlaments- und Präsidentschaftswahlen am 3. und 17. November 1996 wurde der Kandidat der Demokratischen Konvention, Emil Constantinescu, zum neuen Präsidenten gewählt. Mitte Dezember trat eine breite Koalitionsregierung unter Premierminister Victor Ciorbea ihr Amt an, die aus folgenden Parteien bestand: vier Mitgliedsparteien der Demokratischen Konvention Rumäniens (Conventia Democratica din România/CDR), nämlich Christdemokratische Nationale Bauernpartei (Partidul National Taranesc Crestin si Democrat/PNTCD), Nationalliberale Partei (Partidul National Liberal/PNL), Nationalliberale Partei - Demokratische Konvention (Partidul National Liberal - Conventia Democratica/PNL-CD), Partei Rumänische Alternative/PAR; ferner der Sozialdemokratischen Union aus der Demokratischen Partei - Front der Nationalen Rettung (Partidul Democrat - Frontul Salvarii Nationale/PD-FSN) und der Rumänischen Sozialdemokratischen Partei (Partidul Social-Democrat Român/PSDR), sowie dem RMDSZ. Der RMDSZ stellt den Minister für Tourismus und den für Nationale Minderheiten (György Tokay) sowie mehrere Staatssekretäre (vgl. Anneli Ute Gabanyi, Rumänien: Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1996, in: Südosteuropa, 46. Jg., Nr. 3-4/1997, S. 119-145). Nach Koalitionsstreitigkeiten trat die PD Anfang 1998 aus der Regierung aus mit der Folge, daß diese keine gesicherte Parlamentsmehrheit mehr hat (vgl. BPA, Monitor Dienst Osteuropa, 11.2.1998, S. 21).

<sup>461</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Ma nyílik a kolozsvári főkonzulátus: Visszakertülnek a kétnyelvű táblák [Heute wird in Cluj das Generalkonsulat eröffnet], in: Magyar Hírlap, 23.7.1997.

*Bildungssystem.* Der staatliche Unterricht wird laut Art. 32, Abs. 2 der Verfassung grundsätzlich auf Rumänisch gegeben, kann aber auch "[u]nter den Bedingungen des Gesetzes" in einer internationalen Verkehrssprache erfolgen. Andererseits legt Art. 32, Abs. 3 fest, daß Angehörige nationaler Minderheiten das Recht besitzen, "ihre Muttersprache zu erlernen" und "in dieser Sprache unterrichtet zu werden." Die Ausgestaltung dieses Rechts erfolgt durch Gesetz, aus den Regelungen von Art. 32 ergibt sich die Bedeutung dieses Gesetzes. Auf voruniversitärem Bildungsniveau bestanden im Schuljahr 1994/95 nach Angaben der rumänischen Regierung 2.395 ungarische muttersprachliche Schuleinheiten oder Abteilungen: Auf Vorschulniveau besuchten 88,4 Prozent der Schüler der ungarischen Minderheit muttersprachliche Einrichtungen, in der Primarstufe 85,2 Prozent, in der Sekundarstufe I 78,5 Prozent, in der Sekundarstufe II 55,1 Prozent, an Berufsschulen hingegen nur 31 Prozent.<sup>462</sup> Auf Hochschulebene wird nur in der Lehrerbildung, Kunsterziehung und an der Medizinischen Hochschule Tîrgu-Mures in ungarischer Sprache gelehrt. Das neue Bildungsgesetz, das am 30. August 1995 in Kraft trat, brachte folgende Hauptveränderungen: Einerseits sind in jeder Kommune Klassen einzurichten, in denen auf Rumänisch unterrichtet wird, andererseits können nach örtlichem Bedarf Klassen, Abteilungen oder Schulen in Minderheitensprachen eingerichtet werden. Der Unterricht in Geschichte der *Rumänen* und Geographie Rumäniens wird in der Sekundarstufe obligatorisch auf Rumänisch erteilt ebenso wie der Fachunterricht an Berufsschulen. Auf Antrag wird in der Sekundarstufe I die Geschichte der entsprechenden nationalen Minderheit in der Muttersprache unterrichtet. Auf Hochschulebene beschränkte das Gesetz die muttersprachliche Lehre auf die vorhandene medizinische Hochschule in Tîrgu Mures sowie auf Einrichtungen der Kultur-, Kunst- und Lehrerausbildung. Aufnahme- und Abschlußprüfungen sollten grundsätzlich auf Rumänisch abgenommen werden, bei anderssprachigen Ausbildungsgängen aber auch in der entsprechenden Sprache. Das Gesetz beinhaltete keine Regelung bezüglich der Rückgabe der 1948 verstaatlichten Konfessionsschulen.<sup>463</sup>

Nach Meinung des RMDSZ war das Gesetz verfassungswidrig und führte Regelungen ein, "which restrict the native-language education of minorities when compared even to the 1978/28 Law on Education of the communist dictatorship."<sup>464</sup> Eine Verfassungsklage des RMDSZ wurde jedoch abgelehnt. Auch der ungarische Außenminister Kovács meinte, das Gesetz widerspreche europäischen Normen und dem Geist des Entwurfs für einen Grundlagenver-

---

<sup>462</sup> Vgl. Government of Romania, Public Information Department (Hrsg.), *The New Education Law in Romania, One of the Most Democratic in Europe*, Bucharest o. J., S. 37.

<sup>463</sup> Vgl. ebd. Art. 8, Abs. 1, 119, Abs. 1, 120, Abs. 2 und 4, 122, Abs. 1 und 2, 123 und 124, S. 4 u. 19-20. Nach Angaben des RMDSZ wurden 1948 insgesamt 1.593 Konfessionsschulen verstaatlicht, darunter 1.300 ungarische (vgl. *Democratic Alliance of Hungarians in Romania, President's Office, Main Objections of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania to the New Law on Education*, Bucharest, 20.7.1995).

<sup>464</sup> Ebd.

trag.<sup>465</sup> Der RMDSZ fordert grundsätzlich "an independent native-language school-system encompassing all levels and all types of instruction, controlled by the minorities"<sup>466</sup>, das heißt ein Schulsystem, das von den Minderheiten selbst verwaltet wird. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Forderungen nach Rückgabe der kirchlichen Schulen und nach Wiedereröffnung der 1959 mit der rumänischen Babes-Universität zwangsvereinigten ungarischen Bolyai-Universität. Insbesondere die letztere Forderung hat als Ausdruck des kulturellen Selbstbehauptungswillens der ungarischen Minderheit symbolische Bedeutung gewonnen.

Der Regierungswechsel Ende 1996 führte auch auf diesem Gebiet zu positiven Veränderungen. Es erwies sich jedoch als einfacher, den politischen Umgangston zu verändern als vorhandene Gesetze. Die Regierung Ciorbea hatte kurz nach ihrem Amtsantritt die Befugnis erhalten, Gesetze durch Verordnungen zu ändern, um bestimmte, in erster Linie wirtschaftliche Reformen durchführen zu können. Offen war jedoch, ob dies breit interpretiert werden konnte und sich auch auf das Bildungsgesetz anwenden ließ. Schließlich änderte die Regierung dieses Gesetz per Verordnung und legte es dem Parlament gleichzeitig als Gesetzesentwurf vor, wobei wichtig war, daß der Regierungserlaß ungeachtet der noch ausstehenden parlamentarischen Zustimmung sofort anwendbar war und nur durch ein in beiden Kammern des rumänischen Parlaments verabschiedetes Gesetz aufgehoben werden kann. Infolgedessen konnten Minderheitenangehörige bereits im Sommer 1997 Aufnahmeprüfungen über jene Gegenstände, in denen sie in der Muttersprache unterrichtet worden waren, in dieser ablegen. Unterricht in Geschichte und Geographie kann ebenfalls in der Muttersprache erteilt werden. Die Lösung dieser Fragen trägt sicherlich auf zwischenstaatlicher Ebene zur Verbesserung der rumänisch-ungarischen Beziehungen bei. Andererseits sollte jedoch nicht übersehen werden, daß sie auf innerstaatlicher Ebene zu Spannungen führen kann. Wenn ungarische Schüler zum Beispiel Geschichte oder Geographie in der Muttersprache lernen, ist die weitere Verwendung jener Lehrer zu klären, die diese Gegenstände bisher auf Rumänisch unterrichteten. Das neue Gesetz ermöglicht ebenfalls die Eröffnung von Universitäten in Minderheitensprachen, allerdings hängt deren Einrichtung von der Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen ab.<sup>467</sup> In der Frage der ungarischen Universität einigten sich die beiden Regierungen während eines Besuchs des ungarischen Ministerpräsidenten in Bukarest darauf, diese in einer anderen, noch nicht benannten Stadt Siebenbürgens wiederzueröffnen.<sup>468</sup> Von den beiden Häusern des Parlaments hatte bis März 1998 lediglich der Senat ein Bildungsgesetz verabschiedet, das den

---

<sup>465</sup> Vgl. Michael Shafir, Controversy Over Romanian Education Law, in: Transition, Vol. 2, No. 1, 12.1.1996, S. 36.

<sup>466</sup> DAHR Memorandum, 26.8.1993, in: DAHR Documents 1, 1994, a.a.O. (Anm. 14), S. 6.

<sup>467</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Régen várt fordulat a román tanügyben: Felvételik magyarul [Lang erwartete Wende in der Erziehung in Rumänien], in: Magyar Hírlap, 10.7.1997.

<sup>468</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Önálló magyar egyetem, de nem Kolozsvárott [Unabhängige ungarische Universität, aber nicht in Cluj], in: Magyar Hírlap, 22.10.1997.

mit den Regierungsverordnungen erreichten Fortschritt in einer Reihe von Punkten wieder zurücknahm. Obwohl die Abgeordnetenversammlung das Gesetz bisher nicht verabschiedet hat, ist erkennbar, daß einem Teil der Koalitionsabgeordneten der minderheitenfreundliche Kurs der Regierung Ciurbea zu weit geht. Insofern ist ein Ende der Debatten um das Bildungsgesetz noch nicht abzusehen.

*Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.* Einschränkungen der Meinungsfreiheit für nationale Minderheiten sind für Böhmer denkbar auf Grundlage des Gesetzes über die audiovisuellen Medien, das "die Verunglimpfung von Land und Nation, die Aufstachelung zu [...] nationalem und Rassenhaß [...] und zu territorialem Separatismus und die Ausstrahlung von Informationen, die die nationale Sicherheit gefährden könnten [...]", verbietet.<sup>469</sup> Am 28. März 1995 nahm der rumänische Senat eine Novelle zu Art. 236 des Strafgesetzbuches an, der in seiner neuen Fassung die Verächtlichmachung von Hoheitszeichen des rumänischen Staates sowie das Zeigen von Hoheitszeichen anderer Staaten mit Gefängnis zwischen sechs Monaten und sechs Jahren, die öffentliche Diffamierung Rumäniens oder der rumänischen Nation mit Gefängnis zwischen einem und fünf Jahren bedrohte.<sup>470</sup> Diese Novelle trat jedoch nicht in Kraft, da sie nicht in beiden Häusern des Parlaments verabschiedet wurde.<sup>471</sup> Minderheitenspezifische Einschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind nach Böhmer möglich bei einer entsprechenden Interpretation von Art. 37, Abs. 2 der Verfassung, der Parteien, die unter anderem gegen die Souveränität, Integrität oder Unabhängigkeit Rumäniens agieren, als verfassungswidrig bezeichnet.<sup>472</sup> Ferner könnte, so Böhmer, das Gesetz über die nationale Sicherheit vom 7. August 1991 eine Rolle spielen, das unter anderem Akte revisionistischer oder separatistischer Art als Bedrohung der nationalen Sicherheit bezeichnet.<sup>473</sup>

*Exkurs: Situation in Cluj.*<sup>474</sup> Die Lage der ungarischen Minderheit in Cluj ist nicht unbedingt typisch für ganz Siebenbürgen, aber die Methoden, mit denen Gheorghe Funar, langjähriger Bürgermeister von Cluj und von 1992 bis Anfang 1997 Vorsitzender der Partei der Rumänischen Nationalen Einheit (PUNR), versuchte, das Klima dort anzuheizen, sind typisch für das Instrumentarium jener drei nationalistisch-sozialistischen Parteien, die als zeitweilige Koalitionspartner der Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens (PSDR) bis zum Regierungswechsel Ende 1996 eine wichtige Rolle in Rumänien spielten.<sup>475</sup> Die PSDR war auf die parlamentarische Unterstützung durch die

<sup>469</sup> Böhmer, in: Frowein u. a. (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 22), S. 232.

<sup>470</sup> Vgl. Democratic Alliance of Hungarians in Romania, President's Office, Information, Bucharest, 12.4.1995.

<sup>471</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des rumänischen Außenministeriums, 14.2.1996.

<sup>472</sup> Vgl. Böhmer, in: Frowein u. a. (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 22), S. 237.

<sup>473</sup> Vgl. ebd., S. 238.

<sup>474</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Entwicklung in Cluj siehe Gallagher 1995, a.a.O. (Anm. 9), S. 161-175.

<sup>475</sup> Die Partei der Sozialen Demokratie Rumäniens - Partidul Democratiei Sociale din România (PSDR); Partei der Rumänischen Nationalen Einheit - Partidul Unitatii Nationa-

drei nationalistisch-sozialistischen Parteien angewiesen, am 20. Januar 1995 unterzeichneten die vier Parteien einen formellen Koalitionsvertrag.<sup>476</sup> Aber schon nach einem dreiviertel Jahr zerfiel diese Koalition zumindest teilweise wieder: Nach beleidigenden Angriffen auf Präsident Iliescu seitens des PRM-Vorsitzenden Tudor schied dessen Partei am 19. Oktober 1995 aus der Regierung aus.<sup>477</sup> Ein knappes Jahr später, am 2. September 1996, entledigte sich die PSDR ihres letzten Koalitionspartners, der PUNR, nachdem diese Partei wegen ihrer wütenden Angriffe auf den wenig später am 16. September 1996 unterzeichneten rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag (vgl. 2.2) und angesichts der bevorstehenden Wahlen im November 1996 zunehmend zu einer Belastung geworden war.<sup>478</sup>

Funar wurde im Februar 1992 zum Bürgermeister von Cluj gewählt und im Juni 1996 wiedergewählt. Der Wahlsieg von 1992 wurde wesentlich durch die damals noch nicht gespaltene Front der Nationalen Rettung vorbereitet, die ihre schwache Stellung in Siebenbürgen durch eine pointiert nationalistische Politik aufzubessern suchte.<sup>479</sup> Seit seiner Wahl hat Funar systematisch versucht, Spannungen zwischen rumänischer Mehrheit und ungarischer Minderheit herzustellen und zu verschärfen. So ordnete er an, alle fremdsprachigen Straßenschilder und Gebäudebezeichnungen zu entfernen, Ankündigungen und Veröffentlichungen durften nur noch auf Rumänisch erscheinen.<sup>480</sup>

Dies betraf auch private Kommunikationsmittel, z.B. Plakate und Werbung. Weiter verbot Funar politisch mißliebige Veranstaltungen, etwa eine Veranstaltung der Soros Foundation for an Open Society oder eine Konferenz über die Bedeutung der Erfahrungen aus der niederländischen Kommunalverwaltung für Rumänien.<sup>481</sup> Ein dritter und besonders wichtiger Handlungsstrang bezieht sich auf die historisch-kulturelle Dimension mit dem Ziel "to manipulate national symbols and myths in order to influence people's understanding of the past."<sup>482</sup> Cluj ist als Hauptstadt Siebenbürgens von großer symbolischer Bedeutung für die ungarische Bevölkerung Rumäniens und dies kristallisiert sich in bestimmten Plätzen, Kirchen und Denkmälern. Das bedeutendste Ensemble dieser Art in Cluj ist die (ungarische) Sankt Michaels-Kirche und das

---

le Române (PUNR); Die Sozialistische Partei der Arbeit - Partidul Socialist al Muncii (PSM); Partei Großrumäniens - Partidul România Mare (PRM); (vgl. Anneli Ute Gabanyi, Politische Parteien in Rumänien nach der Wende, in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 1-2/1995, S. 22-28). Dieser Aufsatz bietet einen ausgezeichneten Überblick über die verzweigte und in rascher Veränderung befindliche Parteienlandschaft Rumäniens.

<sup>476</sup> Vgl. Michael Shafir, Ruling Party Formalizes Relations With Extremists, in: Transition, Vol. 1, No. 5, 14.4.1995, S. 42.

<sup>477</sup> Vgl. Michael Shafir, Anatomy of a Pre-Election Political Divorce, in: Transition, Vol. 2, No. 2, 26.1.1996, S. 45-49.

<sup>478</sup> Vgl. Michael Shafir, A Note on the Breakup of the Governing Coalition, in: Transition, Vol. 2, No. 20, 4.10.1996, S. 29.

<sup>479</sup> Vgl. Tom Gallagher, Ultrationalists Take Charge of Transylvania's Capital, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 13, 27.3.1992, S. 23-30.

<sup>480</sup> Vgl. Michael Shafir, Transylvanian Shadows, Transylvanian Lights, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 26, 26.6.1992, S. 29.

<sup>481</sup> Vgl. ebd., S. 30.

<sup>482</sup> Tom Gallagher, Ethnic Tensions in Cluj, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 9, 26.2.1993, S. 28.

Denkmal des ungarischen Königs Mathias Corvinus (König von 1458-1490), den viele Ungarn als ihren größten König ansehen. Bis 1918 stand an dem Denkmal die ungarische Aufschrift 'Mátyás Király' (König Mathias), dann folgte der rumänische Name, 1940 wieder der ungarische, 1944 dann 'Mathias Rex'. Im November 1992 ließ Funar unter dem Denkmal eine Platte anbringen, auf der steht: 'Eroberer der Völker, geschlagen nur von der Hand seines eigenen Volkes, als er versuchte, das unbezwungene Moldawien zu erobern.'<sup>483</sup> Eine zweite Maßnahme Funars bestand in der Errichtung von sechs Fahnenmasten mit rumänischen Flaggen, je drei zur linken und zur rechten des Denkmals. Drittens ließ Funar in unmittelbarer Nähe der Mathias-Statue ein Memorandisten-Denkmal<sup>484</sup> errichten, das an den rumänischen nationalen Widerstand gegen die Magyarisierungspolitik zwischen dem österreichisch-ungarischen Ausgleich 1867 und dem Ende der ungarischen Herrschaft in Siebenbürgen 1918 erinnert. Die Provokation liegt hier nicht in der Errichtung des Denkmals selbst, sondern in der Wahl des Platzes, das Denkmal sollte ursprünglich anderswo stehen. Im Sommer 1994 ordnete Funar an, in unmittelbarer Nähe des Mathias-Denkmal Ausgrabungen durchzuführen, die zeigen sollten, daß sich dort das Forum Romanum der römischen Stadt befand.<sup>485</sup> Man habe um das Denkmal herum graben und die Grabungen dann zu einem Freilichtmuseum gestalten wollen, was den historisch ungarischen Charakter von Platz und Denkmal hätte in den Hintergrund treten lassen. Zweck sei es gewesen, zu zeigen, daß die Römer als Vorfahren der Rumänen eher da waren als die Ungarn.<sup>486</sup> Nach massiven Demonstrationen ordnete die rumänische Regierung Anfang Juli 1994 an, die Ausgrabungen aufzuschieben.<sup>487</sup> Die Vorgänge in Cluj erlauben einige Schlußfolgerungen: Erstens kommt in einer Auseinandersetzung, in der eine der Kernfragen die nach der nationalen und staatlichen Identität und der widersprüchlichen Beziehung zwischen beiden ist, der Manipulation historischer Symbole unmittelbar politische Relevanz zu. Die Tatsache, daß man die geschichtliche Figur von König Mathias - er wurde in Cluj als Sohn eines rumänischen Adligen geboren - auch ganz anders, nämlich als Symbol der Verbindung und Gemeinsamkeit rumänischer und ungarischer Geschichte interpretieren und verwenden könnte, verweist auf die enorme Bedeutung der Ideologieproduzenten. Zweitens wären Vorgänge wie die in Cluj angesichts der schwachen Stellung der Kommunen ge-

---

<sup>483</sup> Vgl. ebd. Die Inschrift ist ein Zitat des rumänischen Historikers Nicolae Iorga und bezieht sich darauf, daß Mathias Streitkräfte 1467 denen des moldauischen Königs Stefan des Großen unterlagen. Daß die beiden Könige bald darauf Frieden schlossen, bleibt in der Funar-Kampagne natürlich unerwähnt (vgl. ebd.).

<sup>484</sup> Als Memorandisten wird eine Gruppe von Rumänen bezeichnet, die sich 1894 mit einem Memorandum an den österreichischen Kaiser wandten, um gleiche Rechte mit den Ungarn zu fordern. Sie wurden daraufhin ins Gefängnis geworfen.

<sup>485</sup> Es gibt in Cluj ein Forum Romanum, dieses befindet sich jedoch an einem anderen Ort.

<sup>486</sup> Diese detaillierte Schilderung der Vorgänge um das Mathias-Denkmal verdanken wir einem Vertreter des Demokratischen Forums der Deutschen in Rumänien (Gespräch am 15.5.1995).

<sup>487</sup> Vgl. Tony Barber, Romania Protects Statue of Mediaeval Mathias the Just, in: The Independent, 9.7.1994.

genüber den von der Regierung ernannten Präfekten kaum vorstellbar gewesen ohne Duldung der Regierung in Bukarest, die damit den politisch-ideologischen Bedarf ihrer drei extremistischen Koalitionspartner bediente. Und drittens wäre diese Koalition angesichts der zahlreichen Dissense zwischen der PSDR und ihren drei Partnern insbesondere in außenpolitischen Fragen nur schwer denkbar gewesen ohne den Kitt jener spezifisch rumänischen Variante eines "posttotalitäre[n] Nationalismus", der, so Gabanyi,

nicht primär ein Relikt der Vergangenheit und die gleichsam automatische Folge der Auflösung eines jahrzehntelang unterdrückten nationalen Gefühlsstaus ist, sondern das Ergebnis einer zielbewußten Instrumentalisierung und Manipulation eines vorhandenen Gefühlspotentials durch die nachrevolutionären Machthaber.<sup>488</sup>

Nationalistische Politiken können in Rumänien auf eine reichhaltige Tradition zurückgreifen, die von der Erlangung der Unabhängigkeit des Staates im Jahre 1878 bis zum Ende der Ceausescu-Ära reicht. Dennoch sind die aktuellen Manifestationen dieses Nationalismus weniger spontane, ungesteuerte Ausbrüche, sondern ganz im Gegenteil Ergebnis zielgerichteter politischer Taktik: Nationalismus war das Instrument, das den alten Eliten nach 1989 ihr politisches bzw. wirtschaftliches Überleben sicherte; Nationalismus war das Mittel, um jene relativ breiten, neu-proletarischen Wählerschichten bäuerlichen Ursprungs zu erreichen, die durch eine nach Autarkie strebende Industrialisierung während der Ceausescu-Zeit geschaffen worden waren; Nationalismus war schließlich die Methode, um Sündenböcke vorzuführen, wenn Versprechungen nicht gehalten werden konnten. Cluj unter dem Bürgermeister Funar kann als Versuchsanstalt für diesen Nationalismus betrachtet werden, als Testfeld für Instrumentarien, Reaktionen und machtpolitische Absicherung.

Seit dem Amtsantritt der Regierung Ciorbea kommt das gemachte, instrumentelle Element dieses Nationalismus positiv gewendet darin zum Ausdruck, daß es dieser sehr heterogenen Regierung nicht nur gelang, auf nationalistische Akzente als Mittel innerer Kohärenz weitgehend zu verzichten, sondern darüber hinaus den RMDSZ in die Regierung einzubeziehen und eine Reihe von Streitpunkten sowohl zwischen Mehrheit und ungarischer Minderheit in Rumänien als auch zwischen der rumänischen und der ungarischen Regierung beizulegen. Dieses praktische Beispiel, daß es auch ohne Nationalismus geht, und daß die politischen Ergebnisse um so besser ausfallen, wenn man sich auf die wirklichen Probleme konzentriert, könnte - wenn es durchgehalten wird - für die ultrarechten Kräfte in Rumänien eine ernste Herausforderung darstellen. Obwohl er wegen des schlechten Abschneidens der PUNR bei den

---

<sup>488</sup> Anneli Ute Gabanyi, Nationalismus in Rumänien. Vom Revolutionspatriotismus zur chauvinistischen Restauration, in: Südosteuropa, 41. Jg., Nr. 5/1992, S. 275.

Wahlen im Februar 1997 als Vorsitzender dieser Partei abgelöst worden war, setzte Funar als Bürgermeister von Cluj seinen anti-ungarischen Kampf fort. Diesmal konzentrierte er sich auf eine Kampagne gegen die Wiedereröffnung des ungarischen Generalkonsulats in Cluj. Bei seinem Besuch im Dezember 1996 in Budapest hatten sich der neue rumänische Außenminister, Adrian Severin, und die ungarische Regierung darauf verständigt, dieses Konsulat, das 1988 unter Ceausescu geschlossen worden war, wiederzueröffnen. Die rumänische Presse kritisierte weithin diese Zusage von Severin, Funar lehnte die Wiedereröffnung des Konsulats in Cluj sofort ab.<sup>489</sup> In der folgenden Kampagne gegen die Konsulatseröffnung wurde eine Reihe zweifelhafter Argumente vorgetragen. So betonte z.B. ein ehemaliger General der rumänischen Spionageabwehr, daß das Konsulat in den achtziger Jahren ein Zentrum der ungarischen Spionage gegen Rumänien gewesen sei.<sup>490</sup> Trotz der ablehnenden Haltung von Teilen der rumänischen Öffentlichkeit setzten die beiden Regierungen ihr Übereinkommen rasch um, im Juli 1997 wurde das Konsulat in Anwesenheit der beiden Außenminister wiedereröffnet. Funar ließ nichts unversucht, diesen symbolischen Akt zu stören. So sagte er in letzter Minute ein Treffen mit dem neuen ungarischen Generalkonsul ab und unterstützte verbal diejenigen, die die ungarische Flagge vom Konsulatsgebäude gestohlen hatten. Ein enger Mitarbeiter von Funar ergänzte, daß er nicht ausschließen könne, daß die Entfernung der Fahne die provokatorische Tat von Ungarn sei, um Rumänen der Fremdenfeindlichkeit zeihen zu können.<sup>491</sup> Daß derlei chauvinistisches Treiben aber nicht mehr konkurrenzlos und auch nicht mehr tonangebend ist, zeigte sich, als der ungarische Präsident Göncz im Rahmen seines dreitägigen Rumänienbesuchs Ende Mai 1997 Cluj besuchte, in den Gotteshäusern der drei größten Konfessionen (orthodox, katholisch, reformiert) sprach und auch von der rumänischen Bevölkerung der Stadt herzlich empfangen wurde.<sup>492</sup>

*Politische Minderheitenrepräsentanz.* Gemäß Art. 59, Abs. 2 der Verfassung erhalten auch jene Minderheitenorganisationen einen Sitz im Abgeordnetenhaus, die nicht die dafür erforderlichen Stimmen (Drei-Prozent-Quorum) auf sich vereinen können. Auf dieser Grundlage entsenden Verbände von 13 nationalen Minderheiten je einen Abgeordneten, diese bilden die Fraktion der nationalen Minderheiten.<sup>493</sup> Während der RMDSZ ein Minderheitenministeri-

<sup>489</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Román lapok bírálják Severint: Funar elveti a konzulátus megnyitásának ötletét [Rumänische Zeitungen kritisieren Severin: Funar lehnt die Idee der Eröffnung des Konsulats ab], in: Magyar Hírlap, 30.12.1996.

<sup>490</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Elesedik a kampány a konzulátus ellen [Die Kampagne gegen das Konsulat spitzt sich zu], in: Magyar Hírlap, 8.1.1997.

<sup>491</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Levették a zászlót a kolozsvári konzulátusról: Funar állítólag nem tud róla [Vom Konsulat in Cluj wurde die Flagge entfernt: Funar weiß vermutlich nichts davon], in: Magyar Hírlap, 26.7.1997.

<sup>492</sup> Vgl. Bukarest und Budapest auf Entspannungskurs. Der ungarische Präsident Göncz in Rumänien, in: Neue Zürcher Zeitung, 28.5.1997.

<sup>493</sup> Vgl. Wolfgang Wittstock, Die Regierung will nicht Farbe bekennen, Zur gegenwärtigen Lage der nationalen Minderheiten in Rumänien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.4.1995. W. Wittstock ist als Vertreter der deutschen Minderheit Mitglied der Abgeord-

um oder eine andere zentrale Behörde<sup>494</sup> und die Minderheitenfraktion ein Staatssekretariat für Minderheiten<sup>495</sup> gefordert hatten, richtete die Regierung am 24. März 1993 den Rat der Nationalen Minderheiten ein.<sup>496</sup> Dem Rat gehören 17 Minderheitenverbände und Vertreter von zwölf Ministerien an, wobei jeder Verband, unabhängig von der Größe der Minderheit, die er repräsentiert, und die Regierung zusammengenommen jeweils eine Stimme haben. Beschlüsse werden mit Zwei-Drittel-Mehrheit gefaßt, sind jedoch für die Regierung nicht bindend. Der RMDSZ hatte zwischenzeitlich seine Vertreter aus dem Minderheitenrat abgezogen, war aber nicht formell ausgetreten.<sup>497</sup> Eine der ältesten Forderungen aller Minderheiten in Rumänien ist die nach einem Minderheitengesetz, auch der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der KSZE hatte im September 1993 empfohlen, dieses Vorhaben mit Priorität zu behandeln.<sup>498</sup> Im Frühjahr 1995 lagen dem Parlament drei Entwürfe vor: Der Entwurf der RMDSZ-Fraktion, "Law on National Minorities and Autonomous Communities"<sup>499</sup>, forderte über Sprach- und Unterrichtsregelungen hinaus die Einführung einer dreifachen Autonomie. Der Entwurf eines "Gesetzes der nationalen Minderheiten", verabschiedet im Minderheitenrat am 7. Dezember 1993, wurde von der Minderheitenfraktion eingebracht, nachdem die Regierung gezögert hatte, sich den Entwurf zu eigen zu machen. Zu diesem Entwurf gab es Ergänzungsvorschläge des Demokratischen Forums der Deutschen in Rumänien (DFDR). Einen dritten Entwurf brachten drei Abgeordnete der Partei der Bürgerallianz (PAC) ein. Die Abgeordnetenkammer bildete Anfang 1994 einen Sonderausschuß zur Begutachtung der Entwürfe.<sup>500</sup> Ende Mai 1994 teilte Außenminister Melescanu dem KSZE-Kommissar für Nationale Minderheiten mit, daß die Regierung einen überarbeiteten Entwurf des Gesetzes diskutiert habe, der in naher Zukunft dem Parlament vorgelegt werde.<sup>501</sup> Dies geschah jedoch nicht. Ein Jahr später, im Mai 1995, kam der Sonderausschuß in einem nicht veröffentlichten Berichtsentwurf zu dem Ergebnis, daß der RMDSZ-Entwurf verfassungswidrig und die übrigen Entwürfe überflüssig seien. Daraufhin signalisierte die Regierung erneut, daß sie einen eigenen Entwurf vorlegen wolle.<sup>502</sup> Dieser lag jedoch bis zum Ende der

---

netenkammer des rumänischen Parlaments und war bis 1996 Vorsitzender des Ausschusses für Menschenrechte, Religionsgemeinschaften und nationale Minderheiten.

<sup>494</sup> Vgl. DAHR Memorandum, 26.8.1993, in: DAHR Documents 1, 1994, a.a.O. (Anm. 14), S. 6.

<sup>495</sup> Vgl. Wittstock, 25.4.1995, a.a.O. (Anm. 59).

<sup>496</sup> Vgl. Michael Shafir, Minority Council Raises Questions, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 24, 11.6.1993, S. 35.

<sup>497</sup> Vgl. ebd., S. 40 und Wittstock, 25.4.1995, a.a.O. (Anm. 59).

<sup>498</sup> Vgl. Schreiben des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der KSZE, Max van der Stoel, an den Außenminister Rumäniens, Teodor Melescanu, 9.9.1993, in: Arie Bloed (Hrsg.), The Conference on Security and Co-operation in Europe. Basic Documents, 1993-1995, The Hague/London/Boston 1997, S. 744.

<sup>499</sup> Vgl. DAHR Draft Law, 18.11.1993, in: DAHR Documents 1, 1994, a.a.O. (Anm. 14).

<sup>500</sup> Vgl. Wittstock, 25.4.1995, a.a.O. (Anm. 59).

<sup>501</sup> Vgl. Schreiben des Außenministers von Rumänien, Teodor Melescanu, an den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der KSZE, Max van der Stoel, 30.5.1994, in: Bloed (Hrsg.) 1997, a.a.O. (Anm. 64), S. 749.

<sup>502</sup> Gespräch mit Wolfgang Wittstock (DFDR), 18.5.1995 und 13.2.1996.

Legislaturperiode Ende 1996 immer noch nicht vor, so daß der Prozeß bezüglich eines Minderheitengesetzes in einer Sackgasse steckte. Auch die neue Regierung hat bis März 1998 noch keinen Entwurf für ein Minderheitengesetz in das Parlament eingebracht.

*Bewertung der Situation der ungarischen Minderheit.* Gesamturteile über die Lage der ungarischen Minderheit in Rumänien und die rumänische Minderheitengesetzgebung differieren außerordentlich stark, je nachdem, ob sie aus rumänischer, ungarischer oder westeuropäischer Sicht abgegeben werden. Der damalige Präsident Iliescu schreibt zu diesem Thema: "Ich bin davon überzeugt, daß es nur wenige europäische Staaten gibt, die Bürgern anderer ethnischer Abstammung so weitreichende Rechte und Freiheiten gewähren wie Rumänien."<sup>503</sup> Diametral gegensätzlich fiel, ebenfalls 1994, das Urteil von Markó, des Präsidenten des RMDSZ, aus:

The purpose was and remains to change the character of Hungarian-inhabited areas by gradually eliminating Hungarian educational and cultural institutions and the Hungarian historical legacy, by banning the use of the Hungarian language in public, and by forcibly assimilating ethnic Hungarians.<sup>504</sup>

Ein Mitglied der Regierung Antall sagte in einem Gespräch, es gäbe eine stille ethnische Säuberung seit den 20er Jahren.<sup>505</sup> Demgegenüber vertritt Aukerman die Auffassung: "Von einer systematischen Benachteiligung, Diffamierung oder Assimilierung der ungarischen Minderheit durch den rumänischen Staat kann nicht die Rede sein."<sup>506</sup> Im König-Bericht zur Bewerbung Rumäniens um die Mitgliedschaft im Europarat heißt es, "tensions have been exacerbated by extremists from both sides."<sup>507</sup> Jansson, Ko-Berichterstatter bei demselben Anlaß, kommt zu der Bewertung: "No doubt, Romania has done much for its minorities." Und:

Generally speaking, the situation of the minorities is satisfactory and where there are tensions, they are mainly in respect of the Hungarian minority. Not all of the claims of the Hungarians and of the other minorities are justified, but one can understand that they are concerned about some recent developments [...].<sup>508</sup>

---

<sup>503</sup> Ion Iliescu, *Aufbruch nach Europa. Rumänien - Revolution und Reform 1989 bis 1994*, Köln u. a. 1995, S. 113.

<sup>504</sup> Bela Marko, *The Minority Question*, in: *Uncaptive Minds*, Vol. 7, No. 3/1994, S. 102.

<sup>505</sup> Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall, 23.11.1994.

<sup>506</sup> Miriam Aukerman, *Rumänien*, in: Dieter W. Bricke, *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen*, Baden-Baden 1995, S. 108.

<sup>507</sup> König Report, 19.7.1993, a.a.O. (Anm. 17), S. 10.

<sup>508</sup> Council of Europe, *Parliamentary Assembly, Opinion on the application by Romania for membership of the Council of Europe* (Rapporteur: Mr Jansson, Finland, Liberal, Democratic and Reformers Group), 20.9.1993, Doc. 6918, S. 7.

In ihrem gemeinsamen Überprüfungsbericht vom Mai 1994 äußerten sich die beiden Berichtersteller jedoch deutlich kritischer. Die Zurückschneidung bzw. Abschaffung der ungarischsprachigen Medizinerbildung sowie des Berufsschul-, Geschichts- und Geographieunterrichts, die Beseitigung zweisprachiger Ortstafeln und die Inhaftierung von Personen, die vom Präsidenten der Republik gerade begnadigt worden waren, "are likely to completely undo the gesture of conciliation which the President had made towards the minority by his act of pardon."<sup>509</sup> Und bezogen auf die Gesamtheit der von Rumänien beim Eintritt in den Europarat übernommenen Verpflichtungen: "Yet it must also be observed that not many of the commitments made by the Romanian authorities on their accession to the Council of Europe have been honoured so far."<sup>510</sup> So unzutreffend und unzulässig uns der Begriff der ethnischen Säuberung<sup>511</sup> zur Kennzeichnung der Minderheitensituation in Rumänien für irgendeinen Zeitpunkt zwischen 1990 und 1996 erscheint, so wenig teilen wir den bei Aukerman und zum Teil auch bei Jansson entstehenden Eindruck, daß es ernstzunehmende Probleme gar nicht gegeben habe. Ungeachtet institutioneller Zugeständnisse (Minderheitenrat, -Abgeordnete) erzeugte die rumänische Minderheitenpolitik von 1990 bis 1996 insbesondere gegenüber den ethnischen Ungarn einen erheblichen Assimilierungsdruck. Daß die 'ethnopolitische Karte' nicht nur von den drei ultranationalistischen Parteien, sondern durchgängig auch von der PSDR gespielt wurde, trug zusätzlich zur politischen Konstruktion ethnischer Konfliktlinien bei. Die bis 1996 regierende Kräftekonstellation war auf dem schlechtesten Weg, den Konflikt mit der ungarischen Minderheit zu zementieren. Um so erstaunlicher erscheint die Wende von 1996: Der RMDSZ ist nicht nur an der Regierung beteiligt und stellt dort unter anderen mit György Tokay den Minister für Nationale Minderheiten, die Regierung hat auch gegenüber einer Reihe von RMDSZ-Forderungen erkennbar Entgegenkommen gezeigt. Daß diese Wende zum Besseren - der ungarische Ministerpräsident Horn sagte, so erfreuliche Verhältnisse habe es "noch nie gegeben"<sup>512</sup> - überhaupt möglich war, unterstreicht nachdrücklich Brubakers These, daß ethnonationale Konflikte im heutigen Europa primär politisch gemacht werden und nicht einfach und schon gar nicht automatisch Ausdruck gegebener Konfliktpotentiale sind.<sup>513</sup> Die neue Botschaft rumänischer Minderheitenpolitik lautet: Ethnopolitische Konflikte sind lösbar, wenn man sie lösen will. Wenn die derzeit in Rumänien

---

<sup>509</sup> Jansson/König Memorandum, 3.5.1994, a.a.O. (Anm. 24), S. 8.

<sup>510</sup> Ebd., S. 9.

<sup>511</sup> Die Verwendung des Begriffs der ethnischen Säuberung sollte strikt auf jene Fälle begrenzt bleiben, die er bezeichnet, nämlich Vertreibung unter Einsatz von Gewalt bis zum Mord. Jede inflationäre Verwendung dieses Begriffs relativiert nicht nur die Vorgänge im ehemaligen Jugoslawien, sondern suggeriert, und das ist noch weitaus verantwortungsloser, auch das Vorhandensein einer vergleichbaren Situation.

<sup>512</sup> Zit. nach: Horn: Erweiterung wäre Gewinn für EU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.5.1997.

<sup>513</sup> Vgl. Rogers Brubaker, *Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe*, Cambridge 1996, S. 17.

regierende Konstellation diesen Kurs durchhält, dann könnte die Einbeziehung der ungarischen Minderheit in die Regierung tatsächlich die Funktion eines Modells für die Region erlangen, wie dies Premierminister Ciorbea bei seinem Besuch in Budapest im März 1997 sagte.<sup>514</sup>

*Zur Politik des RMDSZ.* Die politische Repräsentanz der ungarischen Minderheit wird vom RMDSZ hergestellt, der bei den Wahlen im September 1992 27 Mandate (1996: 25) im Abgeordnetenhaus und zwölf (1996: elf)<sup>515</sup> im Senat errang und eine eigene Fraktion bildet. Die Tatsache, daß der RMDSZ 1992 7,46 Prozent der Stimmen errang, der Anteil von Bürgern ungarischer Nationalität laut Volkszählung 1992 aber lediglich 7,12 Prozent betrug, läßt den Schluß zu, daß die ethnisch ungarische Bevölkerung Rumäniens so gut wie geschlossen für den RMDSZ stimmte.<sup>516</sup> Der RMDSZ ist von seinem Charakter her weniger eine Partei, sondern ein nationaler Interessen- und Dachverband, dem verschiedene Parteien und Organisationen angehören.<sup>517</sup> Dementsprechend breit ist sein politisches Spektrum. Für die Politik des RMDSZ sind zwei widersprüchliche und unter rumänischen Bedingungen ab einem gewissen Punkt unvereinbare Tendenzen festzuhalten: Einerseits die Zusammenarbeit mit anderen Parteien, bis 1995 in der Opposition im Rahmen der Demokratischen Konvention Rumäniens (CDR<sup>518</sup>), ab 1996 in der Regierung, andererseits die immer wieder aufgeworfene und phasenweise stärker hervortretende Forderung nach regionaler bzw. territorialer Autonomie. Der RMDSZ war seit 1991 bis zu seinem Austritt Ende Februar 1995 Mitglied der CDR,<sup>519</sup> wobei die strittigen Themen zwischen dem Ungarnverband und anderen CDR-Mitgliedsorganisationen in der Frage gemeinsamer oder getrennter Kandidaturen, der Internationalisierung von Minderheitenforderungen, vor allem aber der RMDSZ-Forderung nach Autonomie lagen.<sup>520</sup> In der Erklärung von Cluj hatte der RMDSZ im Oktober 1992 das Prinzip der "inneren Selbstbestimmung" hervorgehoben, was wohl nicht zu Unrecht als Forderung nach Autonomie auf ethnischer Grundlage interpretiert worden war.<sup>521</sup> Nachdem der RMDSZ-Kongreß vom Januar 1993 keine klare Entscheidung in dieser Frage gebracht hatte,<sup>522</sup> kam es um die Jahreswende 1994/1995 zu einem "turning point for Romanian inter-ethnic relations."<sup>523</sup> Der Präsident des RMDSZ, Markó, wiederholte in zwei Reden die Forderung

<sup>514</sup> Vgl. Neues Klima zwischen Ungarn und Rumänien, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.3.1997.

<sup>515</sup> Vgl. Gabanyi 1997, a.a.O. (Anm. 26), S. 125.

<sup>516</sup> Vgl. Gabanyi 1995, a.a.O. (Anm. 41), S. 43.

<sup>517</sup> Vgl. ebd., S. 43-45, sowie: Documents Adopted by the 4th Congress of the DAHR, Programme, Statutes, in: Democratic Alliance of Hungarians in Romania (Hrsg.), Documents 4, Cluj 1995, S. 3-49.

<sup>518</sup> Zur CDR vgl. Gabanyi 1995, a.a.O. (Anm. 41), S. 28-32;

<sup>519</sup> Vgl. Michael Shafir, Agony and Death of an Opposition Alliance, in: Transition, Vol. 1, No. 8, 26.5.1995, S. 25.

<sup>520</sup> Vgl. Gabanyi 1995, a.a.O. (Anm. 41), S. 45.

<sup>521</sup> Vgl. Gallagher 1995, a.a.O. (Anm. 9), S. 128.

<sup>522</sup> Vgl. Michael Shafir, The HDFR Congress: Confrontations Postponed, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 9, 26.2.1993, S. 34-39.

<sup>523</sup> Shafir, 26.5.1995, a.a.O. (Anm. 85), S. 23.

seines Verbandes nach territorialer Autonomie,<sup>524</sup> und am 14. Januar 1995 kündigte der RMDSZ die Bildung eines "Council of Mayors and Local Councillors of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania"<sup>525</sup> an. Die Idee zu diesem Rat war eine, vermutlich bewußt so angelegte, Zwitterkonstruktion zwischen der kommunalpolitischen Vereinigung einer Partei und der Vorbereitung auf Organisationsstrukturen territorialer Autonomie, zumindest aber wurde er von der gesamten rumänischen Öffentlichkeit so aufgefaßt. Die Regierung warf dem RMDSZ vor, "to transform the party into a super-organisation of ethnic self-government and its gradual conveyance into the dangerous utopia of 'territorial autonomy on ethnic basis'", forderte ihn auf, "to dissolve its anti-democratic and discriminating structures created outside the legal framework"<sup>526</sup> und kündigte die Ausschöpfung aller rechtlichen Mittel an. Ein Präsidentensprecher wiederholte dieselben Vorwürfe.<sup>527</sup> Justizminister Chiuzbaian, Mitglied der PUNR, forderte ein Verbot des RMDSZ.<sup>528</sup> Er wiederholte damit eine Forderung seines Parteivorsitzenden Funar, der dies mit der Aufforderung an die Regierung verbunden hatte, "collecting the weapons and the ammunition illegally held by the population, especially by the Hungarian minority, preventing by that any armed conflict the D.A.H.R. would intend to start"<sup>529</sup>. Das Oppositionsbündnis argumentierte auf derselben Linie wie die Regierung. Am 11. Februar forderte der CDR-Vorsitzende Constantinescu in einem Rundfunkinterview, der RMDSZ müsse die Verfassung einschließlich des unitären Charakters Rumäniens achten und klarstellen, "that the new councils set up should operate exclusively as party structures and ... [not] as illegal administrative structures"<sup>530</sup>. In diesem Sinne setzte der Rat der CDR dem RMDSZ am 17. Februar ein Ultimatum von 30 Tagen.<sup>531</sup> Der RMDSZ akzeptierte diese Bedingungen nicht und schied am 26. Februar aus der CDR aus. Das Bemerkenswerte an den Reaktionen der rumänischen Mehrheit auf die Autonomievorstellungen der ungarischen Minderheit war ihr nahezu völliger Gleichklang. "The UDMR, it seemed," schreibt Shafir, "had performed the once-unthinkable feat of eradicating any distinction between the ruling coalition and the opposition."<sup>532</sup> Ende Mai bekräftigte der RMDSZ auf seinem Kongreß in Cluj die Forderung nach Auto-

<sup>524</sup> Vgl. ebd.

<sup>525</sup> Council of Mayors and Local Councillors of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR), Rules of Procedure, Sfântu Gheorghe, 14.1.1995.

<sup>526</sup> The Government of Romania, Nicolae Vacaroiu, Prime Minister, Statement, January 20, 1995 [Übersetzung durch RMDSZ].

<sup>527</sup> Vgl. Statement made by the Spokesman of the Presidency, Ambassador Traian Çebeleu, on behalf of the President of Romania, H. E. Mr Ion Iliescu, January 31, 1995 [Übersetzung durch RMDSZ].

<sup>528</sup> Vgl. Mathias Rüb, Zwischen Budapest und Bukarest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.1.1995.

<sup>529</sup> Communiqué issued by Gheorghe Funar President of the N.U.P.R. [Übersetzung durch RMDSZ].

<sup>530</sup> For the Record, Emil Constantinescu [Interview mit Radio Bukarest], 11.2.1995, in: Transition, Vol. 1, No. 4, 29.3.1995, S. 62.

<sup>531</sup> Vgl. Shafir, 26.5.1995, a.a.O. (Anm. 85), S. 25.

<sup>532</sup> Ebd., S. 24.

nomie, "including the territorial autonomy."<sup>533</sup> Über diese Forderung sollten die RMDSZ-Mitglieder binnen eines Jahres per Referendum entscheiden. Die Forderung nach territorialer Autonomie wird in Rumänien aber von allen politischen Kräften bis hin zu früheren Dissidenten und Bürgerrechtsgruppen als Gefahr für die Einheit des Staates abgelehnt. So schreiben etwa Andreescu, Stan und Weber vom "Center for Human Rights" zur programmatischen Konzeption des RMDSZ:

Internal self-determination, linked to an autonomous community constituted on ethnic grounds as the DAHR draft bill has envisaged may, given the fact that the community can be regarded as a people [...], quite easily lose its internal connotation and evolve into the principle of self-determination of the peoples as such, whose finality might include secession."<sup>534</sup>

1995 hatte der RMDSZ, nicht zuletzt durch eigenes Zutun, einen hohen Grad politischer Isolierung innerhalb der damaligen rumänischen Opposition erreicht. Dies war in doppelter Hinsicht bedenklich: Zum einen gab die wachsende Isolierung dem radikalen Flügel innerhalb des RMDSZ Auftrieb, zum anderen erleichterte sie Kriminalisierungsversuche, wie sie in der Argumentation der Regierung bereits deutlich angelegt waren.

Mittlerweile haben sich jedoch sowohl das Bedingungs Umfeld für den Verband als auch seine politische Positionierung wesentlich verändert. Drei Aspekte waren dabei von besonderer Bedeutung. Der erste bestand in der Regierungsübernahme durch die sozialistisch-liberale Koalition in Ungarn 1994. Während die konservative Regierung die Forderungen des RMDSZ im großen und ganzen automatisch übernommen hatte, konsultierte die Regierung Horn den Ungarn-Verband zwar, behielt sich aber die Entscheidung darüber vor, ob sie dessen Forderungen unterstützte oder es vorzog, bestimmte Fragen nicht auf zwischenstaatlicher Ebene zu erörtern. Der zweite Faktor war der Abschluß des rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrags im Herbst 1996. Danach konnte die ungarische Regierung in ihren Forderungen nach Minderheitenrechten nicht über das hinausgehen, was im Vertrag vereinbart worden war. Der aber schließt kollektive Minderheitenrechte und territoriale Autonomie auf ethnischer Grundlage aus.<sup>535</sup> Der dritte Faktor war der Sieg der ehemaligen rumänischen Opposition bei den Parlamentswahlen 1996 und die anschließende Regierungsbeteiligung des RMDSZ. Einerseits zeigte dies, daß die ungarische Gemeinschaft in Rumänien über erheblichen politischen Ein-

---

<sup>533</sup> Documents Adopted by the 4th Congress of the DAHR, Programme, in: DAHR Documents 4, 1995, a.a.O. (Anm. 83), S. 6. Vgl. auch Tom Gallagher, Controversy in Cluj, in: Transition, Vol. 1, No. 15, 25.8.1995, S. 59.

<sup>534</sup> Gabriel Andreescu/Valentin Stan/Renate Weber, Study on the Conception of Democratic Alliance of Hungarians in Romania on the Rights of National Minorities. A Critical Analysis of the DAHR Documents, Bucharest 1994 (Center for Human Rights), S. 11.

<sup>535</sup> Zum rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag und zur kritischen Haltung des RMDSZ dazu vgl. Abschnitt 2.2.

fluß verfügt und damit ihre Interessen effektiv vertreten kann.<sup>536</sup> Andererseits erhöhte die Regierungsverantwortung des RMDSZ seine Kompromißbereitschaft; das höhere Niveau der Integration in das politische System Rumäniens wiederum verbesserte längerfristig seine Chancen, substantielle Minderheitenrechte durchzusetzen. Der Umstand, daß Präsident Constantinescu und Ministerpräsident Ciorbea von Anfang an alles taten, um harmonische Beziehungen zu Ungarn und zur ungarischen Minderheit in Rumänien herzustellen, drängte das konfrontative Element zusätzlich in den Hintergrund. Alle genannten Faktoren verringerten die Bedeutung des zwischenstaatlichen Elements und entlasteten damit das bilaterale Verhältnis, die Streitigkeiten zwischen Mehrheit und Minderheit sind in erster Linie zu einer Angelegenheit des rumänischen Staates und der ungarischen Gemeinschaft in Rumänien geworden. Bei den Minderheitenrechten selbst gab es in einer Reihe von Fragen wesentliche Verbesserungen. Allerdings akzeptierte das Parlament in einigen Fällen nicht die Dekrete, die die Regierung erlassen hatte. Der RMDSZ zeigte sich besorgt darüber, daß die führende politische Kraft in der Koalition, die Nationale Christdemokratische Bauernpartei (PNTCD), nichts gegen ihren nationalistischen Flügel unternahm. Der Präsident des RMDSZ, Markó, bezeichnete es als das Ziel der nationalistischen Kreise innerhalb der Koalition, "die Beziehungen zwischen dem RMDSZ und seinen Koalitionspartnern zu verderben und damit indirekt die sich entwickelnden guten Beziehungen zwischen Rumänien und Ungarn"<sup>537</sup>. Diese Rückschläge führten vorübergehend zu Spannungen, aber der Wille der Regierung, ihren Ankündigungen Taten folgen zu lassen, war unbestreitbar.<sup>538</sup> Insofern konnte sich der RMDSZ, auch wenn er mit den konkreten Fortschritten gelegentlich unzufrieden war, Hoffnungen auf künftige Verbesserungen machen. Dieser gesamte Prozeß hat dazu beigetragen, das politische Leben in Rumänien schrittweise zu 'ent-ethnisieren'.

Diese neue politische Situation hat auch innerhalb des RMDSZ zu spürbaren Veränderungen geführt. Der Einfluß jener Politiker, die die Situation schrittweise verbessern wollen und dabei auf die Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Rumänien bauen, ist gewachsen. Da die Personaldiskussion innerhalb des RMDSZ eng mit seiner inhaltlichen Ausrichtung verbunden ist, deutete der Einflußverlust des Ehrenpräsidenten des RMDSZ, Bischof Tökés, auch auf eine schrittweise Marginalisierung der für Autono-

---

<sup>536</sup> Dies läßt sich am besten an den Wahlergebnissen zeigen. So erreichte der Präsidentschaftskandidat der Opposition, Emil Constantinescu, in Kreisen mit hohem ungarischen Bevölkerungsanteil folgende Wahlergebnisse: Hargita 93,29 %, Covasna 87,82 %, Satu-Mare 77,7 % und Mures 68,96 % (vgl. R.M.D.SZ. Tájékoztató, Vol. 4, No. 911, 18.11.1996, S. 1).

<sup>537</sup> Zit. nach: Bogdán, 22.10.1997, a.a.O. (Anm. 34).

<sup>538</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Romániai helységnevtáblák: Már a németek is ... [Ortsschilder in Rumänien: Auch bereits die Deutschen ...], in: Magyar Hírlap, 13.8.1997.

mie eintretenden Kräfte hin. Dieser Prozeß entwickelte sich Schritt für Schritt, ohne einen formalen Bruch zwischen den Flügeln der Organisation.<sup>539</sup> Es wäre illusionär, zu glauben, daß unter der Regierung Ciorbea alle nur wünschenswerten Minderheitenrechte für immer gesichert werden könnten. Der Präsident des RMDSZ, Markó, betonte vor dem Kongreß seiner Organisation: "[...] daß die Koalition noch zerbrechlich ist. Ihr Bestehen wird von Nationalisten, durch die anti-ungarische Kampagne gefährdet, und wir müssen immer wieder ein Gegenmittel finden."<sup>540</sup> Als Teil der Regierung wird der Verband der Ungarn Rumäniens aber auf Dauer mehr Möglichkeiten haben, Minderheitenrechte zu sichern, als außerhalb.

## *2.2. Stagnation, Kooperationsansätze und Durchbruch in den zwischenstaatlichen Beziehungen*

Um die ungarische Politik gegenüber Rumänien zu beurteilen, muß man sie zu den wichtigsten außenpolitischen Besorgnissen dieses Landes in Beziehung setzen. Ungarns Hauptsorge in bezug auf Rumänien liegt im Wohlergehen der dort lebenden Bevölkerung ungarischer Nationalität. Als die beiden wichtigsten Sorgen auf rumänischer Seite kann man die Sicherung der territorialen Unversehrtheit des Landes und den Anschluß an die Westintegration identifizieren.

Nach Hösch sind "[d]ie Staatsgründungen in Südosteuropa vor 1918 [...] ausnahmslos dem secessionistischen Typ der modernen Nationalstaatsbildungen zuzuweisen."<sup>541</sup> Man muß das Urteil Höschs, daß sich dem "secessionistischen Typus der Staatsgründung [...] durchaus auch das rumänische Beispiel zurechnen"<sup>542</sup> läßt, nicht uneingeschränkt teilen, um Seewann zuzustimmen:

Die historischen Konflikterfahrungen der diese Staaten gründenden und regierenden politischen Eliten sind bis heute secessionistisch geprägt und daher fürchten sie nichts weniger, als daß ihr eigenes Beispiel bei den

---

<sup>539</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Fegyverszünet az RMDSZ-ben [Waffenstillstand im RMDSZ], in: Magyar Hírlap, 7.10.1997.

<sup>540</sup> Zit. nach: Tibor Bogdán, Nem kérdés az RMDSZ egysége [Die Einheit des RMDSZ ist kein Thema], in: Magyar Hírlap, 3.10.1997.

<sup>541</sup> Edgar Hösch, Die Entstehung des Nationalstaats in Südosteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995, S. 77.

<sup>542</sup> Ebd. Hösch begründet diese Zuordnung damit, daß die gemeinhin als "Zusammenführung bislang getrennter Gebietsteile" verstandene Nationalstaatsbildung Rumäniens es erforderte, diese zunächst aus bestehenden Souveränitätsverhältnissen herauszulösen (Moldau, Walachei) oder von Nachbarstaaten abzutrennen (Bessarabien, Bukowina, Banat, Siebenbürgen).

Minderheiten Schule machen könnte, die im jeweiligen Staatsverband als Mitbürger 'geduldet' werden müssen.<sup>543</sup>

Eine militärische Bedrohung durch Ungarn schloß die rumänische Regierung durchweg aus. Außenminister Melescanu: "Rumänien und seine Regierung fürchten keine militärische Intervention Ungarns mit dem Ziel, die Grenzen zu verändern."<sup>544</sup> Fota, Generalsekretär der rumänischen National Defense College Foundation, brachte die damals dominante Bedrohungsperzeption seines Landes vielmehr auf die Formel, daß unter den heutigen Umständen "the main threat against the national security of a state becomes the threat by unarmed action."<sup>545</sup> Pascu, damals Staatssekretär im rumänischen Verteidigungsministerium, erinnerte an die Geschichte:

Ein Schiedsspruch scheint mir nicht ausgeschlossen, bedenkt man, daß Ungarn gegenwärtig behauptet, Rumänien nicht angreifen zu können, da es nur halb so groß wie Rumänien sei. Dazu ist zu sagen: Ungarn war auch im Jahre 1940 nur halb so groß wie Rumänien und hat dennoch die Hälfte Siebenbürgens an sich gerissen. Es ist also klar, daß es zu einer versuchten oder tatsächlichen Beeinflußung der Großmächte kommen könnte mit dem Ziel, sie zum Eingreifen im Interesse Ungarns zu veranlassen.<sup>546</sup>

Diese Sorge vor einem Schiedsspruch der Großmächte war mehr als eine historische Reminiszenz, sie stand vielmehr in engem Zusammenhang mit Konsequenzen aus den südslawischen Kriegen, die man in Rumänien für das eigene Land befürchtete. Dazu Pascu:

First and foremost, from the political and legal point of view, the breakup of the former federal state of Yugoslavia (and of Czechoslovakia, for that matter) is a de facto blow to the Treaty of Versailles. The treaty mandated Romania's reunification with Transylvania, Bessarabia and Bukovina [...]<sup>547</sup>

Und weiter:

---

<sup>543</sup> Gerhard Seewann, Einführung, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*, München 1995, S. 7.

<sup>544</sup> Teodor Melescanu, Interview mit *Le Monde*, 16.1.1993, zit. nach: Anneli Ute Gabanyi, *Ungarn und die rumänische Sicherheit: Perzeption und Politik*, in: *Südosteuropa*, 42. Jg., Nr. 9/1993, S. 515.

<sup>545</sup> Iulian Fota, *Non-Military Threats to National Security*, 1994, o. S.

<sup>546</sup> Anneli Ute Gabanyi, Interview mit Ioan Mircea Pascu, Staatssekretär im rumänischen Verteidigungsministerium, Bukarest, 5.7.1993, in: *Südosteuropa*, 42. Jg., Nr. 10/1993, S. 611.

<sup>547</sup> Ioan Mircea Pascu, *Romania and the Yugoslav Conflict*, in: Charles L. Barry (Hrsg.), *The Search for Peace in Europe. Perspectives from NATO and Eastern Europe*, Fort Lesley 1993, S. 236.

While the conflict [in Bosnia and Herzegovina] rages on, an increasing number of voices are advocating internal territorial changes because other solutions do not seem to be in sight. If this were done, a powerful legal precedent contradicting the Helsinki Final Act would be created, one by which other instances (provoked or unprovoked) could be 'solved' in the future. This perspective is not encouraging for a country like Romania, which experienced the violence of the 1989 Revolution.<sup>548</sup>

Die Wirkung von Erklärungen wie der des ehemaligen ungarischen Verteidigungsministers Für über die Sicherheit der ungarischen Nation oder der von Antall über 15 Millionen Ungarn bei gleichzeitiger Weigerung, einen definitiven Verzicht auf Gebietsansprüche zu unterschreiben, muß vor diesem Hintergrund gesehen werden. Dieses Statement habe die Perzeption territorialer Forderungen hinterlassen.<sup>549</sup> Die Einfallsschneise zu der befürchteten Situation, in der der Spruch der Großmächte entscheiden würde, sah man in Rumänien in einer separatistischen Politik ungarischer Minderheiten und den Anknüpfungspunkt dazu wiederum, so Pascu, in den südslawischen Kriegen:

With regard to Vojvodina, any deterioration in the situation of the Hungarians living there might have serious repercussions on Romania's Hungarian minority. On one hand, it is highly probable that they would use increased international awareness and sympathy to further their isolationist (perhaps even unionist) aims in Transylvania.<sup>550</sup>

Der innenpolitische Aspekt, die Furcht vor territorialer Autonomie, stellt den schwachen und zugleich starken Punkt dieses rumänischen Bedrohungssyndroms dar. Den schwachen Punkt, weil nur über eine innenpolitische Basis die außenpolitischen Elemente aktiviert werden könnten, und damit die angenommene Verletzlichkeit primär innenpolitischer Natur ist. Den starken Punkt, weil die Gewährung von Autonomie ein primär innenpolitischer Vorgang ist, den man dementsprechend glaubte, verhindern zu können. Auch hier ist es nicht schwer, die Wirkung zu errahnen, die die häufigen Stellungnahmen der Regierung Antall, die dreifache Autonomie sei *die* Lösung für die Minderheitenfrage, in Rumänien hinterlassen haben. Die rumänische Sorge war nicht ganz ohne Grund, war doch das von der Regierung Antall unterstützte Autonomiekonzept der Vojvodina-Ungarn der Versuch, auf der Basis internationaler Regulierungsversuche des Zerfalls von Jugoslawien Autonomierechte neu zu begründen. Und wieder war es Antall, der mit seinem Ausspruch über die Zugehörigkeit der Vojvodina zu Jugoslawien und nicht zu Serbien Minderheiten- und Grenzfrage auf eine Weise verband, die die

---

<sup>548</sup> Ebd., S. 237.

<sup>549</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des rumänischen Außenministeriums, 18.5.1995.

<sup>550</sup> Pascu, in: Barry (Hrsg.) 1993, a.a.O. (Anm. 113), S. 238. Ganz ähnlich Roxana Iorga, *The Romanian Perception of Security Risks*, Ebenhausen 1995 (SWP - IP 2907).

schlimmsten Erwartungen in Bukarest bestätigen mußte. Die Regierung An-tall hat damit nicht wenig dazu beigetragen, historisch entstandene Bedrohungsperzeptionen in Rumänien zu verfestigen und ihnen den Anschein von Realität zu verleihen.

Es bleibt die Frage, ob die rumänische Angst vor Sezession tatsächlich genuiner Natur war oder ob es sich dabei eher um ein taktisches Instrument zur Abwehr erweiterter Minderheitenrechte handelte. Eine definitive Antwort darauf ist nicht möglich, näher führt ihr aber die Analyse der inneren Widersprüche der damaligen rumänischen Position zu Grenzen und Gebietsansprüchen. Die Tatsache, daß Rumänien der Festschreibung seiner Grenze zu Ungarn höchste Priorität beimaß, sollte nicht vergessen lassen, daß nach anderer Seite historische Rechnungen offenstanden. 1940 mußte Rumänien nach dem Hitler-Stalin-Pakt Bessarabien<sup>551</sup> und die nördliche Bukowina an die Sowjetunion abtreten, die südliche Dobrukscha wurde ebenfalls 1940 Bulgarien zugeschlagen. Der Hitler-Stalin-Pakt, so Iliescu, "ist deshalb in Rumänien ebenso verhaßt wie der sogenannte 'Wiener Schiedsspruch' von 1940, der uns bis zum Ende des Krieges zusätzlich einen bedeutenden Teil Siebenbürgens raubte."<sup>552</sup> Mit dem Zerfall der Sowjetunion war eine neue Lage eingetreten, da sich Forderungen auf die Nordbukowina und die von der Republik Moldau nicht abgedeckten Teile Bessarabiens nun an die Ukraine richten müssen, während sich das Problem Bessarabiens hauptsächlich als eines der Wiedervereinigung mit Moldau stellte.<sup>553</sup> Die offizielle rumänische Position zu diesem Themenkreis lautete, daß man keine Gebietsansprüche habe. Auf die Frage der "Neuen Zürcher Zeitung", ob Rumänien gegenüber der Ukraine zu einem ähnlichen Verzicht auf Gebietsansprüche bereit sei, wie es ihn von Ungarn fordere,

bejaht [Melescanu], fügt jedoch dazu, das Unrecht des Hitler-Stalin-Paktes, als dessen Ergebnis die Nordbukowina an die Ukraine gekommen sei, müsse in der einen oder anderen Form behoben werden. Er denke nicht an Grenzveränderungen, eher an eine Vereinbarung mit Kiew über den Schutz der heute noch in der Nordbukowina lebenden rumänischen Minderheit.<sup>554</sup>

Rumänien, so ein Mitarbeiter des rumänischen Außenministeriums, solle an zwei Dinge denken: an den Friedensvertrag von 1947 [der Bessarabien und

---

<sup>551</sup> Bessarabien entspricht der heutigen Republik Moldau ohne Transnistrien, aber zuzüglich eines Stücks ukrainischen Territoriums südlich der Republik Moldau.

<sup>552</sup> Iliescu 1995, a.a.O. (Anm. 69), S. 261.

<sup>553</sup> Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Etablierung einer souveränen Republik Moldau strebte Rumänien eine zügige Vereinigung nach deutschem Muster an. Dieses Ziel wurde allmählich auf einen längeren Zeithorizont verschoben. Im März 1994 sprachen sich zwei Drittel der Einwohner Moldaus in einer Volksbefragung für die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit aus.

<sup>554</sup> Rumänien hofft auf die europäische Integration. Ein Gespräch mit Aussenminister Melescanu, in: Neue Zürcher Zeitung, 27.3.1993.

die nördliche Bukowina der Sowjetunion zusprach] und an die Schlußakte von Helsinki, die Unverletzlichkeit der Grenzen. Wenn Rumänien vom Molotow-Ribbentrop-Pakt spreche, verlange es keine Grenzänderungen, sondern eine politisch-moralische Kompensation.<sup>555</sup> Doch ganz so eindeutig, wie Melescanu und das rumänische Außenministerium es darstellten, schien die Gelegenheit nicht zu sein. Im Juni und Dezember 1991 verabschiedete das rumänische Parlament zwei Resolutionen, die Ansprüche auf die 1940 von der Sowjetunion besetzten Gebiete beinhalteten.<sup>556</sup> Dies in der Form, daß man gesagt habe, daß das Vorhaben der Ukraine, in den Gebieten, die es 1940 von Rumänien erhalten habe, ein Referendum durchzuführen, nicht akzeptabel sei.<sup>557</sup> Der Vorgänger von Außenminister Melescanu, Nastase, bekräftigte in einem Interview Ende 1991 zwar ebenfalls: "Es geht nicht darum, Territorien von der Ukraine zurückzuverlangen,"<sup>558</sup> fügte aber hinzu:

Was das Gebiet betrifft, das wir Transnistrien nennen, so wird man sich zunächst auf Kriterien für die Politik einigen müssen, die eine Durchführung des Vereinigungsprozesses ermöglichen soll. Zum einen könnte man sich auf die Grenzen der ehemaligen Sowjetrepubliken beziehen. Dann würde die Moldau etwas weniger darstellen als das ehemalige Bessarabien und die Nord-Bukowina. In diesem Fall wäre aber das Territorium Transnistriens Teil der Moldau. Oder man kehrt zurück zu den Geschehnissen von 1940, was Bessarabien und die Nord-Bukowina ohne Transnistrien bedeuten würde. Beide Kriterien gleichzeitig, meine ich, kann man nicht anwenden. Für die Zukunft können wir uns Verhandlungen zwischen der Ukraine, der Moldau und Rumänien vorstellen, um eine Lösung für die betreffenden Gebiete zu finden.<sup>559</sup>

Keine Gebietsforderungen, aber Verhandlungen über die betreffenden Gebiete? Nastases Ausführungen liegen nun mehr als sechs Jahre zurück und die Vereinigungsperspektiven mit der Republik Moldau stellen sich zumindest ab 1994 sehr viel negativer dar als damals. Wenn dennoch bis zum Regierungswechsel 1996 der Eindruck einer gewissen Doppelbödigkeit in der rumänischen Position blieb, dann lag dies weniger an der Position der führenden Regierungspartei oder gar der des Außenministeriums, sondern an irredentistischen Strömungen in den drei extremistischen Koalitionsparteien und in Teilen der Oppositionsparteien, gegen die sich die Regierung damals nicht hinreichend durchsetzen konnte. In der PUNR, der PRM und der PSM sind Gebietsansprüche gegenüber der Ukraine Gemeingut, aber auch in der PNTCD

---

<sup>555</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des rumänischen Außenministeriums, 18.5.1995.

<sup>556</sup> Vgl. Libor Roucek, *After the Bloc: The New International Relations in Eastern Europe*, London 1992 (RIIA Discussion Paper, No. 40), S. 15/16.

<sup>557</sup> Gespräch mit Abgeordnetem der PD (FSN)-Fraktion, 13.2.1996.

<sup>558</sup> Ziel ist Vereinigung mit Moldau. Interview mit dem Außenminister Rumäniens, Dr. Adrian Nastase, in: *Berliner Zeitung*, 18.12.1991.

<sup>559</sup> Ebd.

und der Nationalliberalen Partei (Partidul National Liberal/PNL) konnte man solche Positionen hören. So sagte ein PNTCD-Abgeordneter, das Problem sei zweiteilig: Bezüglich der Moldau sage er Vereinigung, aber nur mit Zustimmung der Bevölkerung. Was die anderen Teile angehe, sei es das Recht Rumäniens, sie zurückzuerhalten.<sup>560</sup> Zieht man die knappen Mehrheitsverhältnisse in Betracht, dann wird deutlich, daß die Regierung 1995/1996 nicht hätte sicher sein können, einen Grundlagenvertrag mit der Ukraine, der die heutigen Grenzen festschreibt, durch das Parlament zu bringen, zumindest nicht allein mit den Stimmen der Koalitionsparteien. Die Unfähigkeit der Regierung, die eigene Position eines klaren Verzichts auf Gebietsansprüche innenpolitisch abzusichern, führte zum Eindruck einer in dieser Frage insgesamt ambivalenten rumänischen Haltung. So schrieben Andreescu, Stan und Weber: "This attitude is considered in the respective countries, especially in Ukraine, a revisionist attitude aiming at territorial claims."<sup>561</sup> Tatsächlich ging man in der Ukraine davon aus, daß Rumänien seine Gebietsansprüche ihr gegenüber noch nicht endgültig aufgegeben hatte. Ohne Namen zu nennen, sprach der stellvertretende ukrainische Außenminister Tarasyuk das Problem dennoch hinreichend deutlich an: "It would not be acceptable to us if a country that has unsettled border problems with Ukraine were admitted to NATO."<sup>562</sup> Diese Einschätzung wurde auch in Ungarn geteilt: Rumänien wolle die Grenze zu Ungarn sichern, gleichzeitig habe es Ansprüche gegenüber der Ukraine, werde dies aber nie bestätigen. In den Verhandlungen mit der Ukraine seien diese Ansprüche aber geltend gemacht worden.<sup>563</sup> Und auch in einem "Background Brief on Romania" der Parlamentarischen Versammlung der WEU vom November 1994 heißt es, "the territorial dispute continues to prevent the development of good relations"<sup>564</sup> zwischen Rumänien und der Ukraine. Bei aller verbleibenden Unsicherheit in einer Frage dieser Qualität, wo die Wahrheit zu finden fast unmöglich ist, fallen doch gewisse Parallelen auf in den Haltungen der rumänischen Regierung bis 1996 und der Regierung Antall zum Umgang mit der Frage des Charakters von Grenzen. Beide Regierungen haben unterstrichen, daß die Frage gar keine sei und man Gebietsansprüche nicht habe. Beide Regierungen haben sich andererseits unfähig gezeigt, dies auch in Grundlagenverträgen mit dem jeweils betroffenen Nachbarn zu unterzeichnen. Und gerade weil Rumänien den Komplex von Grenzveränderungen und Gebietsansprüchen selbst noch nicht bewältigt hatte, muß der rumänischen Regierung die nachhaltige Unterstützung der Regierung Antall

---

<sup>560</sup> Gespräch mit Mitglied der PNTCD-Fraktion, 15.2.1996.

<sup>561</sup> Gabriel Andreescu/Valentin Stan/Renate Weber, Romania's Relations with the Republic of Moldova, in: *International Studies*, No. 1, Bucharest 1995 (Center for International Studies), S. 16.

<sup>562</sup> A New Concept of European Security [Interview mit dem ersten stellvertretenden Außenminister der Ukraine, Boris Tarasyuk], in: *Transition*, Vol. 1, No. 13, 28.7.1995, S. 19.

<sup>563</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

<sup>564</sup> Assembly of Western European Union, Fortieth Ordinary Session (Second Part), Background Brief on Romania prepared at the request of the Presidential Committee, Paris, 24th November 1994, S. 3.

für die Autonomieforderungen der Minderheit im Verein mit der Weigerung Budapests, einen klaren Verzicht auf jeden Gebietsanspruch in den Grundlagenvertrag einzurücken, als glaubwürdiger, das heißt bedrohlicher Versuch erschienen sein, die Situation in der Hoffnung auf künftig bessere Bedingungen offenzulassen. Deswegen spricht vieles dafür, daß die rumänische Sorge vor Sezession durch internationalen Schiedsspruch nicht, oder zumindest nicht nur und nicht primär, taktischer Natur war.

Nach dem Amtsantritt von Präsident Constantinescu und der neuen Regierung bekamen die Verhandlungen über einen Grundlagenvertrag zwischen Rumänien und der Ukraine einen neuen Anstoß. Die neue rumänische Führung wollte unzweideutig ihre Westorientierung unter Beweis stellen und einen Stabilitätsbeitrag leisten. Beide Seiten wollten die Streitigkeiten beilegen und so gelang am 2. Juni 1997 der Vertragsabschluß. Während der Verhandlungen verursachten zwei Fragen besondere Schwierigkeiten: vermutete Gebietsforderungen und die Behandlung von Minderheiten. Bezüglich der ersten Frage bestand Rumänien auf einer Verurteilung des Molotow-Ribbentrop-Paktes. Die rumänische Regierung betonte dabei, daß dieses Insistieren ausschließlich einer 'moralischen Kompensation' diene. Dessen ungeachtet befürchtete die Ukraine, daß die rumänische Position auf Gebietsforderungen hinauslaufen werde. Die Situation wurde weiterhin durch den ungeklärten Status der vor der Donaumündung im Schwarzen Meer gelegenen Schlangeninsel kompliziert. Die Bedeutung dieses kargen Eilands liegt in den Öl- und Gasvorkommen, die man im Kontinentalschelf um die Insel herum vermutet.<sup>565</sup> Zudem kritisierte Rumänien die Behandlung der Minderheiten in der Ukraine, insbesondere den Assimilierungsdruck auf die rumänische Minderheit. Der Vertrag vom Juni 1997 spricht diese Fragen an, löst sie jedoch nicht vollständig. Nach einem dem Vertrag beigefügten Briefwechsel soll das Kontinentalschelf um die Schlangeninsel innerhalb von zwei Jahren in einem neuen Vertrag aufgeteilt werden. Gelingt dies nicht, will man den Streitfall vor den Internationalen Gerichtshof bringen. Seine Forderung nach einer Verurteilung des Molotow-Ribbentrop-Pakts gab Rumänien auf. Der Leiter der rumänischen Verhandlungsdelegation, Dumitru Ciausiu, betonte, daß dies kein neuerlicher Verzicht auf Gebietsansprüche sei, da das Land darauf bereits im Friedensvertrag von 1947 verzichtet habe. Er führte weiter aus, daß eine Grenzziehung entlang ethnischer Linien schwerwiegende Gefahren beinhalte, wie der Fall Jugoslawien zeige. Lediglich die PUNR und die PRM kündigten an, daß sie der Ratifizierung des Vertrags nicht zustimmen würden.<sup>566</sup>

Die zweite Hauptsorge Rumäniens ist, den Anschluß an die Westintegration zu verpassen. Die strategische Entscheidung für die Option der Westintegrati-

---

<sup>565</sup> Vgl. Gudrun Lingner, Verschwundene Insel als Stein des Anstoßes, in: Süddeutsche Zeitung, 2.4.1996.

<sup>566</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Aláírták a román-ukrán alapszerződést: Az ellenzék nem vett részt a ceremónián [Der rumänisch-ukrainische Grundlagenvertrag wurde unterzeichnet: Die Opposition nahm an der Zeremonie nicht teil], in: Magyar Hírlap, 3.6.1997.

on ist spätestens Anfang 1993 gefallen,<sup>567</sup> diese Orientierung wird von allen Parteien (außer den drei extrem nationalistischen<sup>568</sup>) getragen,<sup>569</sup> mit 95 Prozent unterstützt die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung das Ziel des NATO-Beitritts.<sup>570</sup>

Vergleicht man den Integrationsfortschritt Rumäniens und Ungarns, so wird deutlich, daß sich beide Länder in dieselbe Richtung bewegen, wenn auch Ungarn meist ein Stück voraus ist. Ungarn trat Ende 1990 dem Europarat bei, Rumänien im Oktober 1993; Ungarn unterzeichnete sein Assoziierungsabkommen mit der EG im Dezember 1991, Rumänien folgte im Februar 1993, ersteres trat am 1. Februar 1994 in Kraft, letzteres genau ein Jahr später. Um die EU-Mitgliedschaft bewarb sich Ungarn im April 1994, Rumänien im Juni 1995, in ihren Stellungnahmen zu diesen Anträgen befürwortete die EU-Kommission Mitte Juli 1997 die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, während sie von Rumänien weitere Fortschritte, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, forderte.<sup>571</sup> Das wirtschaftliche Gefälle zwischen den beiden Ländern schlägt sich auch darin nieder, daß Ungarn im März 1996 der OECD beitrug, während Rumänien darüber noch nicht einmal Verhandlungen begonnen hat. Wenn man das Feld der Sicherheit betrachtet, sind die Unterschiede weniger deutlich: Beide Länder starteten 1991 ihre Aktivitäten im Rahmen des NAKR und etablierten gleichzeitig Beziehungen zur WEU, 1992 unter der Petersberg- und 1994 unter der Kirchberg-Erklärung. Bei der Partnerschaft für den Frieden nahm Rumänien am 26. Januar 1994 als erstes ehemaliges Mitgliedsland des Warschauer Pakts das Angebot der NATO an<sup>572</sup> und Ungarn folgte. Und selbst die Teilnahme der beiden Länder an den regionalen Zusammenschlüssen zeigt deutlich abnehmende Unterschiede. Ungarn war unter den Gründungsmitgliedern dessen, was später die Zentraleuropäische Initiative mit 16 Mitgliedern werden sollte, der sich Rumänien erst 1996 anschließen konnte. Der andere Zusammenschluß, die Visegrád-Gruppe, die heute nur noch als Central European Free Trade Agreement (CEFTA) von Bedeutung ist,<sup>573</sup> war lange Zeit berühmt für ihre begrenzte Mitgliedschaft. Ungarn war unter ihren Gründungsmitgliedern, sehr viel später kam Slowenien hinzu, 1997 auch Rumänien. Die wirtschaftliche Entwick-

---

<sup>567</sup> Vgl. Anneli Ute Gabanyi, Rumäniens Sicherheit und die NATO, Bedrohungsszenarien und Sicherheitskonzepte, in: Südosteuropa, 43. Jg., Nr. 1-2/1994, S. 3.

<sup>568</sup> Vgl. Gabanyi 1995, a.a.O. (Anm. 41), S. 22-28.

<sup>569</sup> Vgl. ebd., S. 13/14.

<sup>570</sup> Vgl. Anneli Ute Gabanyi, Rumäniens Beitrittsstrategie zur NATO. Scheitern oder Chance?, in: Osteuropa, 47. Jg., Nr. 9/1997, S. 890 (= Gabanyi 1997a).

<sup>571</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 15.07.1997, KOM(97), 2001 endg., Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union, S. 133; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 15.07.1997, KOM(97), 2003 endg., Stellungnahme der Kommission zum Antrag Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union, S. 122. Für den politischen Bereich hingegen stellte die Kommission fest, "dass Rumänien im Begriff ist, die politischen Kriterien zu erfüllen" (ebd.).

<sup>572</sup> Vgl. Michael Shafir/Dan Ionescu, The Tangled Path Toward Democracy, in: Transition, Vol. 1, No. 1, 30.1.1995, S. 53.

<sup>573</sup> Vgl. Abschnitt 6 in diesem Kapitel.

lungsdifferenz zwischen den beiden Ländern ist jedoch nicht zu übersehen: Während Ungarn in den Jahren 1994 bis 1996 ein Bruttosozialprodukt pro Kopf von 6.361, 6.558 und 6.827 US-Dollar erwirtschaftete, lagen die entsprechenden Werte für Rumänien bei 3.959, 4.301 und 4.614 US-Dollar.<sup>574</sup> Vor diesem Hintergrund reagiert die rumänische Elite äußerst sensibel auf jeden Versuch, Rumänien vom Prozeß der Westintegration abzukoppeln oder, was aus rumänischer Sicht auf dasselbe hinauslief, die Visegrád-Staaten bevorzugt zu behandeln. Insbesondere Deutschland wurde von manchen in Rumänien verdächtigt, die EU-Erweiterung auf die Visegrád-Staaten beschränken zu wollen.<sup>575</sup> So der damalige Staatssekretär Pascu Mitte 1993:

In Rühes Rede [bei der Eröffnung des neuen Marshall-Centers in Garmisch im Juni 1993] heißt es, Deutschland habe sehr gute Beziehungen zu den - einzeln aufgeführten - Visegrád-Staaten sowie zu anderen Staaten der Region. Daraus schließen wir, daß Rumänien in die Verantwortlichkeit der anderen Seite fällt.<sup>576</sup>

Verteidigungsminister Spiroiu ging so weit zu sagen, "it does not matter if we join [NATO], as long as there is no discrimination, and other states from Central and Eastern Europe are not accepted there [before us]."<sup>577</sup> Einige rumänische Politiker sprachen sich sogar für eine NATO-Mitgliedschaft Rumäniens ohne Aufnahme Ungarns in die Allianz aus, wobei vor allem die dafür vorgebrachten Argumente interessant sind. Pascu schrieb Anfang 1995:

[...] and that option [...] would consist of the admission, first, of only two states: *Poland and Romania*. Apart from both the fact that these are *the two most important states in Central Europe* (see their territory, population, armed forces and geostrategic location), and *their crucial role in providing Ukraine with two indispensable, reliable, and meaningful anchors for her independence*, the most important advantage is that *it makes all the states between them and the NATO borders - Czech Republic, Slovakia, Hungary, and Bulgaria de facto members of NATO without having to make them first de jure too!*<sup>578</sup>

---

<sup>574</sup> Die Angaben beziehen sich auf PPP-Werte (Purchasing Power Parity = Kaufkraftparität). Vgl. Peter Havlik, Part I: Transition Countries Outlook Falters in 1997: Some Stumble and Recover, Some Have Problems Ahead, Table 2, in: Peter Havlik et al., Transition Countries Outlook Falters in 1997: Some Stumble and Recover, Some Have Problems Ahead, Wien 1997 (WIIW, Research Reports, No. 239), S. 4.  
<sup>575</sup> Vgl. Konrad Schuller, Verschmähte Liebe in Bukarest. Rumänien fühlt sich von Deutschland nicht genügend beachtet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.5.1994.  
<sup>576</sup> Gabanyi, Interview mit Pascu, 5.7.1993, a.a.O. (Anm. 112), S. 613.  
<sup>577</sup> Nicolae Spiroiu, zit. nach: Dan Ionescu, Romania Adjusting to NATO's Partnership for Peace Program, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 9, 4.3.1994, S. 45.  
<sup>578</sup> Ioan Mircea Pascu, NATO Expansion: A View From Romania, in: Romanian Journal of International Affairs, Vol. 1, No. 1-2/1995, S. 65-66 (H.i.O.). Zu derselben Schlußfolgerung kommt Sorin Encutescu, Two Years of Partnership for Peace. The Pivotal States of NATO Enlargement, in: Central European Issues, Vol. 1, No. 2/1995/96, S. 165-166.

Die meisten rumänischen Politiker warnten jedoch lediglich davor, Ungarn in die NATO aufzunehmen, Rumänien hingegen nicht: "Es gibt drei Möglichkeiten. Entweder Ungarn und Rumänien integrieren sich zusammen in die NATO, oder Ungarn tritt allein bei, oder keiner von beiden wird aufgenommen. Die letzten beiden Lösungen sind eine Katastrophe für Rumänien."<sup>579</sup> Eine diplomatischere Formulierung desselben Problems benutzte der frühere rumänische Verteidigungsminister Gheorghe Tinca:

A gradual approach [...] to the integration of the partner countries would exclude from the very beginning the possibility that all candidates meet the admission criteria. Even worse, the gradual approach might be viewed as a competition where the winners are known from the start.<sup>580</sup>

Sein Kollege im Außenministerium, Melescanu, äußerte sich ganz ähnlich:

Much to our regret, there are still situations when only four or three Central European countries are named as possible 'pioneers' of integration. Using the word 'regret', I have in mind the undesirable effects of such 'rushed nominations' on the cooperation climate in our area. Fortunately enough, hierarchies of the kind are hardly heard on the occasions when one speaks on behalf of the EU, NATO or the WEU as such. The EU's Summit in Essen [...] is an encouraging example, in this respect.<sup>581</sup>

Im Herbst 1996 formulierte Melescanu noch einmal deutlicher: "Rumänien ist besorgt darüber [...], wenn Rumänien und Ungarn während der NATO-Erweiterung auf zwei Seiten einer imaginären Linie gestellt würden. Bukarest würde es vorziehen, daß die historische Versöhnung der beiden Länder nicht durch Ereignisse und Vorfälle außerhalb von Rumänien und Ungarn gestört wird."<sup>582</sup> Sein Nachfolger Adrian Severin vertrat dieselbe Meinung und sprach sich für einen "gleichzeitigen NATO-Beitritt von Staaten aus, die zur derselben geopolitischen Region gehören." Er befürwortete genauso wenig

---

579 Ausführlicher zu den geostrategischen Argumenten Rumäniens für eine NATO-Mitgliedschaft vgl. Gabanyi 1997a, a.a.O. (Anm. 136), S. 894-895.

580 Vladimir Pasti, zit. nach: Catherine Durandin, Roumanie/Hongrie: Peut-il y avoir réconciliation?, in: Politique étrangère, 61e année, no 2/1996, S. 386 [Pasti war Mitglied der FSN].

581 Gheorghe Tinca, Securing a Democratic Romania: No Veto on Our Choice, in: Security Dialogue, Vol. 26, No. 2/1995, S. 149.

582 Teodor Viorel Melescanu, Romania and Europe: A Historical Overview of Romania's Long-Standing European Vocation, in: Romanian Journal of International Affairs, Vol. 1, Nos 1-2/1995, S. 14.

583 Zit. nach Tibor Bogdán, Iliescu üzenete a Nyugatnak: Románia elso körben szeretné az atlanti tagságot [Iliescus Botschaft an den Westen: Rumänien möchte NATO-Mitgliedschaft in der ersten Runde], in: Magyar Hírlap, 25.9.1996.

eine Aufnahme in Phasen, obwohl dies die Beziehungen zwischen den beiden Ländern nicht berühren würde.<sup>583</sup>

Ungarn ist für Rumäniens Westintegration schon deshalb von zentraler Bedeutung, weil es unter den gegebenen Umständen die einzige geographische Verbindung zum EU-Raum darstellt. Der Frage, wie die ungarische Regierung mit dem rumänischen Wunsch nach Westintegration und den entsprechenden Bukarester Sorgen umging, kommt daher große Bedeutung für das Verhältnis der beiden Länder zu. In der Rumänienpolitik der Regierung Antall lassen sich zwei widersprüchliche Tendenzen beobachten: Einerseits betonte die ungarische Regierung ihr Interesse an einem Einschluß Rumäniens in die europäische Kooperation, andererseits traten deutliche Vorbehalte gegenüber ebendiesem Ziel zutage, und forderte Ungarn eine privilegierte Behandlung durch den Westen. Katona, Staatssekretär im ungarischen Außenministerium zwischen 1990 und 1992, stand für die erste Tendenz:

These are two small independent nations. If we constantly argue with each other, we will be the laughingstock of the entire world. The world does not wish to be the arbitrator in the Hungarian-Romanian question. We should solve this, if possible, within a European framework and at a European standard. [...] This would be in the interest of all in Europe, as the isolation of Romania would be a catastrophe for Hungary. [...] It is to be hoped that Europe's firm but fair approach will bring Romania back into the European fold. This is the greatest service we can do for the Hungarians in Transylvania, [...].<sup>584</sup>

Auch Jeszenszky betonte Ende 1992 explizit das Interesse Ungarns an einer engeren Westintegration Rumäniens.<sup>585</sup> Andererseits hatte der Außenminister schon kurz nach seinem Amtsantritt das Nachbarland öffentlich in eine niedrigere Kategorie eingeordnet:

With regard to involving Romania, that country is obviously showing too little inclination toward democracy [and] completely free elections. It is politically not ready to enter this kind of community. We would not wait for Romania to catch up with us, but I can imagine collaborating with Romania within some framework of which Hungary is also a part - perhaps eastern Hungary, western Romania, and northern Yugoslavia.<sup>586</sup>

---

<sup>583</sup> Zit. nach Tibor Bogdán, Severin figyelmeztet [Severin warnt], in: Magyar Hírlap, 28.1.1997.

<sup>584</sup> Tamás Katona, The Foreign Policy of the Antall Government - the First Nine Months, Interview in: Népszabadság, 30.12.1990, in: Current Policy, No. 5/1991, S. 3.

<sup>585</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Can 'Danube and Olt Speak with one Voice'?, 3.12.1992, in: Current Policy, No. 28/1992, S. 2.

<sup>586</sup> Alfred Reisch, Interview with Foreign Minister Geza Jeszenszky, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 30, 27.7.1990, S. 20.

Im ersten Jahr der Amtszeit der Regierung Antall war noch keine klare Entscheidung gefallen, welche Politik man gegenüber den Nachbarn verfolgen sollte. Auf der einen Seite standen jene, die den Prozeß multilateral anlegen und die bilateralen Beziehungen in die größeren internationalen und insbesondere auf den Westen orientierten Prozesse einbetten wollten. Dafür standen klar Katona und ein guter Teil des Apparats des Außenministeriums. Ob die politische Führung bereits bei ihrem Amtsantritt der Meinung war, daß diese Fragen auf bilateraler Ebene behandelt werden sollten, ist nicht zu entscheiden, möglicherweise nahm sie diese Option erst später auf. Wenn dies der Fall gewesen ist, dann hat es mit der Verbitterung einiger führender Koalitionspolitiker zu tun, dem Gefühl, vom Westen betrogen worden zu sein. Die wichtigen westlichen Länder wollten ganz sicher nicht in die Rolle von Schiedsrichtern in Minderheitenfragen kommen, ganz zu schweigen von der Minderheitenpolitik der Antall-Regierung, deren Vorstellungen von kollektiven Rechten und Autonomie weit entfernt von westlichem Denken lagen. Die ungarische Regierung mußte daher feststellen, daß sie keine westliche Unterstützung bekam, wenn sie für diese Ziele warb. Die daraus resultierende Wendung zur bilateralen Ebene erwies sich jedoch für Ungarn nicht als fruchtbar, da die Spannungen zu den entsprechenden Ländern eine Situation schufen, die Ungarns Position als Element der Stabilität untergrub und den durchaus realistischen Eindruck vermittelte, die ungarische Regierung sei Partei in Minderheitenkonflikten in anderen Ländern. Jeszenszkys eben zitierte Argumentation bietet dafür gutes Anschauungsmaterial, hatte er doch gleich zwei für Rumänien sensible Punkte getroffen: Er verband die Zurückweisung des rumänischen Wunsches nach europäischer Integration - der zu diesem Zeitpunkt allerdings noch äußerst widersprüchlich war - mit dem Angebot einer subregionalen Kooperation, die in diesem Zuschnitt und auf diesem Hintergrund in Bukarest nur als Unterstützung der Autonomie-Ambitionen der ungarischen Minderheit beargwöhnt werden konnte. Jeszenszkys Ausspruch: "Today Hungary is the leader of East Europe's transition from dictatorship to democracy"<sup>587</sup> drückte das ungarische Selbstbewußtsein Mitte 1991 aus und dementsprechend verlangte Antall Ende 1991 vor dem Nordatlantikrat eine privilegierte Behandlung für die Visegrád-Staaten: "With revolutions, freedom fights and policies of reform, the three countries have striven to bring down world communism, earning the right to special treatment, meaning that the West has special responsibility to these three."<sup>588</sup> Umgekehrt, so Meier, machte "Außenminister Jeszenszky [...] keinen Hehl daraus, daß er Rumänien nicht in diesem Club sehen möchte."<sup>589</sup> Zwar bestitt Jeszen-

---

<sup>587</sup> Géza Jeszenszky, *Security in the New Central Europe*, 17.5.1991, in: *Current Policy*, No. 23/1991, S. 1.

<sup>588</sup> József Antall, *Hungary and NATO* [Rede vor dem Nordatlantikrat, 28.10.1991], in: *Current Policy*, No. 42/1991, S. 3.

<sup>589</sup> Viktor Meier, *Die Sicherheitsfrage stellt sich für Ungarn neu. Ein Gespräch mit Außenminister Jeszenszky*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 18.10.1991.

szky diese Äußerung,<sup>590</sup> aber der Eindruck, daß die ungarische Regierung auf Kosten anderer Länder privilegierte Beziehungen zum Westen anstrebe, blieb bestehen. In diesem Zusammenhang sind zwei Hilfsargumente, die innerhalb des MDF benutzt wurden, erwähnenswert. Das erste bestreitet Rumäniens Willen zur Westintegration: Ungarn habe ein erstrangiges Interesse an der rumänischen Westintegration, aber Rumänien wolle nicht in diese Integration, es wolle nur Geld.<sup>591</sup> Für fast alle rumänischen Politiker sei Großrumänien wichtiger als die westliche Integration.<sup>592</sup>

In differenzierterer Art und mit besserer Begründung argumentierten ungarische Wissenschaftler. Danach war die rumänische Außenpolitik von 1989 bis 1992 durch zwei konfligierende Orientierungen gekennzeichnet. Eine von ihnen stellte die Notwendigkeit der Westintegration Rumäniens in Abrede. Diese Denkrichtung ging davon aus, daß das Land mit der Rückgewinnung der Moldau und Bessarabiens den Status einer europäischen Mittelmacht erringen könne. Die andere Linie, die sich für eine schrittweise Annäherung an Europa einsetzte, gewann allmählich an Gewicht, insbesondere, als Melescanu 1992 Außenminister wurde.<sup>593</sup> Aber auch danach gab es noch manche Doppelbödigkeit, bis mit der Amtsübernahme von Präsident Constantinescu die europäische Orientierung Rumäniens völlig eindeutig wurde.

Das andere, (nicht nur) bei ungarischen Konservativen bereits lange vor Erscheinen von Huntingtons Aufsatz "The clash of civilizations?"<sup>594</sup> verbreitete Argument war jenes von der Kulturgrenze zwischen westlicher und östlicher Christenheit: Es gehe um die Integration des westlichen Teils Europas, des Heiligen Römischen Reiches, bei Rumänien sei die Sache doppeldeutig.<sup>595</sup> Zamfirescu, Beraterin von Außenminister Melescanu, fand diese Argumentation, die die Integrationsfähigkeit Rumäniens mit religiös-kultureller Begründung in Frage stellt, wichtig genug, um ihrer Widerlegung ausführliche Passagen in mindestens drei Aufsätzen zu widmen.<sup>596</sup>

In zwei Fällen hatte Ungarn Gelegenheit, über die Einbeziehung Rumäniens in einen westlichen bzw. westlich orientierten Zusammenhang mitzuentschei-

---

<sup>590</sup> Vgl. D. Polgár, Budapest nem akar frontot nyitni. Jeszenszky csodálkozik a FAZ értelemzésén [Budapest möchte keine Front eröffnen. Jeszenszky ist von der Interpretation der FAZ überrascht], in: Népszabadság, 19.10.1991.

<sup>591</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 21.11.1994.

<sup>592</sup> Gespräch mit Mitglied der MDF-Fraktion, 31.5.1995.

<sup>593</sup> Vgl. Sándor Vogel, Az Euro-atlanti integráció és a román Közép-Európa felfogás [Euro-atlantische Integration und der rumänische Ansatz zu Mitteleuropa], in: Emese Barabás/László J. Kiss/ Csaba Sz. Kiss/Andrea Molnár/László Póti/Edit Soós/László Szabó/István Szönyi/Sándor Vogel, Az Európai Unióról - Kitekintéssel [Über die Europäische Union - Mit einem Ausblick], Budapest 1997 (Európai Tükör Muehelytanulmányok, vol. 21, Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport Kiadványa), S. 97.

<sup>594</sup> Samuel P. Huntington, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs, Vol. 72, No. 3/1993, S. 22-49.

<sup>595</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 24.5.1995.

<sup>596</sup> Vgl. Elena Zamfirescu, The 'Flight From The Balkans', in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 1-2/1995, S. 57-59; dies., Post-Cold War Central Europe and Its Many Maps, in: Romanian Journal of International Affairs, Vol. 1, No. 1-2/1995, S. 33-43; dies., Mapping Central Europe, The Hague 1996 (The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael), insbes. S. 52-53: "A False Dilemma: Geography or Religion?".

den, in die Visegrád-Gruppe und den Europarat. Kurz vor dem Visegráder Gipfeltreffen vom 15. Februar 1991 hatte der rumänische Ministerpräsident Roman in einem Brief um die Aufnahme seines Landes gebeten. Antall veröffentlichte dieses vertrauliche Schreiben zusammen mit einer ablehnenden Antwort.<sup>597</sup> Severin, damals im Kabinett Roman zuständig für Reformpolitik, machte dafür weniger wirtschaftliche, sondern "vorwiegend politische Gründe"<sup>598</sup> verantwortlich. Das zwei Jahre später vorgebrachte Angebot, rumänische Grenzbezirke sollten zusammen mit ungarischen, slowakischen und ukrainischen in der Euro-Region Karpaten zusammenarbeiten, machte die Sache aus Bukarester Sicht nicht besser. Die Regierung Horn hat diesen Politikansatz insofern verändert, als sie den Beitritt Rumäniens zur CEFTA, die mittlerweile den realen Kern der Visegrád-Kooperation ausmacht, befürwortete. Die CEFTA-Konferenz im November 1994 in Posen sei mit der Untersuchung des Anschlusses Rumäniens an die CEFTA einverstanden gewesen, darüber gäbe es Expertengespräche.<sup>599</sup> Die CEFTA-Konferenz im September 1995 schließlich stimmte der Aufnahme Rumäniens zu, nach Beitrittsverhandlungen wurde Rumänien am 1. Juli 1997 Mitglied der CEFTA.<sup>600</sup>

Beim Beitritt Rumäniens zum Europarat waren die Interessenlagen der beiden Länder ohnehin zu konträr, als daß Ungarn hier eine fördernde Rolle hätte spielen können. Rumänien hatte erstmals am 13. März 1990 in einem Brief an die damalige Generalsekretärin Lalumière Interesse an einem Beitritt bekundet, am 1. Februar 1991 wurde dem Land der Status eines 'besonderen Gastes' gewährt, am 19. Dezember 1991 bewarb sich Rumänien formell um die Mitgliedschaft.<sup>601</sup> Wegen der Ausschreitungen in Tîrgu Mures im März 1990 und der Bergleute-Unruhen vom Mai 1990 und September 1991 ruhte das rumänische Gesuch jedoch lange. Ab Frühjahr 1993 kam der Prozeß in Gang. Mit den Berichten von König und Jansson<sup>602</sup> und einem positiven Votum des Politischen Ausschusses der Parlamentarischen Versammlung am 1. Juli 1993<sup>603</sup> fielen die Vorentscheidungen für die Aufnahme Rumäniens in den Europarat. Damit war die ungarische Regierung in einer schwierigen Situation. Sie hatte wenige Monate zuvor erfolglos versucht, die Aufnahme der Slowakei in den Europarat zu verhindern, eine Neuauflage dessen schien wenig aussichtsreich. Die ungarische Delegation in der Versammlung setzte statt dessen eine Reihe von Zusatzanträgen durch, die zusammen mit denen anderer Länder Auflagen für Rumäniens Mitgliedschaft im Europarat formulieren.

---

<sup>597</sup> Vgl. Gabanyi 1993, a.a.O. (Anm. 110), S. 523.

<sup>598</sup> Anneli Ute Gabanyi, Interview mit Adrian Severin, Stellvertretender Vorsitzender der Demokratischen Partei (Front der Nationalen Rettung), 3.6.1993, in: Südosteuropa, 42. Jg., Nr. 10/1993, S. 605. Severin war von Dezember 1996 bis zu seinem Rücktritt im Dezember 1997 Außenminister Rumäniens.

<sup>599</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 31.5.1995.

<sup>600</sup> Vgl. Abschnitt 6 in diesem Kapitel.

<sup>601</sup> Vgl. Dan Ionescu, Romania Admitted to the Council of Europe, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 44, 5.11.1993, S. 40.

<sup>602</sup> König Report, 19.7.1993, a.a.O. (Anm. 17); Jansson Report, 20.9.1993, a.a.O. (Anm. 74).

<sup>603</sup> Vgl. Ionescu, 5.11.1993, a.a.O. (Anm. 167), S. 41.

Die wichtigsten minderheitenrelevanten Verpflichtungen bestehen in der schriftlichen Erklärung des rumänischen Außenministers, die Europäische Menschenrechtskonvention zu unterzeichnen, die Minderheitenpolitik Rumäniens auf die Prinzipien der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats<sup>604</sup> zu stützen, auf dieser Grundlage ein Bildungsgesetz zu initiieren sowie in verschiedenen Fällen inhaftierter Bürger ungarischer Nationalität eine Begnadigung zu prüfen.<sup>605</sup> In der Stellungnahme der Parlamentarischen Versammlung wurde Rumänien zudem aufgefordert, die Europäische Charta für kommunale Selbstverwaltung und die Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen zu unterzeichnen.<sup>606</sup> Am 7. Oktober 1993 wurde Rumänien durch Beschluß des Ministerrates aufgenommen, Ungarn enthielt sich der Stimme.

Ungarns Politik im Europarat und in der KSZE gegenüber Rumänien und der Slowakei<sup>607</sup> verstärkte westliche Besorgnisse, daß die mitteleuropäischen Länder ihre Konflikte dadurch austragen könnten, daß sie wechselseitig ihre Integrationsanstrengungen untergraben. Dies schlug sich in der Erweiterungsstudie der NATO vom September 1995 nieder, in der das Bündnis die Verpflichtung der zuerst aufgenommenen Länder, die Integrationsanstrengungen anderer Staaten nicht zu vereiteln, in den Rang einer politischen Beitrittsbedingung erhob:

Concerns have already been expressed in the context of the discussion of the enlargement of NATO that a new member might 'close the door' behind it to new admissions in the future of other countries that may also aspire to NATO membership. Such a situation must be avoided; the alliance rests upon commonality of views and commitment to work for consensus; part of the evaluation of the qualifications of a possible new member will be its demonstrated commitment to that process and those values. We will invite prospective new members to confirm that they un-

---

<sup>604</sup> Vgl. Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskonvention, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. bis 5. Februar 1993 in Straßburg, Drucksache 12/4572, 15.3.1993, S. 12-16.

<sup>605</sup> Vgl. Appendix 4, Letter addressed by Mr Teodor Melescanu, Minister of State, Minister of Foreign Affairs of Romania, to Mr Friedrich König, Rapporteur for Romania of the Political Affairs Committee (22 June 1993), in: König Report, 19.7.1993, a.a.O. (Anm. 17), S. 20-22.

<sup>606</sup> Rumänien wurde weiterhin aufgefordert, es auszuschließen, daß Minister Richtern Weisungen erteilen, die Bestrafung der Homosexualität abzuschaffen und kirchliches Eigentum zurückzugeben. (vgl. Stellungnahme 176 [1993] betr. den Antrag Rumäniens auf Mitgliedschaft im Europarat, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 27. September bis 1. Oktober 1993 in Straßburg; Debatte der Erweiterten Parlamentarischen Versammlung über die Aktivitäten der OECD am 30. September 1993 in Straßburg, Drucksache 12/6095, 9.11.1993, S. 16-17).

<sup>607</sup> Vgl. Abschnitt 3.2 in diesem Kapitel.

derstand and accept this and act in good faith accordingly. The alliance will require, if appropriate, specific political commitments.<sup>608</sup>

Die ungarische Regierung hat durch ihre oben genannten Aktivitäten in den Jahren 1992/1993 wie keine zweite dazu beigetragen, dieses Mißtrauen des Westens aufzubauen.

Insgesamt konnte Ungarn unter der konservativen Regierung keine konsistente Rumänienpolitik entwickeln. Die Einsicht, daß die Westintegration Rumäniens im Interesse Ungarns liegt, war zwar vorhanden, wurde aber sowohl im Denken als auch in der Praxis von einer Vielzahl gegenläufiger Tendenzen verschüttet. Die Forderung Ungarns nach einer Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte war legitim, aber die nationalistische Einbettung, in der sie vorgetragen wurde, erwies sich als kontraproduktiv. Die konservative Regierung nahm die internationalen Bedingungen nicht genügend zur Kenntnis, vor allem nicht die westliche Erwartung nach Stabilitätsbeiträgen für die Region. Darüber hinaus überschätzte sie das Potential und die Mittel des eigenen Landes. Deshalb konnte die Regierung Antall keine Verbesserung bei der Behandlung der ungarischen Minderheit in Rumänien erreichen, erweckte statt dessen westlichen Argwohn und trug zudem das Ihre dazu bei, daß sich ungarische und rumänische Kerninteressen und -besorgnisse wechselseitig blockierten: Ungarn wollte primär mehr Minderheitenrechte, das wollte Rumänien nicht zugestehen. Rumänien wollte einen definitiven ungarischen Verzicht auf Grenzveränderung, dazu konnte sich die Regierung Antall ebensowenig durchringen wie zu positiven Gesten bezüglich Rumäniens Westintegration. Keine der beiden Seiten war in der Lage, auf ein zentrales Anliegen der anderen Seite einzugehen.

Vor diesem Hintergrund konnten die Verhandlungen über einen Grundlagenvertrag nicht zum Erfolg führen. Am 11. Mai 1991 wurde der rumänische Entwurf übergeben, am 8. Juli 1991 schlug Außenminister Nastase in einem Schreiben an Jeszenszky die Aufnahme von Verhandlungen vor. Ungarn legte seinen Vertragsentwurf am 15. November 1991 vor, Ende Januar 1992 und Ende August 1993 wurde auf Expertenebene verhandelt.<sup>609</sup> Aber wie oft auch betont wurde, daß der Vertragstext zu 80 oder 90 Prozent fertig sei, in den entscheidenden Fragen von Minderheit und Grenze bewegte sich nichts. Im Herbst 1993 unternahmen beide Seiten einen neuen Anlauf: Vom 15. bis 19. September besuchte Jeszenszky Bukarest, der erste Besuch eines ungarischen Außenministers seit der Visite von Horn am 29. Dezember 1989, also 45 Monate zuvor.<sup>610</sup> Jeszenszky versuchte, die rumänischen Ängste zu zerstreuen:

---

<sup>608</sup> NATO Rationalizes Its Eastward Enlargement [Auszüge aus der Erweiterungsstudie der NATO, September 1995], Abs. 30, in: *Transition*, Vol. 1, No. 23, 15.12.1995, S. 22.

<sup>609</sup> Vgl. Gabanyi 1993, a.a.O. (Anm. 110), S. 526.

<sup>610</sup> Zu einem Besuch von Ministerpräsident Antall im Nachbarland Rumänien ist es nie gekommen.

"There is no border dispute between Hungary and Romania."<sup>611</sup> Ungarn bestritt nicht die Gültigkeit der Friedensverträge von 1920 und 1947 und beachte die Prinzipien der Schlußakte von Helsinki und die Charta von Paris. "[T]he charge of separatism is somewhat unrealistic because of the geographical location of the Hungarian population, and it also lacks credibility within the current European context."<sup>612</sup> In einem Interview sagte Jeszenszky, wenn Rumänien ein bilateraler Vertrag wichtiger sei als die existierenden internationalen, dann sei Ungarn bereit, eine Grenzformel zu suchen, vorausgesetzt, der Vertrag beinhalte Garantien für Minderheitenrechte. Melescanu beschrieb den Besuch zwar als 'wirkliche politische Öffnung' und man vereinbarte, die Verhandlungen zu beschleunigen, aber in den beiden Kernfragen gab es außer der Verabredung zweier Seminare zu Minderheitenfragen keinen Fortschritt. Dafür einigte man sich auf ein Investitionsschutz- und ein Doppelbesteuerungsabkommen und die Einrichtung zweier neuer Grenzübergänge.<sup>613</sup> In seiner Rede vor der Bukarester Vereinigung für Internationales Recht und Internationale Beziehungen zog Außenminister Jeszenszky eine ausführliche Bilanz des bisher in Einzelfragen Erreichten: Zwischen den Verteidigungsministerien beider Seiten gäbe es regelmäßige Kontakte, man habe ein Open Skies-Abkommen abgeschlossen,<sup>614</sup> die Innenministerien arbeiteten bei der Bekämpfung des internationalen Verbrechens zusammen, der Handel zwischen den beiden Ländern sei seit 1991 rapide gewachsen, die ungarisch-rumänische Historikerkommission nehme ihre Arbeit auf. Man wolle bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und beim Handel vorankommen und neue Abkommen über Tourismus, Gesundheit und Soziales, Umwelt und Verkehr abschließen.<sup>615</sup>

Insgesamt fällt auf, daß dem Stillstand beim Grundlagenvertrag eine durchaus lebhaftere Entwicklung der Zusammenarbeit in Einzelfragen gegenüberstand, die zeigt, wie groß das Kooperationspotential zwischen den beiden Ländern ist. Ein breites Spektrum von Abkommen in Einzelbereichen war möglich, solange diese nicht die strittigen Kernfragen berührten. Dies trifft insbesondere auf die militärische Zusammenarbeit zu: Weil weder die ungarischen Ziele und Optionen noch die rumänischen Befürchtungen militärischer Natur waren, konnte sich dieser Sektor besonders gut entwickeln. Zudem kam der militärischen Zusammenarbeit gerade in einer Situation, in der die Grundfragen

---

<sup>611</sup> Géza Jeszenszky, Statement to the Rompress new agency, 14.9.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release 47/1993, S. 2.

<sup>612</sup> Géza Jeszenszky, Romania and Hungary in post-communist Europe [Vortrag am A.D.I.R.I. in Bukarest, 16.9.1993], in: Current Policy, No. 23/1993, S. 7.

<sup>613</sup> Vgl. Dan Ionescu/Alfred A. Reisch, Still No Breakthrough in Romanian-Hungarian Relations, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 42, 22.10.1993, S. 30.

<sup>614</sup> Das erste ungarisch-rumänische Militärabkommen, das jährlich fortgeschrieben wird, wurde am 23. November 1990 abgeschlossen und beinhaltete wissenschaftliche und kulturelle Kontakte, Diskussionen über die Militärdoktrinen, Besuche von Übungsplätzen, Militärschulen und Akademien, die Einrichtung von Verbindungsgruppen auf verschiedenen Ebenen und die Ausweitung der technischen Kooperation. Das Open Skies-Abkommen wurde am 11.5.1991 unterzeichnet (vgl. Reisch, 8.11.1991, a.a.O. [Anm. 1], S. 5).

<sup>615</sup> Vgl. Jeszenszky, 16.9.1993, a.a.O. (Anm. 178), S. 5-6.

des bilateralen Verhältnisses ungeklärt waren und die rumänischen Befürchtungen zumindest in ihren logischen Konsequenzen in Dimensionen vorstießen, die unter anderen Bedingungen mit militärischer Gewalt zu tun haben könnten, die Funktion der Risikobegrenzung zu. Diese Zusammenarbeit sollte signalisieren, und daran hatten beide Seiten immer ein grundlegendes Interesse: Dieser Konflikt ist weder aktuell noch potentiell militärischer Natur.<sup>616</sup> Insofern ist der Einschätzung von Außenminister Jeszenszky zuzustimmen: "The Hungarian-Romanian relationship is better than the image of it at home and abroad"<sup>617</sup>. Dennoch, der Dissens in den Kernfragen blieb und dafür hat die Regierung Antall immer ausschließlich die andere Seite verantwortlich gemacht: "This was no fault of Hungary",<sup>618</sup> so Jeszenszky. Und sein stellvertretender Staatssekretär Bába stellte in einem Resümee der Außenpolitik der Regierung Antall fest, daß sich das Verhältnis der beiden Länder nur verbessern werde, "if the situation of the Hungarian community in Romania improves along the lines set out by the Democratic Alliance of Hungarians in Romania."<sup>619</sup> Mit diesem Ansatz war keine durchgreifende Verbesserung der ungarisch-rumänischen Beziehungen zu erreichen.

Die Ungarische Sozialistische Partei, die bei den Wahlen im Mai 1994 die absolute Mehrheit errang, hatte in ihrem Wahlprogramm einen Durchbruch in den bilateralen Beziehungen zu Rumänien und der Slowakei versprochen.<sup>620</sup> In strategischer Hinsicht war dieses Versprechen notwendig, es entsprach westlichen Erwartungen, in taktischer Hinsicht war es verständlich, konnte man sich doch gerade hier von der Politik der konservativen Koalition deutlich absetzen. Dennoch schwächte es in gewisser Weise Ungarns Verhandlungsposition. Die Regierung fand sich in einer Lage wieder, in der der Erwartungsdruck auf den Abschluß der beiden Grundlagenverträge groß und unmittelbar war. Man dachte, jeden Moment mit den Verträgen rechnen zu können, was sich als Illusion erwies. Nach ihrem Amtsantritt startete die Regierung Horn umgehend Aktivitäten in beide Richtungen. Da in der Slowakei bereits kurz darauf Neuwahlen stattfanden und sich daran eine langwierige Koalitionsbildung anschloß, schien es im Herbst 1994 so, als ob mit Rumänien die besseren Chancen für einen Durchbruch bestünden. Die Verhandlungen über einen Grundlagenvertrag wurden wieder aufgenommen, als der rumänische Außenminister Melescanu im September 1994 Budapest besuchte. Dabei war von Anfang an deutlich, daß beide Seiten zu einem Abschluß kommen

---

<sup>616</sup> Westliche Horrorgemälde, die den baldigen Ausbruch eines Bürgerkrieges in Siebenbürgen suggerierten, waren immer sachfremd und obendrein verantwortungslos. Siehe z.B.: Boris Kalnoky, An der Schwelle zum Waffengang. In Siebenbürgen wird die Lage zwischen Ungarn und Rumänen täglich explosiver, in: Die Welt, 27.4.1992.

<sup>617</sup> Jeszenszky, 3.12.1992, a.a.O. (Anm. 151), S. 3.

<sup>618</sup> Géza Jeszenszky, The State of Hungary's Foreign Policy [Rede im Parlament, 15.10.1991], in: Current Policy, No. 38/1991, S. 5.

<sup>619</sup> Iván Bába, Change of Direction in Hungarian Foreign Policy, Budapest 1994 (Windsor Club Publications), S. 25.

<sup>620</sup> Vgl. Magyar Szocialista Párt: Kihívások és válaszok 1994-1998. Választási Program [Ungarische Sozialistische Partei: Herausforderungen und Antworten 1994-1998. Wahlprogramm], Budapest 1994, S. 285.

wollten. Angesichts der Versprechungen der neuen Budapester Regierung wollte auch die rumänische Führung eine versöhnungsbereite Haltung demonstrieren. So betonte Melescanu in seiner Rede vor der Ungarischen Außenpolitischen Vereinigung die Gemeinsamkeiten beider Länder:

I hope that you would agree with me that from a geographical point of view, within the 'classical' Central Europe, Romania and Hungary occupy the central place. This is one - though not the most important - of the reasons why, in geopolitical terms, the relationship between our two countries was, is and will be central for the security of Central Europe at large."<sup>621</sup>

Angesichts der Verpflichtungen, die die ungarischen Koalitionsparteien vor den Wahlen übernommen hatten, stellte der wechselseitige Verzicht auf Gebietsansprüche jeder Art kein Problem mehr dar. Bereits am 13. September 1994 erklärte das ungarische Außenministerium einseitig, daß "the basic treaties beyond the recognition of borders and the mutual renouncement of territorial claims will have to contain [...]"<sup>622</sup> In der Parlamentsdebatte am 22. Februar 1995 betonte Außenminister Kovács noch einmal: "We emphasize as before the government's view that there must inevitably be a mention in the basic treaties of the two sides considering their borders inviolable and of them having no territorial claims on each other. This is in line with the principles of the Helsinki Final Act."<sup>623</sup> Mitglieder der ungarischen Opposition waren dagegen der Ansicht, daß die Regierung durch ihren einseitigen Verzicht schon vor Beginn der Verhandlungen einen wichtigen Trumpf aus der Hand gegeben habe. Die sozialistisch-liberale Koalition konnte dagegenhalten, daß Ungarn durch die Aufgabe aller Gebietsansprüche die Initiative gewonnen und Rumänien in eine schwierige Position gebracht habe. Zweifellos kamen Ende 1994, Anfang 1995 viele westliche Politiker zu der Auffassung, daß nun Rumänien seine kooperative Haltung unter Beweis stellen müsse. So blieb als einzig wichtige offene Frage die der Minderheiten. Die Position seiner Regierung dazu hatte Kovács im Oktober 1994 so bestimmt:

I would like to refer to the relevant international and European documents like the 1992 Declaration of the United Nations on minority rights, the Copenhagen document of the CSCE process and also a number of resolutions of the Council of Europe. But, the problem is that these documents are not legally binding; they contain a certain political commitment for the signatory states, but they are not legally binding. So the solution might be

<sup>621</sup> Teodor Melescanu, Romania's Integration with the European and Atlantic Structures, Budapest, 5 September 1994, [Manuskript], S. 10.

<sup>622</sup> Szóvivői tájékoztató [Presseerklärung], Budapest, 13.9.1994, S. 1.

<sup>623</sup> László Kovács, Opening Address by Foreign Minister László Kovács to the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament on February 22, 1995, in: Current Policy, No. 3/b/1995, S. 11.

to implement these principles in legally binding bilateral documents, [...].<sup>624</sup>

Damit hatte sich die Regierung Horn deutlich von der Position des RMDSZ abgesetzt, der Mitte 1994 weiter auf Maximalforderungen bestand und darlegte, er "will support agreements on the inviolability of borders with the condition that national and international legal guarantees are provided for personal autonomy, local self-government with special status, and regional autonomy."<sup>625</sup> Doch während die konservative Koalition der Ansicht gewesen war, in den bilateralen Beziehungen mit Nachbarländern könnten keine Vereinbarungen getroffen werden, mit denen die ungarische Minderheit nicht einverstanden war, ging die sozialistisch-liberale Koalition davon aus, daß die Behandlung der Minderheit nur *ein* Aspekt sei, der die zwischenstaatlichen Beziehungen nicht allein bestimmen könne. Damit verloren die ungarischen Minderheiten und ihre Organisationen das Vetorecht, das die Regierung Anfall ihnen eingeräumt hatte. Die Forderungen des RMDSZ bestimmten nicht mehr die zwischenstaatlichen Verhandlungen, die sich nun auf die Aufnahme europäischer Dokumente in das Vertragswerk konzentrierten. In den meisten Fällen verursachte dies keine größeren Probleme. Nicht einmal der Einschluß des Kopenhagener KSZE-Dokuments in das rumänische Rechtssystem war für Bukarest unannehmbar trotz der Tatsache, daß dieses Dokument das Konzept der positiven Diskriminierung von Minderheitenangehörigen beinhaltet,<sup>626</sup> das Rumänien ablehnt.

Obwohl noch verschiedene Punkte strittig waren, angefangen von der Rückgabe von Kircheneigentum bis zur Frage, ob nationale Minderheiten das Recht haben sollten, Parteien zu gründen, blieb der Einschluß der Empfehlung 1201 das wichtigste ungelöste Problem. Insbesondere der in Artikel 11 dieses Dokuments enthaltene Verweis auf die Möglichkeit autonomer Minderheitenverwaltung war für Rumänien unannehmbar. Artikel 11 lautet:

In Regionen, in denen sie in der Mehrzahl sind, haben Angehörige nationaler Minderheiten das Recht, über entsprechende kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder einen besonderen Status zu verfü-

---

<sup>624</sup> László Kovács, Lecture in Paris [Vortrag am Pariser Institut für Internationale Beziehungen, 20.10.1994], in: Current Policy, No. 17/1994, S. 3.

<sup>625</sup> Democratic Alliance of Hungarians in Romania, Position of the Democratic Alliance of Hungarians in Romania on its Participation in the Conference on Stability in Europe, Tirgu-Mures, 20 May 1994.

<sup>626</sup> Im Kopenhagener Dokument, Art. 31, heißt es: "Die Teilnehmerstaaten werden, wo dies erforderlich ist, besondere Maßnahmen ergreifen, um die volle Gleichheit von Angehörigen nationaler Minderheiten mit anderen Bürgern bei der Ausübung und dem Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten." (Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, 29. Juni 1990, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied/Berlin 1992, Loseb.-Ausg., H.1, S. 18).

gen, entsprechend der besonderen historischen und territorialen Situation und in Übereinstimmung mit den nationalen Gesetzen des Staates.<sup>627</sup>

Unter den damaligen innenpolitischen Bedingungen Rumäniens war dieses Problem nur schwer zu lösen. Die drei nationalistischen Koalitionsparteien wollten den Vertrag auf jeden Fall verhindern und entfalteten eine ungezügeltere Polemik.<sup>628</sup> Aber auch der rumänische Präsident übte sich in harscher Rhetorik. In einem Rundfunk-Interview sagte er, die von Budapest angeregten Autonomie-Anstrengungen des RMDSZ "erinnern an die Vorkriegspraxis, die eine gewisse Logik hatte, als Hitler die in anderen Staaten lebenden Deutschen zum Zweck territorialer Expansion benutzte."<sup>629</sup> Die rumänische Regierung argumentierte ungeachtet der Tatsache, daß sie sich beim Beitritt zum Europarat verpflichtet hatte, ihre Minderheitenpolitik auf die Prinzipien der Empfehlung 1201 zu stützen, daß die Empfehlung im Lichte der Annahme des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats<sup>630</sup> nicht mehr relevant sei.

Da die Ausarbeitung der Grundlagenverträge zwischen Ungarn und Rumänien bzw. der Slowakei im Rahmen des Balladur-Plans und späteren Stabilitätspakts parallel verlief, war es nur logisch, daß Bratislava und Bukarest ihre Positionen koordinierten. Nach Presseberichten betraf dies Treffen auf unterschiedlicher Ebene, die die Vertragsentwürfe behandelten.<sup>631</sup> Über ein Treffen zwischen dem rumänischen Außenminister und der slowakischen Führung wenige Tage vor der Abschlußkonferenz des Stabilitätspakts in Paris sind keine Presseberichte zu finden, Gerüchten zufolge war man sich jedoch einig, die Grundlagenverträge mit Ungarn nicht zu unterzeichnen. Parallel zu diesen rumänisch-slowakischen Kontakten übten die EU und EU-Mitgliedsstaaten erheblichen Druck aus, um den Abschluß beider Grundlagenverträge bis zur Abschlußkonferenz zustande zu bringen. In diesem Sinne schrieben der Präsident der EU-Kommission und die Regierungschefs von Deutschland, Frankreich und Spanien an ihre rumänischen, slowakischen und ungarischen Kollegen.<sup>632</sup> Zehn Tage später erhielten die drei Ministerpräsidenten ähnliche Brie-

<sup>627</sup> Empfehlung 1201, 1993, a.a.O. (Anm. 170), S. 15.

<sup>628</sup> So sagte etwa der PUNR-Vorsitzende Funar, daß die gegenwärtigen Verhandlungen bewiesen, daß "the present Hungarian leaders are the successors of some Barbarian people who came 1.000 years ago to Europe" (zit. nach: Democratic Party, International Relations Department, Anniversary. A Month Since the 'Red Rectangle' Was Born, Bucharest, 22.2.1995, S. 2).

<sup>629</sup> Zit. nach János Gyarmath, Iliescu az alapszerződés ürügyén kijelentette: Nem Romániának, másoknak nehéz felzárkózni a kisebbségi normákhoz [Iliescu erklärte im Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag: Für andere und nicht für Rumänien ist es schwierig, Minderheitennormen gerecht zu werden], in: Magyar Nemzet, 6.3.1995.

<sup>630</sup> Vgl. Bundesministerium der Justiz, Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Bonn o.J.

<sup>631</sup> Vgl. Szlovák-román egyeztetés az alapszerződés ügyében [Slowakisch-rumänische Koordination über den Grundlagenvertrag], in: Magyar Hírlap, 2.3.1995.

<sup>632</sup> Diese Briefe wurden am 3. März 1995 übergeben. Vgl. Az EU ösztönzi az alapszerződéseket [Die EU drängt auf die Grundlagenverträge], in: Népszabadság, 14.3.1995.

fe vom US-amerikanischen Präsidenten.<sup>633</sup> Doch während der slowakisch-ungarische Vertrag am 19. März 1995 unterzeichnet wurde, konnten die Differenzen zwischen Rumänien und Ungarn nicht überbrückt werden. Daß die slowakische Regierung trotz aller Absprachen mit Rumänien den Vertrag unterschrieb, erschütterte zumindest vorübergehend beider Vertrauensverhältnis. Es zeigte sich aber sehr bald, daß die Ähnlichkeit der rumänischen und der slowakischen Position beide Länder mit der Koordination ihrer Minderheitenpolitik fortfahren ließ. Bei einem Treffen zwischen dem damaligen rumänischen Premierminister Vacaroiu und dem Sprecher des slowakischen Parlaments, Gašparovic, einige Monate später, kamen beide überein, die Artikel 11 und 12 der Empfehlung 1201 nicht zu respektieren. Gašparovic versicherte seinen rumänischen Gesprächspartnern, daß "die slowakische Regierung die zwei Artikel der Empfehlung des Europarates als rechtlich irrelevant betrachtet."<sup>634</sup>

Nach dem Scheitern des Versuchs, bis zum Gipfeltreffen des Stabilitätspakts am 20. und 21. März 1995 einen rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag zustande zu bringen, entfachte die rumänische Regierung eine massive Medienkampagne gegen die Empfehlung 1201, der sich mit Ausnahme der PD und der PL 93 (Partidul Liberal 93) auch die Oppositionsparteien anschlossen.<sup>635</sup> Der Einfluß der drei nationalistischen Koalitionspartner zeigte sich bei jedem Versuch, doch noch zu einer Lösung in bezug auf Empfehlung 1201 zu kommen. Als Melescanu Ende Mai in einer Rundfunksendung den Eindruck erweckte, er sei geneigt, die Empfehlung aufzunehmen, wurde er sofort vom PRM-Vorsitzenden Tudor angegriffen und zog darauf zurück.<sup>636</sup> Horn vertrat im März 1995 gegenüber dem Präsidenten der Nordatlantischen Versammlung, Voigt, die Einschätzung, die rumänische Regierung könne stürzen, wenn sie die Empfehlung 1201 akzeptiere.<sup>637</sup>

Auf der Ebene des Europarats schien sich die rumänische Regierung zunächst auf einen einflußreichen Fürsprecher stützen zu können. Miguel-Ángel Martínez, der Vorsitzende der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, erklärte während eines Besuchs in Rumänien im April 1995, daß "die vor zwei Jahren angenommene Empfehlung überholt ist, sie ist tot. Ihre Rolle ist vom Rahmenübereinkommen übernommen worden."<sup>638</sup> Ein paar Tage später

---

<sup>633</sup> Vgl. Horn-Clinton üzenetváltás: Meciar és Iliescu is kapott levelet [Austausch von Botschaften zwischen Horn und Clinton: Meciar und Iliescu bekamen ebenfalls Briefe], in: Népszabadság, 14.3.1995.

<sup>634</sup> Zit. nach Román-szlovák egyetértés [Rumänisch-slowakisches Übereinkommen], in: Magyar Hírlap, 7.6.1995.

<sup>635</sup> Vgl. Gabriel Andreescu, Political Manipulation at Its Best, in: Transition, Vol. 1, No. 22, 1.12.1995, S. 46-49.

<sup>636</sup> Vgl. Gallagher, 25.8.1995, a.a.O. (Anm. 99), S. 61.

<sup>637</sup> Vgl. North Atlantic Assembly, AM 36, SC (95) 23, Summary and Brief Account of the Visit to Budapest by President Karsten Voigt, 20 and 21 March 1995, April 1995, S. 10. Die Empfehlung 1201 wurde in Rumänien lediglich von der Demokratischen Partei und der Liberalen Partei 93 unterstützt.

<sup>638</sup> Zit. nach Az ET parlamenti elnöke szerint az 1201-es ajánlás halott [Nach dem Vorsitzenden des Europarats ist Empfehlung 1201 tot], in: Magyar Nemzet, 15.4.1995.

erklärte Martinez auf einer Pressekonferenz in Straßburg jedoch das Gegenteil. Der ungarische Ministerpräsident betonte am 26. April 1995 in einer Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats:

Following its adoption on 1 February 1993 the Parliamentary Assembly on 31 January 1995 confirmed and even increased the validity of this recommendation. [...] In this respect, it is important to observe that the Framework Convention for the Protection of National Minorities does not render Recommendation No. 1201 inoperative. Indeed, it provides with regard to the internal affairs of states that the clauses concerning the rights of minorities in no way invalidate the relevant terms of national legislation. It is common knowledge that the adoption of legislative provisions on the rights and protection of national minorities by certain countries was a precondition for their accession to the Council of Europe. It was on this understanding that the Committee of Ministers decided in favour of their accession.<sup>639</sup>

Horn bezog sich dabei auf Rumänien und die Slowakei. Die Parlamentarische Versammlung beschloß am 26. April 1995: "Mitgliedsländer sollten die Empfehlung 1201 (1993) einhalten; Kandidaten für die Vollmitgliedschaft sollten sich zum Zeitpunkt ihres Beitritts verpflichten, dies ebenfalls zu tun. Die Einhaltung dieser Empfehlung wird auch im Rahmen des Überwachungsprozesses überprüft werden."<sup>640</sup> Daraufhin kündigte der Sprecher des rumänischen Parlaments, Adrian Nastase, einen Tag später auf einer Pressekonferenz an, daß sein Land bereit sei, Empfehlung 1201 in den Grundlagenvertrag aufzunehmen, wenn Ungarn auf Artikel 11 verzichte; nach rumänischer Auffassung war "die ungarische Lobby wirksamer."<sup>641</sup>

Im Januar 1996 setzte der sog. Bindig-Bericht neue Akzente für die Interpretation der Empfehlung 1201 durch die Parlamentarische Versammlung des Europarats. Einerseits hielt der Bericht an der im April 1995 beschlossenen Kriterienfunktion der Empfehlung 1201 für die Aufnahme neuer Mitglieder und die Überwachung der Verpflichtungen aller Mitglieder fest.<sup>642</sup> Andererseits heißt es dort in bezug auf Artikel 11:

---

<sup>639</sup> Gyula Horn, Address by the Prime Minister of Hungary on the occasion of the 2nd part of the 1995 Session of the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 26.4.1995, in: Council of Europe Press Release, 26.4.1995, S. 3.

<sup>640</sup> Richtlinie Nr. 508 (1995) betr. die Einhaltung der von den Mitgliedsstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen [verabschiedet am 26.4.1995], in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 24. bis 28. April 1995 in Straßburg, Drucksache 13/1937, 4.7.1995, S. 20-21, hier S. 21.

<sup>641</sup> Zit. nach Gábor Cseke, Romániai értékelések az 1201-es ajánlásról: 'A magyar lobby eredményesebb' [Rumänische Bewertung der Empfehlung 1201: 'Die ungarische Lobby ist wirksamer'], in: Magyar Nemzet, 28.4.1995.

<sup>642</sup> Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, 1996 Ordinary Session (First Part), 22-26 January 1996, Documents, Working Papers, Vol. II, Doc. 7442, 20 December 1995,

The provisions of Article 11 is not cumulative. It provides for three alternatives:

- appropriate local authorities
- appropriate autonomous authorities
- a special status<sup>643</sup>

Zudem würden in Artikel 11 drei Bedingungen aufgeführt, die alle erfüllt werden müßten, darunter "accordance with the domestic legislation of the state"<sup>644</sup>. Eine endgültige Klärung der mit Empfehlung 1201 verbundenen Interpretationsfragen sollte bis zum Frühjahr 1996 die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht, die sogenannte Venedig-Kommission, herbeiführen.

Wegen der Empfehlung 1201 hatten Rumänien und Ungarn den Abschluß eines Grundlagenvertrags zunächst verfehlt. Vordergründig erschien dies als ein Streit um ein Symbol, in Wirklichkeit aber ging es um die handfeste Frage, ob die Option auf Autonomieregelungen offenbleiben oder verschlossen werden sollte. Dabei waren die Aussagen der ungarischen Diplomatie zum Zusammenhang von Empfehlung 1201 und kollektiven Rechten bzw. territorialer Autonomie widersprüchlich: Einerseits hieß es, der slowakisch-ungarische Grundlagenvertrag beinhalte nicht territoriale Autonomie und kollektive Rechte,<sup>645</sup> andererseits wurde gesagt, daß Artikel 11 der Empfehlung 1201 individuelle, kulturelle und territoriale Autonomie abdecke und es das Ziel der ungarischen Regierung sei, mit der Empfehlung 1201 den Spielraum für Autonomieregelungen zu schaffen, in der Perspektive auch für territoriale Autonomie.<sup>646</sup> Das deckte sich mit der Position von Staatssekretär Tabajdi: "Ein Grundlagenvertrag ist nur eine der anstehenden Aufgaben. Was in diesem Dokument bezüglich der Minderheiten enthalten ist, bedeutet ein Minimum an Schutz, auf den ein Prozeß wie im Falle Südtirols aufgebaut werden kann."<sup>647</sup>

Aus diesen widersprüchlichen Erklärungen entstand der Eindruck, daß die ungarische Regierung oder Kräfte in ihr daran festhielten, die Option für Autonomieregelungen einschließlich territorialer Autonomie offenzuhalten. Die grundlegende Interessendivergenz mit der rumänischen Seite konnte auch beim Besuch von Außenminister Kovács Mitte Juli 1995 in Bukarest nicht

---

Report on the rights of national minorities (Rapporteur: Mr Bindig, Germany, Socialist Group), S. 7.

<sup>643</sup> Ebd., S. 15.

<sup>644</sup> Ebd.

<sup>645</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.5.1995; Gespräch mit Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

<sup>646</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 15.2.1996.

<sup>647</sup> Csaba Tabajdi, Ungarntum jenseits der Landesgrenzen. Strategische Fragen einer effektiveren Interessenvertretung, in: Pester Lloyd, 25.10.-1.11.1995.

überwunden werden, wo man bezüglich des Grundlagenvertrags nur darin übereinstimmen konnte, daß man unterschiedlicher Meinung sei.<sup>648</sup> Die Unfähigkeit, zu einem Durchbruch im Grundsätzlichen zu kommen, bedeutete nun nicht, daß die Spannungen zwischen den beiden Ländern plötzlich angestiegen wären. Es war jedoch zu beobachten, daß es auch in Einzelfragen kaum noch Fortschritte gab, man könne Abmachungen hinausschieben mit dem Argument, man habe keinen Grundlagenvertrag.<sup>649</sup> Als dynamischer Einzelsektor erwies sich auch unter der Regierung Horn die militärische Zusammenarbeit mit Rumänien. Die Verteidigungsminister trafen sich 1994 innerhalb von nur drei Monaten viermal, es wurde ein 15-Punkte umfassendes Kooperationsprogramm vereinbart, das unter anderem gemeinsame Übungen, gemeinsame Ausbildung und Nutzung von Ausbildungseinrichtungen, den Austausch von Truppenkommandeuren und Gespräche auf hoher Ebene vorsehe.<sup>650</sup> 1995 wurde mit US-Hilfe eine Direktverbindung zwischen den Generalstäben der beiden Länder eingerichtet.<sup>651</sup> Knapp zwei Jahre später sprach man sogar über die Einrichtung einer rumänisch-ungarischen militärischen Einheit nach dem Muster der deutsch-französischen.<sup>652</sup> Dabei stand die Dynamik der bilateralen Militärkooperation in einem gewissen Spannungsverhältnis zu den ungleichen Chancen der beiden Länder, zum selben Zeitpunkt in die NATO aufgenommen zu werden. Denn obwohl die Verteidigungsminister Tinca und Keleti darin übereinstimmten, "daß der Weg Ungarns in die NATO über Bukarest, der Weg Rumäniens ins nordatlantische Bündnis über Budapest führe"<sup>653</sup>, bestand in Budapest der Eindruck, die Zusammenarbeit werde von Rumänien etwas verlangsamt, da es sich isoliert fühle, weil kein Grundlagenvertrag bestünde.<sup>654</sup> Ein anderer Grund dafür wurde in Rumäniens Perception seiner Chancen auf einen NATO-Beitritt gesehen: Als Rumänien realisiert habe, daß es nicht zur ersten Gruppe gehöre, habe es versucht, Ungarn in die zweite Gruppe herunterzuziehen, und den schlechten Zustand der ungarisch-rumänischen Beziehungen betont.<sup>655</sup> Bis zum Abschluß des slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrags schien diese Taktik erfolgreich. Aus westlicher Sicht erschien Ungarn als ein Land mit verschiedenen ernsthaften bilateralen Problemen sowohl mit Rumänien als auch mit der Slowakei. Von daher favorisierte man im Westen eine Zeitlang Tschechien

<sup>648</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Magyar válasz Bukarestnek: Nincs megállapodás az alapszerződésről [Ungarische Antwort an Bukarest: Keine Einigung über den Grundlagenvertrag], in: Magyar Hírlap, 21.7.1995.

<sup>649</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Amts für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

<sup>650</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Verteidigungsministeriums, 25.11.1994.

<sup>651</sup> Vgl. Budapest-Bukarest forródrót amerikai támogatással [Budapest-Bukarest Hotline mit amerikanischer Hilfe], in: Magyar Hírlap, 18.5.1995.

<sup>652</sup> Eine Einigung darüber wurde auf dem Treffen der beiden Verteidigungsminister Babiuc und Keleti am 12. Februar 1997 in Debrecen erreicht (vgl. TTU Europe, No. 173, 13.2.1997).

<sup>653</sup> Zit. nach Rumänien und Ungarn wollen kooperieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.11.1994.

<sup>654</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Verteidigungsministeriums, 1.6.1995.

<sup>655</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Verteidigungsministeriums, 23.5.1995.

und Polen als die reifsten Kandidaten für den Beitritt zur NATO und ordnete Ungarn zusammen mit Rumänien eher der zweiten Runde zu.<sup>656</sup> Nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags mit der Slowakei gewann Ungarn seinen Platz in der Spitzengruppe der Integrationskandidaten zurück, aus Sicht der rumänischen Führung schuf dies die Gefahr der Trennung von Rumänien.

Am 30. August 1995 führte Präsident Iliescu mit seinem Vorschlag einer "historischen Versöhnung" zwischen Rumänien und Ungarn nach deutsch-französischem Vorbild ein neues Element in den Grundsatzdialog der beiden Länder ein:

The present national and international context offers Romania and Hungary a unique chance for historic reconciliation, with beneficial consequences for the development and flourishing of their relations. At the same time, this would facilitate their simultaneous integration in the European and Euro-Atlantic cooperation and security structures.<sup>657</sup>

Die neue Initiative sollte nicht den Grundlagenvertrag ersetzen, Iliescu regte vielmehr die Wiederaufnahme der Verhandlungen an. Der rumänische Präsident schlug vor, drei Dokumente auszuarbeiten: eine politische Erklärung über die historische Versöhnung, ein rechtlich verbindliches Dokument über die Mechanismen und Instrumente und einen Verhaltenskodex bezüglich nationaler Minderheiten. Ende September 1995 übergab die rumänische Regierung entsprechende Entwürfe.<sup>658</sup> Die kurze Gemeinsame Erklärung enthält außer allgemeinen Grundsätzen die Festlegung, daß sich Rumänien und Ungarn in ihren Bemühungen um Westintegration gegenseitig unterstützen. Aus dem Text der Gemeinsamen Erklärung wird deutlich, daß Rumänien eine frühere Westintegration Ungarns nicht hinnehmen wollte. Eines der Instrumente, um dies zu verhindern, sollte in der bilateralen Verpflichtung zu gemeinsamer Integration bestehen. So heißt es in dem Dokument: "Romania and Hungary will mutually support each other in their efforts aimed at integration in the European and Euro-Atlantic political, strategic and economic structures, *in which their place lies naturally, side by side.*"<sup>659</sup> Die Versöhnungs-

<sup>656</sup> Es ist erwähnenswert, daß die Aussichten auf einen EU-Beitritt Ungarns zu dieser Zeit ähnlich düster erschienen. Bis März 1995, als das sog. Bokros-Paket umgesetzt wurde, bewerteten westliche Institutionen, insbesondere der IWF, die Wirtschaftspolitik der ungarischen Regierung als zögerlich und zurückweichend vor den unausweichlichen Austeritätsmaßnahmen (vgl. Kap. II, Abschnitt 1).

<sup>657</sup> Address by Mr. Ion Iliescu, President of Romania, before the National Symposium "Romania in the summer of 1940 under the impact of the policy of force. 55 years from the Vienna Dictate", Bucharest, August 30, 1995, in: The Government of Romania, Public Information Department (Hrsg.), For a Historic Reconciliation Between Romania and Hungary, o. J., S. 6.

<sup>658</sup> [Rumänisches Außenministerium], Joint Romanian-Hungarian Declaration (Draft); Agreement on Reconciliation and Partnership Between Romania and Hungary (Draft); Code of Conduct Concerning Cooperation Between Romania and Hungary on National Minority Issues (Draft), o. D.

<sup>659</sup> Joint Romanian-Hungarian Declaration, ebd., Punkt 2, (H.d.V.).

und Partnerschaftsvereinbarung beschreibt neben einem umfangreichen Katalog von Kooperationsfeldern einen engmaschigen Konsultationsmechanismus für alle wesentlichen Felder der Außenpolitik. Der Verhaltenskodex macht klar, wo Rumänien in Minderheitenfragen keine Kompromißmöglichkeiten sah: "[...] they proceed from the norms, principles and commitments they have subscribed to or shall subscribe [...] while interpreting them as *not implying the setting up of autonomous administrations on an ethnic basis*."<sup>660</sup> Minderheitenfragen sollten als solche desjenigen Staates angesehen werden, in dem die entsprechende Minderheit lebt, das 'Mutterland' habe sich strikten Beschränkungen zu unterwerfen. Die Parteien sollten sich aller Handlungen enthalten, "that may be interpreted as affecting the national unity and the territorial integrity of the other High Contracting Party", "that could lead to civil warfare, terrorist acts or separatist actions on the territory of the other side" sowie solcher, "capable of influencing in any way the objectives, the platform-programmes, the structures of leading bodies and the activity of political organizations of co-ethnics living on the territory of the other side."<sup>661</sup> Danach wäre jeder Kontakt der ungarischen Regierung mit dem RMDSZ bereits interpretationsfähig gewesen und angesichts der unterschiedlichen Positionen der beiden Länder wäre es dabei kaum zu einer gemeinsamen Auffassung gekommen. Die rechtliche Stellung der jeweiligen Minderheit wird im Verhaltenskodex unter Bezug auf internationale Dokumente lediglich in sehr allgemeiner Form angesprochen, die Benennung konkreter Minderheitenrechte fehlt.

Die Reaktion der ungarischen Regierung auf die Iliescu-Initiative war zunächst distanziert. Dem ungarischen Außenministerium war einerseits klar, daß man die Initiative von Präsident Iliescu nicht einfach zurückweisen konnte. Erstens stellte sie einen bedeutenden Schritt dar, der die Zusammenarbeit der beiden Länder gefördert hätte. Zweitens und in diesem Fall wichtiger, hätte Ungarn mit einer Zurückweisung der Initiative alle Vorteile wieder verloren, die es mit der Demonstration seiner Bereitschaft, das bilaterale Verhältnis zu regeln, gewonnen hatte. Andererseits sah man in der Iliescu-Initiative in zweierlei Hinsicht schwerwiegende Rückschritte: Erstens bei der Regelung des Status der Minderheiten, insbesondere ihrer Beziehungen zum 'Mutterland'. Der Text des Dokuments hob hier auf gleiche Kontaktmöglichkeiten ab, was den objektiven Unterschied zwischen den rund 1,6 Millionen ethnischen Ungarn in Rumänien und den vielleicht 20.000 ethnischen Rumänen in Ungarn verwischt hätte.<sup>662</sup> Der zweite Grund lag in der automatischen Verkoppelung der Westintegration der beiden Länder ohne Rücksicht auf ihre, insbesondere im ökonomischen Bereich, unterschiedlichen Voraussetzungen.

<sup>660</sup> Code of Conduct, a.a.O. (Anm. 224), Punkt 1.1 (H.d.V.).

<sup>661</sup> Ebd.

<sup>662</sup> Nach Inotai variieren die Angaben für die Stärke der rumänischen Minderheit in Ungarn zwischen 11.000 und 25.000; (vgl. András Inotai, Hungary, in: Bertelsmann Foundation [Hrsg.], *Central and Eastern Europe and the European Union: Problems and Prospects of Integration*, Gütersloh 1995, S. 72).

Von daher kann man davon ausgehen, daß die Dokumente zwar die rumänische Interessenlage ausdrückten, nicht aber die ungarische, dementsprechend war die offizielle Budapester Reaktion. Staatssekretär Szent-Ivanyi betonte, eine Deklaration könne den Grundlagenvertrag keinesfalls ersetzen. Man brauche keinen Verhaltenskodex zu Minderheitenrechten, sondern deren Verankerung in rechtlich verbindlicher Form.<sup>663</sup> Ungarn akzeptierte den Vorschlag jedoch grundsätzlich als Ziel und Verhandlungsgegenstand, bei einem Treffen am Rande des EU-Gipfels im Dezember 1995 in Madrid vereinbarten die Außenminister Melescanu und Kovács die Fortsetzung der Verhandlungen über den Gesamtkomplex von Grundlagenvertrag und Versöhnungsinitiative mit dem Ziel, beides bis März 1996 fertigzustellen.

In der Versöhnungsinitiative von Präsident Iliescu überlagerten sich strategische, taktische und propagandistische Elemente. Das strategische Element bestand darin, daß beide Länder vor dem Hintergrund des Ziels der Westintegration und der sozialökonomischen Modernisierung auf engere Zusammenarbeit angewiesen sind. Das macht eine qualitative Verbesserung der Beziehungen unabdingbar. In Verbindung damit war es bemerkenswert, daß erstmals Rumänien eine größere Initiative in diese Richtung startete. Obwohl die Verbesserung des zwischenstaatlichen Verhältnisses eine wichtige Voraussetzung für die Verbesserung des innerrumänischen Verhältnisses zwischen Mehrheit und Minderheit darstellt, ist letzteres schwieriger zu erreichen. Das strategische Defizit der Initiative bestand denn auch darin, daß sie den Kernpunkt des Dissenses, den Prozeß zwischen Mehrheit und Minderheit in Rumänien, nicht erwähnte und statt dessen versuchte, die notwendige gesellschaftlich-innenpolitische Aussöhnung allein auf die zwischenstaatliche Ebene zu reduzieren. Eine Versöhnung unter Ausklammerung des Mehrheits-Minderheitsverhältnisses ist aber kaum denkbar. Im Verhältnis zwischen rumänischer Regierung und RMDSZ wirkte die Initiative zunächst weniger versöhnend denn verhärtend: In einem offenen Brief an die Präsidenten Iliescu und Göncz forderte der Ehrenvorsitzende des RMDSZ, Tökés, eine Versöhnung nach österreichisch-italienischem ("the South Tirol model"<sup>664</sup>) statt nach deutsch-französischem Modell. Im Gegenzug beschuldigte Präsidentensprecher Chebeleu Tökés anti-rumänischer Haltung, der Verbreitung von Lügen und (unter Anspielung auf Hitlers Einmarsch in die Tschechoslowakei) der Propagierung des deutsch-tschechoslowakischen 'Versöhnungsmodells' der dreißiger Jahre.<sup>665</sup> Offenbar taten sich beide Seiten schwer mit der Einleitung

---

<sup>663</sup> Vgl. Appell des rumänischen Präsidenten an Ungarn. Kühle Aufnahme der Botschaft in Budapest, in: Neue Zürcher Zeitung, 6.9.1995.

<sup>664</sup> Auszugsweise abgedruckt in: An Alternative Proposal for Romania's Hungarian Minority, in: Transition, Vol. 1, No. 23, 15.12.1995, S. 61.

<sup>665</sup> Vgl. Matyas Szabo, 'Historic Reconciliation' Awakens Old Disputes, in: Transition, Vol. 2, No. 5, 8.3.1996, S. 49-50. Der RMDSZ-Vorsitzende Markó versuchte die Polemik zu entschärfen, indem er in einem weiteren Brief an Iliescu auf ein "Romanian-Hungarian reconciliation model" abhob, "a specific solution for a specific situation" und die Einrichtung eines rumänisch-ungarischen Runden Tisches vorschlug (Democratic Alliance of

eines wirklichen Dialogs. Das taktische Element der Initiative hatte zumindest zwei Aspekte. Ein außenpolitischer ergab sich aus ihrer Entstehungssituation: Präsident Iliescu mag erkannt haben, daß der Nichtabschluß eines Grundlagenvertrages wegen eines Dokuments, auf dessen Grundlage Rumänien dem Europarat beitrug, nicht ausreichend war, um den Westen von der politischen Integrationsfähigkeit Rumäniens zu überzeugen. Insofern richtete sich die Versöhnungsinitiative nicht nur an Ungarn, sondern auch an den Westen, wo sie positiv aufgenommen wurde.<sup>666</sup> Ein anderer Faktor war zugleich innen- und außenpolitischer Natur: Die Initiative konnte als Signal von Iliescu an den Westen verstanden werden, daß er nicht gewillt sei, sich von extremistischen Koalitionspartnern an seiner Politik der Westorientierung hindern zu lassen.<sup>667</sup> Als propagandistisches Element und eher für den innerkoalitionären Gebrauch bestimmt erschienen jene Passagen des rumänischen Entwurfs, in denen sich die Partner verpflichten sollten, sich der Anstiftung zum Bürgerkrieg und zu terroristischen Akten zu enthalten. Wenn eine solche Verpflichtung wirklich notwendig gewesen wäre, hätte man kaum von Versöhnung sprechen können. Ebenfalls in die propagandistische Kategorie gehörten Ort und Umstände der Verkündung der Initiative: ein Seminar anlässlich des 55. Jahrestages der Besetzung Nordsiebenbürgens nach dem Wiener 'Schiedsspruch'; diesem Thema war auch der erste Teil von Iliescus Rede gewidmet.

Die ungarische Reaktion auf die Iliescu-Initiative war distanziert, zugleich vorsichtig positiv. Da Ungarn die Initiative nicht als Ersatz für einen Grundlagenvertrag ansehen wollte, hatte man jetzt über vier Dokumente zu sprechen. Wenig später wurde wieder deutlich, daß das wichtigste davon nach wie vor der Grundlagenvertrag war, und daß Präsident Iliescus Initiative ganz wesentlich dem Ziel gedient hatte, hier die Initiative zurückzugewinnen. Doch endlose Verhandlungen auf Experten- und Staatssekretärebene brachten keinen Durchbruch. Die offenen Fragen blieben besonders sensibel, weil die Handlungsfähigkeit beider Seiten innenpolitisch beschränkt war.

Der Durchbruch wurde nicht nur durch wachsenden westlichen Druck erreicht, sondern hing auch mit ganz anderen Entwicklungen zusammen. Im Sommer 1996 traten die Führer der verschiedenen ungarischen Minderheiten und mehrere Mitglieder der ungarischen Regierung zu einer Konferenz zusammen, die eine unkonditionierte Erklärung zugunsten von "autonomy endeavours [...] of the Hungarian communities beyond the borders"<sup>668</sup> abgab. Die äußerst prompte und scharfe Reaktion westlicher Staaten, darunter der

---

Hungarians in Romania, President's Office, [Brief von Markó an Iliescu], Bucharest, November 15, 1995).

<sup>666</sup> Vgl. Szabo, ebd., S. 46-47.

<sup>667</sup> Vgl. ebd., S. 47.

<sup>668</sup> Joint Declaration from the Conference 'Hungary and Hungarians Beyond the Borders' Held in Budapest on 4-5 July 1996, in: *Transition*, Vol. 2, No. 18, 6.9.1996, S. 49.

USA und Deutschlands,<sup>669</sup> beförderte sicherlich die Bereitschaft in Budapest, eine Kompromißlösung zu erreichen.

Da die Bukarester Führung ebenfalls vor den Wahlen im Herbst 1996 einen Durchbruch präsentieren wollte, öffnete sich ein 'window of opportunity'. Die ungarische Regierung war schließlich bereit, einer Lösung zuzustimmen, mit der sie explizit jene Autonomieforderungen aufgab, die sie noch kurz zuvor öffentlich unterstützt hatte. Der entsprechende Paragraph des Grundlagenvertrags bezieht sich auf in einem Anhang aufgeführte Dokumente, die "apply as legal obligation"<sup>670</sup>, darunter die kontroverse Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. In diesen Anhang ist eine Fußnote eingefügt, die besagt: "The Contracting Parties agree that Recommendation 1201 does not refer to collective rights, nor does it impose upon them the obligation to grant to the concerned persons any right to a special status of territorial autonomy based on ethnic criteria."<sup>671</sup> Die Bereitschaft der ungarischen Regierung, dieser Fußnote zuzustimmen, dürfte auch dadurch mitverursacht worden sein, daß die Autorin der Empfehlung 1201 am 25. Juni 1996 der Empfehlung 1300<sup>672</sup> zustimmte, in der sie die "Meinung" der Venedig-Kommission zur Interpretation von Artikel 11<sup>673</sup> der Empfehlung 1201 als "most important reference document"<sup>674</sup> akzeptierte. Das Dokument der Venedig-Kommission ist, wie der Abgeordnete Bindig in der Sitzung der Versammlung am 25. Juni 1996 sagte, "geeignet, sowohl überzogene Hoffnungen als auch überzogene Befürchtungen auf die in Artikel 11 enthaltenen Selbstverwaltungsregelungen auszuräumen."<sup>675</sup> Dies bezieht sich unter anderem darauf, daß die Venedig-Kommission in ihrer Interpretation von Empfehlung 1201 nicht von kollektiven Minderheitenrechten ausgeht, sondern "of individual rights, albeit exercised in association with others (i.e. collectively)", keine völkerrechtlichen Verpflichtungen erkennt, die "impose on States any territorial solutions to the problem of minorities", und insgesamt zu einer sehr vorsichtigen Interpretation von Empfehlung 1201 rät, die sich an den Rege-

---

<sup>669</sup> Vgl. ausführlicher Abschnitt 1.2 in diesem Kapitel.

<sup>670</sup> Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Cooperation and Good Neighbourhood, Official Translation by the International Law Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Art. 15, Abs. 1 (b).

<sup>671</sup> Annex: List of documents referred to in Article 15, paragraph 1 (b) of the Treaty on Understanding, Cooperation and Good Neighbourhood between the Republic of Hungary and Romania, ebd.

<sup>672</sup> Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, 1996 Ordinary Session (Third Part), 24-28 June 1996, Texts Adopted by the Assembly, Recommendation 1300 (1996) on the protection of the rights of minorities.

<sup>673</sup> Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, 1996 Ordinary Session (Third Part), 24-28 June 1996, Documents, Working Papers, Vol. VI, Doc. 7572, Report on the protection of the rights of minorities (Rapporteur: Mr Bindig, Germany, Socialist Group), Appendix IV, Opinion of the Venice Commission on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201 (1993), S. 28-36.

<sup>674</sup> Recommendation 1300, a.a.O. (Anm. 238), S. 2.

<sup>675</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, Sitzungsperiode 1996 (3. Teil), 3. Sitzung, Dienstag, 25. Juni 1996, 15 Uhr, Redebeiträge in Deutsch, AS (1996) CR 19, S. 12.

lungen der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung orientieren könne.<sup>676</sup>

Obwohl die Regelung der Minderheitenfrage und die Bekräftigung, daß die Parteien keine Gebietsansprüche erheben, am wichtigsten waren, sind auch einige andere Vertragsbestimmungen der Beachtung wert. Der Vertrag setzte der Rivalität um die Westintegration ein Ende, indem es dort heißt: "They shall mutually support each other's efforts aimed at integration to the European Union, NATO and the Western European Union."<sup>677</sup> Allerdings kann man sich unterschiedliche Interpretationen dieses kurzen Absatzes vorstellen, wobei eine eher enge Interpretation am angemessensten erscheint. Unterstützung würde demnach nicht bedeuten, daß die eine Seite solange wartet, bis auch die andere für einen bestimmten Integrations Schritt reif geworden ist, sondern vielmehr, der anderen Seite vor und nach einem Beitritt so viel politische Unterstützung und Hilfe wie möglich zukommen zu lassen. Es gibt allen Grund zu der Annahme, daß die im November 1996 gewählte rumänische Führung ihr eigenes internationales Ansehen verbessern wird, ohne dasjenige Ungarns zu untergraben. Dies ist seit 1994 auch das erklärte Ziel der ungarischen Regierung. Mit der Entwicklung des Jahres 1997, der Einladung der NATO zu Beitrittsverhandlungen und des *avis* der EU ist es aber nun an Ungarn, seiner Unterstützungsfunktion gerecht zu werden und die Vorbereitung Rumäniens auf die Mitgliedschaft in EU, NATO und WEU so weit wie möglich zu erleichtern.

Nach seiner Unterzeichnung am 16. September 1996 ratifizierten die beiden Häuser des rumänischen Parlaments den Vertrag sehr zügig. Wahrscheinlich wollte man den Prozeß vor den Wahlen zu Ende bringen und auch vermeiden, daß das ungarische Parlament schneller ratifizierte.<sup>678</sup> Diejenigen Abgeordneten, die die Ratifizierung des Vertrages unterstützten, betonten seine Bestimmung: "national minorities constitute an integral part of the society of the state where they live"<sup>679</sup>, und daß der Schutz der Minderheitenrechte einen Teil der Garantie der universellen Menschenrechte darstellt. Die nationalistischen Parteien im rumänischen Parlament lehnten die Ratifizierung ab und verwiesen dabei insbesondere auf die Bestimmungen zur Übernahme der Empfehlung 1201 in nationales Recht, zum freien Gebrauch der Muttersprache sowie auf das Verbot, die Zusammensetzung der Bevölkerung in von nationalen Minderheiten bewohnten Gebieten zu verändern. Als Zeichen des Protests nahmen die Abgeordneten der extremnationalistischen Parteien nicht an der Abstimmung teil. Die RMDSZ-Abgeordneten enthielten sich, da sie

---

<sup>676</sup> Opinion Venice Commission, a.a.O. (Anm. 239), S. 32, 31, 32 und 34.

<sup>677</sup> Treaty between the Republic of Hungary and Romania, a.a.O. (Anm. 236), Art. 7, Abs. 1.

<sup>678</sup> Es ist daran zu erinnern, daß das ungarische Parlament den Grundlagenvertrag mit der Slowakei am 13. Juni 1995, also weniger als drei Monate nach Unterzeichnung, ratifizierte, während sich der Ratifizierungsprozeß in der Slowakei über mehr als ein Jahr bis zum 26. März 1996 hinzog.

<sup>679</sup> Treaty between the Republic of Hungary and Romania, a.a.O. (Anm. 236), Preamble.

keine ausreichenden Garantien sahen, daß der Vertrag umgesetzt würde. In einer Erklärung des Verbandes heißt es dazu:

1. Die ungarische nationale Gemeinschaft in Rumänien und für sie der Demokratische Verband der Ungarn Rumäniens betrachteten und betrachten den Grundlagenvertrag auch weiterhin als ein Mittel von hervorragender Bedeutung, um die Minderheitensituation zu regeln, obwohl dieses Dokument unserer Ansicht nach diese Funktion nur teilweise erfüllt.
2. Der RMDSZ nimmt den von den Regierungen Rumäniens und der Republik Ungarn ausgearbeiteten Grundlagenvertrag zur Kenntnis, obwohl das Dokument in jeder Hinsicht der ungarischen nationalen Gemeinschaft in Rumänien nicht genügt, da es in seiner gegenwärtigen Form in vielerlei Hinsicht das Niveau von Absichtserklärungen nicht übersteigt.
3. Obwohl aufgrund der fortgesetzten Anstrengungen des RMDSZ die Empfehlung 1201 des Europarats zur rechtlich verbindlichen Verpflichtung wird, wird es nach unserer Meinung nur im Falle einer geeigneten Gesetzgebung, Umsetzung und Verifikation möglich sein, daß die Bestimmungen zu Unterricht in der Muttersprache, zweisprachigen Bezeichnungen, selbstbestimmten Medien und über das Verbot gewaltsamer Assimilation schon in naher Zukunft zu einer Verbesserung unserer Situation führen [...].
5. Die Zurückweisung kollektiver Rechte, die Regelung, die den Sprachgebrauch einschränkt und andere Bestimmungen sind nicht im Einklang mit den Bestrebungen des RMDSZ.<sup>680</sup>

Der Vertrag wurde mit überwältigender Mehrheit ratifiziert, 159 Abgeordnete stimmten mit Ja, 27 enthielten sich und nur einer stimmte dagegen.<sup>681</sup>

Im ungarischen Parlament wurde die Ratifizierung kontrovers diskutiert. Die konservative Opposition war mit der Regelung der Autonomiefrage unzufrieden und argumentierte, daß Ungarn eine historische Chance vergeben habe, Rumänien hinsichtlich der Einhaltung von Minderheitenrechten zu beeinflussen und für die ungarische Minderheit irgendwann in der Zukunft Autonomie zu erreichen. Der populistische rechte Flügel ging noch weiter und erklärte, daß der Vertrag die "Friedensdiktate von Trianon und Paris" festschreibe und somit als "Verrat" zu betrachten sei.<sup>682</sup> Die Regierungskoalition argumentierte, daß der Vertrag dem langfristigen Interesse Ungarns diene, insbesondere hinsichtlich der euro-atlantischen Integration des Landes. Darüber hinaus erklärte man, daß unter den gegebenen Bedingungen kein besserer Vertrag zu

<sup>680</sup> Nyilatkozat, 1996. Szeptember 9. [Erklärung, 9. September 1996], in: R.M.D.SZ. Tájékoztató, Vol. 4, No. 861, 9.9.1996, S. 1.

<sup>681</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Bukaresti villámratifikálás [Blitzschnelle Ratifizierung in Bukarest], in: Magyar Hírlap, 4.10.1996.

<sup>682</sup> Torgyán József hozzászólása [Beitrag von József Torgyán], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1996. szeptember 3-án kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung vom Dienstag, den 3. September 1996], Spalten 23389 und 23391.

erreichen war.<sup>683</sup> Darüber hinaus zeigte die Debatte einige interessante Züge, vor allem den Umstand, daß das Parlament eher in drei als in zwei 'Lager' geteilt war. Zum einen stand der Regierungskoalition eine gemäßigt-konservative Gruppe (FIDESZ, MDNP) gegenüber, zum anderen rechte Populisten (FKGP, ein Teil der KDNP). Gemeinsam war der Opposition die Sorge um die künftige Behandlung der ungarischen Minderheit in Rumänien und hier bezog man sich oft auf die negativen Erfahrungen nach dem Abschluß des slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrags: "Der slowakisch-ungarische Grundlagenvertrag zeigt, daß Grundlagenverträge die europäische Integration nicht fördern [...] Seit dem Abschluß des ungarisch-slowakischen Grundlagenvertrages ist die Beziehung zwischen Ungarn und der Slowakei spannungsreicher, schlechter als zuvor."<sup>684</sup> Die gemäßigt konservativen Kräfte lehnten den Grundlagenvertrag mit der Begründung ab, daß man bessere Bedingungen hätte erreichen können, und daß der Vertrag keine angemessenen Garantien für die ungarische Minderheit in Rumänien beinhalte. Die populistische Rechte war über ihre Klassifizierung des Vertrags als Verrat hinaus von emotionalen Motiven getrieben. "Was wollen wir vor Europa rechtfertigen? Wollen wir Rumänien rechtfertigen? Müssen wir uns mit dem Balkan einigen, um nach Europa zu kommen? [...] Transylvanien überlebte es, daß seine Grenzen verändert wurden. Es überlebt nicht, wenn das Mutterland es betrügt."<sup>685</sup> Diese Debatte fand auf Initiative der Opposition bereits vor Unterzeichnung des Vertrages statt. Die Oppositionsparteien wollten damit klären, ob der Ministerpräsident zur Vertragsunterzeichnung berechtigt sei, und falls ja, diesen Vorgang im voraus billigen. Angesichts der Tatsache, daß die Regierungskoalition 72 Prozent der Parlamentssitze hält, bestand jedoch nicht die Gefahr einer wirklichen Überraschung. Nachdem diese intensive Debatte bereits Anfang September 1996 vor der Unterzeichnung des Vertrages stattgefunden hatte, war die eigentliche Ratifizierungsdebatte kurz und problemlos. Der Vertrag wurde am 10. Dezember 1996 mit 249 Stimmen bei 53 Gegenstimmen und zwölf Enthaltungen ratifiziert.<sup>686</sup>

Die wichtigste Veränderung im Verhältnis zwischen der rumänischen Mehrheit und der ungarischen Minderheit kam nach der Wahl von Emil Constantinescu zum Präsidenten Rumäniens und der Bildung einer neuen Regierung Ende 1996. Der RMDSZ, dessen Präsidentschaftskandidat den viertgrößten Stimmenanteil errungen hatte, war bereit, sich an der Regierungsverantwortung zu beteiligen. Einerseits ist dies ein deutliches Zeichen für die Versöhnung zwischen Mehrheit und ungarischer Minderheit. Andererseits aber könnte die ungarische Minderheit auch mit für die Austeritätsmaßnahmen ver-

---

<sup>683</sup> Vgl. Kovács László külügyminiszter bevezeto eloadása [Eröffnungsansprache von Außenminister Laszlo Kovács], in: ebd., Spalten 23380 und 23382.

<sup>684</sup> Orbán Viktor hozzászólása [Beitrag von Viktor Orbán], in: ebd., Spalte 23408.

<sup>685</sup> Giczy György hozzászólása [Beitrag von György Giczy (KDNP)], in: ebd., Spalte 23400.

<sup>686</sup> Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1996. december 10-én kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 10. Dezember 1996], Spalte 28765.

antwortlich gemacht werden, die die neue rumänische Regierung ergreifen mußte, um den wirtschaftlichen Zusammenbruch abzuwenden.<sup>687</sup>

Das Jahr nach dem Inkrafttreten des Grundlagenvertrages war auf der zwischenstaatlichen Ebene praktisch problemlos. Beide Seiten wollten zeigen, daß ihr Verhältnis nicht nur normal, sondern ausgezeichnet ist. Der rumänische Präsident meinte, die Beziehungen zwischen den beiden Ländern sollten durch "Offenheit, Verständnis und den Geist des Dialogs" gekennzeichnet sein, "auch wenn die sensibelsten Fragen besprochen werden"<sup>688</sup>. Der rumänische Außenminister Adrian Severin machte seinen ersten Auslandsbesuch in Budapest. Bei dieser Gelegenheit wurden die Ratifizierungsdokumente des Grundlagenvertrages ausgetauscht, die beiden Außenminister setzten zu dessen Umsetzung eine gemischte Kommission unter ihrem Vorsitz ein, Arbeitsgruppen befassen sich mit spezifischen Fragen. Sie einigten sich weiterhin auf regelmäßige Treffen auf hoher Ebene und auf die Öffnung weiterer Grenzübergänge. Auch die Wiedereröffnung des Generalkonsulats wurde diskutiert.<sup>689</sup> Obwohl in Städten wie in Cluj Spannungen blieben, da die örtliche Führung weiterhin chauvinistische Ziele verfolgte, distanzierte sich die Regierung in Bukarest klar davon. Auch die Häufigkeit der Besuche auf hoher Ebene signalisierte einen atmosphärischen Wandel. Bei seinem Besuch in Budapest im März 1997 erkannte der rumänische Premierminister Ciorbea die Legalität der Forderung nach der (Wieder-)Eröffnung der ungarischen Universität in Rumänien an.<sup>690</sup> Zwei Monate später konnte der ungarische Präsident vor den beiden Häusern des rumänischen Parlaments sprechen, wo er den neuen Kurs der Zusammenarbeit pries. Er drückte seine Anerkennung für die Veränderung einiger Gesetze einschließlich des Bildungsgesetzes aus, was die Behandlung der nationalen Minderheiten verbessere.<sup>691</sup> Die signifikante Verbesserung der zwischenstaatlichen Beziehungen und die Regierungsbeteiligung des RMDSZ hatten einen interessanten Nebeneffekt: Die gemäßigten Kräfte innerhalb des RMDSZ gewannen an Einfluß, während jene, die während der Zeit der Spannungen zwischen der ungarischen Gemeinschaft und der rumänischen Führung mit Macht für Autonomie eingetreten

---

<sup>687</sup> Dieses Muster ist aus der Geschichte vertraut. Als z.B. in der frühen Phase der Präsidentschaft von François Mitterrand vier kommunistische Minister der Regierung angehörten, war ihre Partei damit gebunden. Sie konnte die Regierung nicht kritisieren, obwohl sie nicht mit allen ihren Entscheidungen übereinstimmte.

<sup>688</sup> Zit. nach Tibor Bogdán, Emil Constantinescu interjú adott a Magyar Hírlapnak: Partnerrek legyünk, ne vetélytársak [Emil Constantinescu gab Magyar Hírlap Interview: Laßt uns Partner und nicht Rivalen sein], in: Magyar Hírlap, 21.12.1996.

<sup>689</sup> Vgl. Megnyitják a kolozsvári és debreceni főkonzulátust: Severin elso útja Budapestre vezetett - Hatályba lépett az alapszerződés [Die Generalkonsulate in Cluj und Debrecen werden wiedereröffnet: Der erste Besuch von Severin führte nach Budapest - Der Grundlagenvertrag trat in Kraft], in: Magyar Hírlap, 28.12.1996.

<sup>690</sup> Vgl. Tibor Bogdán, Kozös érdekünk az integráció [Integration ist unser gemeinsames Interesse], in: Magyar Hírlap, 10.3.1997; Neues Klima zwischen Ungarn und Rumänien. Gute Presse für Regierungschef Ciorbea in Budapest, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.3.1997.

<sup>691</sup> Vgl. Árpád Goncz, Statement at the joint session of both Houses of the Parliament of Romania, Bucharest, 26 May 1997, in: Current Policy, No. 1/1997, insb. S. 3.

waren, an Einfluß verloren. Dies hat sicherlich auch zur Normalisierung auf zwischenstaatlicher Ebene beigetragen.

Die Bilanz der ungarisch-rumänischen Beziehungen zwischen 1990 und Mitte 1997 läßt sich fast als Lehrstück über den Zusammenhang von bilateraler Außenpolitik, den jeweiligen Innenpolitiken und der euro-atlantischen Integration beider Länder begreifen. Bis zum Regierungswechsel in Ungarn 1994 verfolgten beide Seiten - wenn auch in unterschiedlicher Stärke - eine nationalistische Agenda, deren gemeinsamer Gegenstand und Streitpunkt die ungarische Minderheit in Rumänien war. Solange diese Konstellation bestand, waren die Anreize aus der erhofften Westintegration zwar keineswegs wirkungslos, aber noch nicht ausreichend, um zu einem Durchbruch zu führen.

Mit dem Amtsantritt der Regierung Horn veränderte sich das Bild, die Bemühungen um eine grundlegende Verständigung nahmen zu. Dies war primär die Folge der neuen Haltung Ungarns zur Grenzfrage und der Mäßigung seiner Forderungen in der Minderheitenpolitik, was in der Westorientierung der rumänischen Regierung vor dem Hintergrund einer sich allmählich zuspitzenden Entscheidungssituation über erste Schritte zur Erweiterung von EU und NATO ein Widerlager fand. Wenn auch in dieser zwischen Mai 1994 und November 1996 bestehenden Konstellation zunächst kein Durchbruch erreicht werden konnte, dann in erster Linie deswegen, weil der innenpolitische Handlungsspielraum der rumänischen Regierung in der Koalition mit den drei nationalistischen Parteien stark eingeschränkt war. Damit hatte sich das Koalitionsrational der PSDR, das in dem Versuch bestand, den außenpolitischen Schaden der innenpolitischen Zusammenarbeit mit den nationalistischen Parteien durch eine tendenzielle Entkoppelung von Innen- und Außenpolitik zu begrenzen, in seiner Wirksamkeit erschöpft. Aber auch mangelnde Klarheit darüber, welche Ziele die ungarische Regierung hinsichtlich einer Autonomie für ungarische Minderheiten letztlich anstrebte, Stichwort 'Minderheitengipfel', trug dazu bei, daß weitertaktiert wurde. In dieser Situation gab im Spätsommer 1996 der zunehmende Entscheidungsdruck in Sachen NATO- und EU-Erweiterung den Ausschlag. Es ist interessant, daß dieselbe rumänische Regierung, die lange Zeit an bestimmten restriktiven Positionen in Sachen Grundlagenvertrag festgehalten hatte, innerhalb ihrer letzten Amtsmomente fähig war, den Vertrag abzuschließen. Ebenso interessant ist festzuhalten, daß dieselbe ungarische Regierung, die sich noch im Sommer 1996 auch für territoriale Autonomie ausgesprochen hatte, nun völkerrechtlich verbindlich davon Abstand nahm. Beide Parteien realisierten, daß es nicht in ihrem Interesse lag, ihre lange Zeit konfliktbeladene Beziehung weiter unreguliert zu belassen, die langfristigen Kosten - mindestens Aufschub, schlimmstenfalls Ausschluß bei der euro-atlantischen Integration - wären schlechthin unkalkulierbar geworden. Insofern hatte der Vertragsabschluß ein Element der Demonstration, durchaus an ganz unterschiedliche Adressen. Er war zum einen eine Geste an die euro-atlantische Gemeinschaft, die diesen Vertragsab-

schluß keineswegs nur in allgemeiner Weise gewünscht, sondern durch konkrete, hochrangige und ganz undiplomatische Interventionen mit herbeigeführt hatte, wobei die USA die Führung übernommen hatten. Ohne auf diese Rolle einzugehen, konnten die US-Botschafter in Budapest und Bukarest später festhalten:

The heart of the treaty reaches the heart of post-Cold War Europe's security challenges: reconciling the rights and responsibilities of minorities and majorities when peoples and borders don't match. [...] Both sides are committed because they know that the treaty clears an important hurdle to an even more historic goal: integration with the West.<sup>692</sup>

Zum anderen war der Vertragsabschluß eine Demonstration an das jeweilige einheimische Publikum. Die ungarische Regierung wollte zeigen, daß sie in der Lage war, ihr seit 1994 verfolgtes Versöhnungsprogramm auch tatsächlich umzusetzen. Um das tun zu können, mußte sie in der kritischen Situation im Sommer 1996 auch ohne den Konsens mit dem RMDSZ und teilweise gegen dessen Forderungen entscheiden. In Rumänien wollte man nicht den Anschluß an EU und NATO verlieren, Präsident Iliescu mußte zeigen, daß er das Problem lösen konnte. Dies war besonders wichtig vor den Wahlen 1996, bei denen Iliescu Stimmen aus dem nicht-nationalistischen Lager gewinnen wollte. Er war zwar noch fähig, sich vor den Wahlen seiner drei Koalitionspartner zu entledigen, nicht aber der Erblast von fast sieben Jahren eigener nationalistischer Politik. Seine und der PSDR Abwahl im November 1996 haben Rumänien eine mögliche Parallelentwicklung zur Slowakei erspart, deren Kernelement in dem Irrtum besteht, das bilateral-internationale Verhältnis regulieren zu können, während das innenpolitische Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit unreguliert bleibt, und sein Konfliktpotential dabei wächst. Mit dem Abschluß des Vertrages *und* der nach den Wahlen 1996 zwischen Mehrheit und ungarischer Minderheit in Rumänien eingeleiteten Kooperation haben sich die Chancen grundlegend verbessert, daß die entscheidende Frage nach der Umsetzung des Vertrages<sup>693</sup> positiv beantwortet werden kann. Damit sind es vor dem Hintergrund der Westintegration drei ineinandergreifende Veränderungen zwischen 1994 und 1996 gewesen, die zusammengenommen die Chance auf einen kooperativen Neubeginn eröffnen: die Bildung nicht-nationalistischer Regierungen in Budapest und in Bukarest und der Abschluß des Grundlagenvertrages. Wenn es gelingt, diese Politik inner- und zwischenstaatlich abzusichern und durchzuhalten - und Anfechtungen wird es noch zahlreiche geben -, kann sie sich das Prädikat 'historisch' verdienen, nicht zu-

---

<sup>692</sup> Donald M. Blinken/Alfred H. Moses, Good News From Central Europe, in: International Herald Tribune, 19.9.1996.

<sup>693</sup> "The test [...] will come with implementation" (ebd.).

letzt durch den dann gegebenen Stabilisierungs- und Beispielfekt für die gesamte Region.

### 3. Neuer Staat im Norden: Annäherung an die unabhängige Slowakei

In den Jahren 1991 und 1992 zerfielen die föderativen Staatskonstruktionen Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei in rascher Folge. Anders als im Fall der Ukraine, mit der Ungarn bereits Monate vor deren Unabhängigkeit eine Grundsatzserklärung über Zusammenarbeit in der Minderheitenpolitik unterzeichnete,<sup>694</sup> konnte die Regierung Antall einer selbständigen Slowakei nur wenig Positives abgewinnen. So sagte Außenminister Jeszszky im April 1991: "Fragmentation in the Czech and Slovak Republic, or in Yugoslavia, is certainly not in the Hungarian or European interest."<sup>695</sup> Obgleich die slowakische Teilrepublik schon im Oktober 1991 ihren Einfluß dadurch unter Beweis gestellt hatte, daß sie die Unterzeichnung des fertig ausgearbeiteten bilateralen Kooperationsvertrags zwischen der CSFR und Ungarn zunächst verzögert und letztlich verhindert hatte,<sup>696</sup> blieb die Prager Regierung für Budapest weiterhin der bevorzugte Verhandlungspartner. Erst im April 1992, ein halbes Jahr nach der Etablierung eines Ministeriums für internationale Beziehungen der Slowakei, empfing Außenminister Jeszszky den slowakischen Minister Demeš. Diese Haltung der ungarischen Regierung entsprach dem Wunsch so gut wie aller slowakischen Bürger ungarischer Nationalität nach dem Fortbestand der Tschechoslowakei, von der sie sich einen besseren Schutz ihrer Rechte als Minderheit versprochen als von einer unabhängigen Slowakei.<sup>697</sup> Die Parteien der ungarischen Minderheit verurteilten, daß über die Auflösung der CSFR und die Schaffung eines Folgestaates nicht in einem Referendum entschieden worden sei und daß die Verfassung der unabhängigen Slowakei die Minderheitenrechte verletze.<sup>698</sup> Als Jeszszky am 2. September 1992 in einer Rede in Bratislava den slowakischen Wunsch nach Unabhängigkeit in aller Form anerkannte,<sup>699</sup> war diese bereits beschlossene Sache. So ist Schöpflin zuzustimmen, der schreibt: "With respect to Slovakia, it is hard to avoid the conclusion that until the very end of 1992 the Hungarian government completely failed to take the Slovaks seriously as a political factor and relied on its good relationship with the

---

694 Vgl. Abschnitt 5.3 in diesem Kapitel.

695 Géza Jeszszky, Hungary and Its Relationship to Neighbours - Security Problems in the New Central Europe (Rede vor dem norwegischen Institut für Außenpolitik, 8.4.1991), in: Current Policy, No. 16/1991, S. 5. Die in diesem Zitat wiedergegebene Haltung zur Einheit Jugoslawiens änderte sich jedoch schon bald (vgl. Abschnitt 4 in diesem Kapitel).

696 Vgl. Alfred A. Reisch, The Difficult Search for a Hungarian-Slovak Accord, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 42, 23.10.1992, S. 25.

697 Vgl. Centre for Social Analysis, Current Problems of Slovakia After the Split of the CSFR, March 1993, Survey Highlights, Bratislava 1993, S. 19.

698 Vgl. László A. Nagy/Hungarian Civic Party, Béla Bugár/Hungarian Christian-Democratic Movement, Miklós Duray/Political Movement Coexistence, Gyula Popély/Hungarian People's Party, Statement about the circumstances of cessation of the Czech and Slovak Federal Republic, Leva, 5.12.1992.

699 Vgl. Géza Jeszszky, The Road to Slovak-Hungarian Conciliation (Rede in Bratislava, 2.9.1992), in: Current Policy, No. 19/1992, S. 4.

Czechoslovak government as its chief instrument of policy."<sup>700</sup> Dies wurde noch dadurch unterstrichen, daß der ungarische Botschafter Varga, selbst ein Mitglied der demokratischen Opposition, während der achtziger Jahre ausgezeichnete Beziehungen zur tschechischen Oppositionsbewegung hatte, unter anderen zu Personen wie Havel und Dienstbier, die nach der tschechoslowakischen Revolution an die Macht gekommen waren. Die Regelung der Beziehungen über Prag statt über Bratislava und die daraus folgende Sonderbedeutung der tschechisch-ungarischen Beziehungen machten Budapest unsensibel für den entstehenden slowakischen Staat. In Ungarn hatte man zwischen Mitte 1992 und Mitte 1993 Schwierigkeiten, zu verstehen, daß die Führung in Prag nicht bereit war, Entscheidungen gegen Bratislava durchzusetzen, nur um einem fremden Land einen Gefallen zu tun. Das Zögern der ungarischen Regierung, sich auf die Möglichkeit einer unabhängigen Slowakei rechtzeitig einzulassen, hat damit von vornherein neben den Problemen in der Sache zum gespannten Verhältnis zwischen den beiden Ländern beigetragen.

### 3.1. Keine Wende zum Besseren in den Mehrheits-Minderheitsbeziehungen

*Demographische Angaben.* In der Volkszählung vom März 1991 bekannten sich von den 5,269 Millionen Einwohnern der Slowakei 567.000 (10,8 Prozent) zur ungarischen Nationalität, knapp 81.000 (1,5 Prozent) stufen sich als Roma und 54.000 (1,0 Prozent) als Tschechen ein. Alle anderen Minderheiten (Ruthenen, Ukrainer, Deutsche, Polen, Mährer) machten zusammen 55.000 Personen (1,1 Prozent) aus.<sup>701</sup> Die ungarische Minderheit siedelt kompakt im Süden der Slowakei in einem Streifen entlang der slowakisch-ungarischen Grenze. Mehr als drei Viertel der Bevölkerung ungarischer Nationalität leben in Gemeinden, in denen sie in der Mehrheit sind, weitere gut zwölf Prozent stellen zwischen 20 und 50 Prozent der Bevölkerung in ihren Gemeinden.<sup>702</sup> Nach den Daten der Volkszählung von 1991 stellt die ungarische Minderheit in 177 Gemeinden mehr als 90 Prozent der Bevölkerung (die absolute Zahl der Ungarn in diesen Gemeinden beträgt 138.244), in 101 Gemeinden 80 bis 90 Prozent (absolut: 118.522) und in 63 Gemeinden 70 bis 80 Prozent (absolut: 75.845).<sup>703</sup> Da die ungarische Minderheit in einer an Ungarn grenzenden Region lebt und in den fraglichen Gebieten zudem vielfach die Mehr-

---

700 George Schöpflin, *Hungary and Its Neighbours*, Paris 1993 (Chaillot Papers, No. 7), S. 22.

701 Vgl. Georg Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*, Gütersloh 1996, Aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung (Strategien für Europa), S. 181. Schätzungen für die Zahl der Roma liegen erheblich höher als die Angabe der Volkszählung.

702 Vgl. *Co-existence, The Hungarian Minority in Slovakia*, Bratislava 1994, Tabelle 3, S. 12.

703 *Minority Protection Association (Hrsg.), The Slovak State Language Law and the Minorities: Critical Analyses and Remarks*, o.O. 1995 (Minority Protection Series, No. 1), S. 42.

heit stellt, sind die siedlungsgeographischen Voraussetzungen für Sezessions-ängste fast exemplarisch gegeben.

*Verfassungs- und Staatsverständnis.* Die slowakische Souveränitätserklärung vom 17. Juli 1992 und die Verfassung vom 1. September 1992 dokumentieren ein primär ethnopolitisches Verständnis des Nationalstaats. Die Souveränitätserklärung spricht davon, "daß das tausendjährige Bestreben des slowakischen Volkes nach Unabhängigkeit in Erfüllung gegangen ist."<sup>704</sup> Bei der Abstimmung über diese Erklärung enthielt sich ein Teil der ungarischen Abgeordneten, ein Teil stimmte dagegen.<sup>705</sup> Dasselbe Staatsverständnis wird aus der Präambel der Verfassung deutlich, wo es heißt: "Wir, das slowakische Volk, [...] gemeinsam mit den im Gebiet der Slowakischen Republik lebenden Angehörigen der nationalen Minderheiten und der ethnischen Gruppen, [...] beschließen durch unsere Vertreter diese Verfassung". In Art. 3 wird das Gebiet der Slowakischen Republik als "einheitlich und unteilbar" bezeichnet. Art. 34 räumt den nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen das Recht ein, "eine eigene Kultur zu entwickeln, Informationen in der Muttersprache zu empfangen und zu verbreiten, sich in nationalen Vereinen zu vereinigen, Bildungs- und Kulturinstitutionen zu gründen und zu verwalten" (Abs. 1), ferner "unter den gesetzlichen Bedingungen" das "Recht auf Bildung in ihrer eigenen Sprache, das Recht, ihre Sprache im amtlichen Verkehr zu gebrauchen, das Recht, an der Verwaltung von Angelegenheiten teilzunehmen, die die nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen betreffen." (Abs. 2 [a-c]). Jedoch stellt Art. 34, Abs. 3 dies ausdrücklich unter einen weit formulierten Vorbehalt: "Die Ausübung der in der Verfassung verankerten Rechte der den nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen angehörenden Bürger darf nicht zur Bedrohung der Souveränität und der territorialen Integrität der Slowakischen Republik und zur Diskriminierung anderer führen." Brunner interpretiert zutreffend, daß der erste Teil dieses Absatzes "von dem Mißtrauen gegenüber möglichen Sezessionsbestrebungen der ungarischen Minderheit" zeugt, während der zweite strenggenommen eine positive Diskriminierung von Minderheiten ausschließt.<sup>706</sup> Von minderheitenpolitischer Relevanz ist ferner Art. 11, der festlegt, daß ratifizierte internationale Verträge Vorrang vor den Gesetzen der Slowakei genießen, "falls sie einen größeren Umfang von Grundrechten und -freiheiten gewährleisten." Die Angehörigen der ungarischen Minderheit fühlen sich insbesondere durch die Präambel und Art. 34, Abs. 3 als "Staatsbürger zweiten Ranges beurteilt."<sup>707</sup> In einer Veröffentlichung der Ungarischen Christlich-Demokratischen Bewe-

---

704 Nationalrat der Slowakischen Republik (Hrsg.), Verfassung der Slowakischen Republik, Bratislava o. J., Einbandrückseite. Diese Verfassung wird fortan unter Angabe lediglich der Artikel und Absätze zitiert.

705 Vgl. Alfred A. Reisch, Meciár and Slovakia's Hungarian Minority, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 43, 30.10.1992, S. 16.

706 Georg Brunner, Die Lage der Ungarn in der Slowakei, in: Europäische Rundschau, 24. Jg., Nr. 1/1996, S. 52 (= Brunner 1996a).

707 Edit Bauer, Die ungarische Minderheit in der Slowakei, in: Der Donauraum, Nr. 3-4/1994, S. 51. E. Bauer (Zusammenarbeit) ist Mitglied des Nationalrats.

gung heißt es: "Die Verfassung der Slowakischen Republik betrachtet die Minderheiten nicht als staatsbildende Subjekte, sondern als potentiell unzuverlässige Elemente."<sup>708</sup> Bei der Abstimmung über die Verfassung am 1. September 1992 verließen die 14 Abgeordneten ungarischer Nationalität den Sitzungssaal.<sup>709</sup>

*Regelungen zum Sprachgebrauch.* Art. 6 der Verfassung legt die slowakische Sprache als "Staatsprache" fest, der Gebrauch anderer Sprachen wird durch Gesetz geregelt. In einem gewissen Spannungsverhältnis dazu gewährt Art. 34, Abs. 2 den Angehörigen nationaler Minderheiten das "Recht auf Bildung in ihrer eigenen Sprache" sowie "das Recht, ihre Sprache im amtlichen Verkehr zu gebrauchen". Bereits am 25. Oktober 1990 hatte das slowakische Parlament das Gesetz über die Amtssprache in der Slowakischen Republik verabschiedet, dessen für die Minderheiten entscheidender Art. 6, Abs. 2 lautete:

If members of an ethnic minority constitute at least 20% of the population of a city or community, they are entitled to use their language in those cities and communities in official dealings. If official dealings involve citizens, who are not members of an ethnic minority, the official language will be used. Employees of state institutions and self-governing bodies are not required to be proficient in the language of an ethnic minority. Public documents and official correspondence will be prepared in the official language.<sup>710</sup>

Das Zugeständnis, die Minderheitensprache im amtlichen Verkehr gebrauchen zu dürfen, wurde damit durch die Regelungen, daß bei Beteiligung Dritter und in schriftlicher Form Slowakisch zu gebrauchen ist, und Staatsbedienstete die Minderheitensprache nicht beherrschen mußten, wieder weitgehend relativiert. Die ungarische Minderheit fordert dagegen, ab einem Bevölkerungsanteil von zehn Prozent die Minderheitensprache im Kontakt mit den Behörden gebrauchen zu dürfen; wo die Minderheit in der Mehrheit ist, soll ihre Sprache zweite Amtssprache sein.<sup>711</sup>

---

708 Memorandum der Ungarischen Christlichdemokratischen Bewegung (MKDM) über einige aktuelle Probleme der in der Slowakischen Republik lebenden ungarischen nationalen Minderheit, Bratislava, Oktober 1992.

709 Vgl. Reisch, 30.10.1992, a.a.O. (Anm. 12), S. 17. Die drei wichtigsten Parteien der ungarischen Minderheit, die seit 1994 die Ungarische Koalition bilden, sind: Együttélés/Spoluž itie/Coexistence/Zusammenarbeit, MKDM = Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom/Madarské Krestanskodemokratické Hnutie/Ungarische Christlich-Demokratische Bewegung, MPP = Magyar Polgári Párt/Madarská Občianská Strana/ Ungarische Bürgerliche Partei. Zur Parteiensituation in der Slowakei vgl. Dieter Bricke, Die Slowakei auf dem Weg in die Europäische Union. Beobachtungen und Schlußfolgerungen zum Integrationsprozeß, Ebenhausen 1995 (SWP - AP 2905), S. 33-37, 57 (= Bricke 1995a). Alle slowakischen Parteibezeichnungen sind entnommen ebd., S. 57.

710 Law on the Official Language in the Slovak Republic, No. 428/1990, in: Minority Protection Association (Hrsg.), 1995, a.a.O. (Anm. 10), S. 19.

711 Vgl. General Assembly of Local Government Representatives, Mayors and Members of Parliament of Southern Slovakia, Komarom/Komarno, 8 January 1994, Statement on the Constitutional Status of Hungarians, in: Co-existence 1994, a.a.O. (Anm. 9), S. 19.

Für erhebliche Spannungen sorgten 1993 die symbolischen, aber um so konfliktträchtigeren Fragen des Gebrauchs von Vor- und Zunamen in der Minderheitensprache sowie zweisprachiger Ortstafeln. Die slowakischen Behörden hatten sich geweigert, bestimmte ungarische Vornamen in Geburtsregister aufzunehmen bzw. eine Transkription ins Slowakische verlangt. Ungarische Frauen sollten ihrem Namen die slowakische Endung "-ová" anhängen. Zweisprachige Ortsschilder waren 1992 und verstärkt 1993 von den Behörden demontiert worden. Mit ihrer Aufnahme in den Europarat am 30. Juni 1993 hatte sich die Slowakei indes verpflichtet, Minderheiten das Recht auf Namen und Vornamen in der Muttersprache einzuräumen sowie zweisprachige Bezeichnungen in Minderheitengebieten zuzulassen.<sup>712</sup> Nachdem mehrere Anläufe in der zweiten Jahreshälfte 1993 gescheitert waren,<sup>713</sup> gelang die Einlösung dieser Verpflichtungen im Mai bzw. Juli 1994 unter der gemäßigten Regierung Moravčík,<sup>714</sup> wenn auch im Falle der zweisprachigen Bezeichnungen am unteren Rande des Erforderlichen: So regelt das sog. Ortsschildergesetz tatsächlich nur die Zweisprachigkeit der Ortsschilder,<sup>715</sup> nicht aber die anderer "Schilder, Inschriften und entsprechende[r] andere[r] Informationen", wie das Stellungnahme 175 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gefordert hatte.<sup>716</sup> Das Ortsschildergesetz ist in der slowakischen Mehrheitsbevölkerung nicht sehr populär: In einer repräsentativen Umfrage im Dezember 1994 begrüßten nur 13 Prozent der slowakischen Mehrheit dieses Gesetz

- 
- 712 Vgl. Stellungnahme 175 (1993) betr. den Antrag der Slowakischen Republik auf Mitgliedschaft im Europarat, Punkt 9, in: Deutscher Bundestag, Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 29. Juni bis 2. Juli 1993 in Straßburg, Drucksache 12/5489, 23.7.1993, S. 16. Weitere in dieser Stellungnahme enthaltene Verpflichtungen der Slowakei sind: Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention einschließlich der Anerkennung des Rechts auf Individualbeschwerde bei der Europäischen Menschenrechtskommission sowie der obligatorischen Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Pkt. 7), Ausrichtung des Minderheitenschutzes an den Prinzipien der Empfehlung 1201 des Europarates (Pkt. 8), Abschaffung früherer Gesetze und Verordnungen, die diskriminierende Elemente, insbesondere i. Z. mit der 'Kollektivschuld' enthalten (Pkt. 10), Respektierung der Minderheitenrechte bei der Einteilung der Slowakei in Verwaltungsbezirke (Pkt. 11). Zur Aufnahme der Slowakei in den Europarat vgl. Abschnitt 3.2.
- 713 Vgl. Alfred A. Reisch, Slovakia's Minority Policy under International Scrutiny, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 49, 10.12.1993, S. 40-42 (= Reisch 1993a).
- 714 Vgl. Minderheitenschutz beim Namensrecht, Die Slowakei erfüllt die Bedingungen des Europarates, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.5.1994; Slowakei verabschiedet Ortsschildergesetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.7.1994. Die Regierung Moravčík, im März 1994 durch ein Mißtrauensvotum gegen Meciar an die Macht gekommen, amtierte bis zu den Wahlen am 30. September und 1. Oktober. Ihr gehörten folgende Parteien an: die DU (Demokratická Únia Slovenska/Demokratische Union der Slowakei) des neuen Ministerpräsidenten, eine Abspaltung von der HZDS; die ADSR (Aliancia Demokratov Slovenskej Republiky/Allianz der Demokraten der Slowakischen Republik), ebenfalls eine Abspaltung von der HZDS; KDH (Krestanskodemokratické Hnutie/Christlich-Demokratische Bewegung); SDL (Strana Demokratickej Lavice/Partei der Demokratischen Linken); NDS (Národnodemokratická Strana/Nationaldemokratische Partei). Diese Regierung wurde von der Ungarischen Koalition parlamentarisch gestützt (vgl. Sharon Fisher, New Slovak Government Formed after Meciar's Fall, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 13, 1.4.1994, S. 7-13).
- 715 Vgl. MKDM/Coexistence/MPP, Assessment on the fulfilment of requirements laid down by Council of Europe and adopted by its Parliamentary Assembly concerning the application of the Slovak Republic to the Council of Europe, Bratislava, 21.11.1994.
- 716 Vgl. Stellungnahme 175 (1993), Punkt 9, a.a.O. (Anm.19), S. 16.

ohne Vorbehalt und 26 Prozent mit Einschränkungen, während von den Befragten ungarischer Nationalität 93 Prozent zustimmten.<sup>717</sup>

Rechtlich verbindliche Normen zur Verwendung von Namen und zu zweisprachigen Ortsschildern finden sich auch im Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates und in der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates, soweit diese in nationales Recht übernommen worden ist. Das Rahmenübereinkommen, dem die Slowakei seit 1995 angehört, regelt in Art. 11, Abs. 1 eindeutig die staatlichen Verpflichtungen in bezug auf Namen und Vornamen:

Die Vertragsparteien verpflichten sich anzuerkennen, daß jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, das Recht hat, ihren Familiennamen (Vaternamen) und ihre Vornamen in der Minderheitensprache zu führen, sowie das Recht auf amtliche Anerkennung dieser Namen, [...].<sup>718</sup>

Der Text scheint auszusagen, daß der Name einer Person, die einer nationalen Minderheit angehört, unverändert bleiben sollte, also daß keine Geschlechtsendungen angehängt werden dürfen. Die Empfehlung 1201, die in den slowakisch-ungarischen Grundlagenvertrag aufgenommen wurde und damit rechtlich verbindlich ist (vgl. 3.2), beinhaltet in Art. 7, Abs. 2 eine ähnliche Bestimmung: "Angehörige nationaler Minderheiten haben das Recht, ihren Namen und ihre Vornamen in ihrer Muttersprache zu benutzen, sowie das Recht auf offizielle Anerkennung ihres Namens und ihrer Vornamen."<sup>719</sup> Diesem Aspekt von Empfehlung 1201 hat die slowakische Regierung nicht widersprochen.

Ebenfalls in Empfehlung 1201 findet sich das Recht von Sprachminderheiten auf zweisprachige Ortsschilder. In Art. 7, Abs. 4 heißt es dort:

In Regionen, in denen sich ein wesentlicher Teil einer nationalen Minderheit niedergelassen hat, haben Angehörige dieser Minderheit das Recht, Ortsbezeichnungen, Schilder, Inschriften und entsprechende andere Informationen, die dem Anblick der Öffentlichkeit ausgesetzt sind, in ihrer Sprache zu verfassen. Das Recht der Behörden, die o.g. Informationen in der oder den offiziellen Landessprachen zu verfassen, wird dadurch nicht beeinträchtigt.<sup>720</sup>

---

717 Vgl. Focus, Center for Social and Market Analysis, Current Problems of Slovakia (Report of the Sociological Survey), Bratislava, December 1994, S. 78.

718 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Art. 11, Abs. 1, in: Bundesministerium der Justiz, Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, Bonn o.J., S. 19.

719 Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskommission, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. bis 5. Februar 1993 in Straßburg, Drucksache 12/4572, 15.3.1993, S. 14.

720 Ebd.

Im Rahmenübereinkommen heißt es in Art. 11, Abs. 3 sehr viel weniger eindeutig:

In Gebieten, die traditionell von einer beträchtlichen Zahl von Angehörigen einer nationalen Minderheit bewohnt werden, bemühen sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Rechtsordnung, einschließlich eventueller Übereinkünfte mit anderen Staaten, und unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten, traditionelle Ortsnamen, Straßennamen und andere für die Öffentlichkeit bestimmte topographische Hinweise auch in der Minderheitensprache anzubringen, wenn dafür ausreichende Nachfrage besteht.<sup>721</sup>

Diese mehrfach konditionierte Bestimmung ist zudem noch interpretationsbedürftig: Es ist offen, was eine "beträchtliche Zahl" bedeutet, ganz zu schweigen davon, wer darüber entscheidet. Man wird jedoch kaum in Abrede stellen können, daß eine "beträchtliche" Präsenz einer Minderheit dort gegeben ist, wo sie die Mehrheit stellt. Die Bestimmung "ausreichende Nachfrage" ist ebenfalls unklar. Repräsentierten die Proteste von Angehörigen der ungarischen Minderheit gegen die Demontage zweisprachiger Ortsschilder im Sommer 1993 - von Anfragen im Parlament über Protestbriefe an Ministerpräsident Meciar bis hin zu symbolischen Straßenblockaden - eine "ausreichende Nachfrage"?<sup>722</sup>

Am 15. November 1995 verabschiedete der slowakische Nationalrat auf Initiative der Koalitionsparteien des dritten Kabinetts Meciar<sup>723</sup> mit großer Mehrheit (76 Prozent<sup>724</sup>) ein neues "Gesetz über die Staatssprache der Slowakischen Republik"<sup>725</sup>, das am 1. Januar 1996 in Kraft trat und gleichzeitig das Gesetz über die Amtssprache vom Oktober 1990 aufhob. Ungeachtet der Tatsache, daß das Gesetz nach eigenem Anspruch "nicht die Verwendung der Sprachen von nationalen Minderheiten und ethnischen Gruppen" regeln soll (§ 1, Abs. 4), wofür die Regierung ein gesondertes Gesetz vorlegen will,<sup>726</sup>

---

721 Rahmenübereinkommen des Europarats, Art. 11, Abs. 3, a.a.O. (Anm. 25), S. 19.

722 Vgl. Reisch, 10.12.1993a, a.a.O. (Anm. 20), S. 36.

723 Der im Dezember 1994 gebildeten Regierung Meciar gehören an: HZDS = Hnutie za Demokratické Slovensko/Bewegung für eine Demokratische Slowakei; SNS = Slovenská Národná Strana/Slowakische Nationalpartei; ZRS = Združenie Robotníkov Slovenska/Vereinigung der Arbeiter der Slowakei.

724 Vgl. Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Slovak Republic: Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe. Introductory Memorandum (Rapporteur: Mr Schwimmer, Austria), AS/Jur (1996), Document declassified by the Committee on Legal Affairs and Human Rights at its meeting on 16 December 1996, S. 3.

725 Gesetz des Nationalrates der Slowakischen Republik vom 15. November 1995 über die Staatssprache der Slowakischen Republik, in: Zeitung der Nationalen Minderheiten, 16.12.1995 (Dieses Gesetz wird im folgenden lediglich unter Angabe der Artikel und Absätze zitiert).

726 Vgl. Department of Human Rights and Minorities of MFA SR [Ministry of Foreign Affairs, Slovak Republic], Comparison of the Act of the National Council of the Slovak Republic on the State Language of the Slovak Republic with the Framework Convention

hat die Aufhebung des Gesetzes 428/1990 ein rechtsstaatliches Vakuum geschaffen, das um so gravierender ist, als das in Artikel 34, Abs. 2 (b) der Verfassung verbriefte Recht der Minderheiten, ihre Sprache im amtlichen Verkehr zu gebrauchen, nun seiner einfachgesetzlichen Umsetzungsbestimmungen beraubt ist. Die wiederholt vorgetragene Anregung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, die in Art. 6, Abs. 2 des Gesetzes 428/1990 enthaltene Regelung in das neue Gesetz über die Staatssprache aufzunehmen,<sup>727</sup> wurde weder von der Regierung noch von der Parlamentsmehrheit aufgenommen. Das Gesetz über die Staatssprache könnte auch deshalb zu einer neuerlichen Verschärfung des Sprachenstreits führen, weil es im Widerspruch zu dem oben zitierten Paragraphen 1, Abs. 4 und im Vorgriff auf das angekündigte Minderheitenssprachgesetz detailliert und wesentlich in den Bereich des Minderheitenssprachgebrauchs eingreift. So legt § 3 fest, daß die staatlichen und öffentlich-rechtlichen Organe "obligat" die Staatssprache verwenden, daß für die Aufnahme in den Staatsdienst die "angemessene[.] Kenntnis der Staatssprache" Bedingung ist<sup>728</sup> (§ 3, Abs. 1), daß Kirchen ihre "für die Öffentlichkeit bestimmte Sachbearbeitung" auf Slowakisch zu führen haben (§ 3, Abs. 3 [c]), und schriftliche Eingaben an Behörden in der Staatssprache einzureichen sind (§ 3, Abs. 5). Die Regelungen des Gesetzes beschränken sich nicht auf den staatlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Raum, sondern beinhalten auch Eingriffe in die private Sphäre: So legt zum Beispiel § 5, Abs. 6 fest, daß "Gelegenheitsdruckerzeugnisse [...] in der Staatssprache herausgegeben" werden und nur im Bedarfsfall auch anderssprachige Übersetzungen enthalten können, § 5, Abs. 7 bestimmt, daß selbst bei Kulturveranstaltungen der Minderheiten die Programmansage "zuerst in der Staatssprache" zu erfolgen habe, nach § 8, Abs. 6 dürfen anderssprachige "Aufschriften, Werbungen und Bekanntgaben", z.B. in Läden und Restaurants, nur benutzt werden, wenn ihnen ein Text in gleicher Größe in der Staatssprache vorangestellt ist. Nach § 9 soll das Kulturministerium die Aufsicht über diese höchst detaillierten Bestimmungen führen, die mit hohen Bußgeldern von bis zu 50.000 slowakischen Kronen (ca. 2.500 DM) für natürliche und bis zu 500.000 slowakischen Kronen für juristische Personen bewehrt sind (§ 10).

---

/FC/ and Basic Treaty between the Slovak Republic and the Republic of Hungary /BT/, Bratislava, 4.12.1995, Pkt. 10. Nach Aussage eines Mitglieds der HZDS-Fraktion soll das neue Minderheitenssprachgesetz keineswegs mehr Rechte enthalten als das von 1990, aber auch nicht weniger (Gespräch am 6.2.1996).

727 Vgl. Schreiben des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, an den Außenminister der Slowakischen Republik, Juraj Schenk, 24.8.1995; Schreiben des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, an den Außenminister der Slowakischen Republik, Juraj Schenk, 13.11.1995, in: Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Basic Documents, 1993-1995*, The Hague/London/Boston 1997, S. 769-775, 781-783.

728 Ein Mitarbeiter des Außenministeriums sagte, es werde diesbezüglich keine Sprachprüfungen geben, während ein Mitglied der HZDS-Fraktion meinte, es müsse eine Kommission geben, die sich mit Extremfällen beschäftige (Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 5.2.1996; Gespräch mit Mitglied der HZDS-Fraktion, 6.2.1996).

Der Verabschiedung des Gesetzes war eine erhitzte Debatte vorausgegangen, die nicht ausschließlich entlang ethnopolitischer Linien geführt worden war. So sagte J. Langos, ein unabhängiger Abgeordneter: "The proposed form of the law on the state language is directed against us, the members of the Slovak nation, and in this respect it is not only unconstitutional, but also anti-Slovak."<sup>729</sup> Im Beitrag des Abgeordneten Šimko von der oppositionellen KHD heißt es: "For you, Sirs, who formulated this law [...] mother tongue is only an object for cool political calculation [...] you want that the Ministry of Culture put this wonderful Slovak language in shackles, want that those who will use the Slovak language live in permanent fear, because they have to be afraid that they commit an error somewhere. It is a complete absurdity."<sup>730</sup> Ein anderer Abgeordneter der Christlich-Demokratischen Bewegung, Petöcz, ergänzte, daß das Sprachgesetz "is less about substance and more likely an attempt to drive a wedge between Slovak opposition and their Hungarian political allies."<sup>731</sup> Diese realistische Argumentationsweise war unter den Parteien der slowakischen Mehrheit allerdings fast nur bei der KHD zu finden. Eva Garajová, eine Abgeordnete der HZDS, begründete das Gesetz mit der angeblich drohenden Diskriminierung der Mehrheit durch die Minderheit:

The special situation of Southern Slovakia led the present government, the National Council to the preparation of a draft law which would halt the lingual discrimination and national assimilation of Slovaks. We would like to create such a situation in which we were able to provide protection for the members of the Slovak nation against the pressure of the foreign language.<sup>732</sup>

Der Beitrag des Abgeordneten Moric, eines Mitglieds der SNS-Fraktion, war nur noch als offene Verhöhnung zu verstehen. Auf eine Frage der Abgeordneten Bauer von der Ungarischen Koalition nach einem Brief des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE antwortete er: "You are referring to a multitude of letters, that someone wrote to someone else. You forgot Don Quijote's letter to Sancho Panza, but perhaps it would also be worth mentioning Hitler's letters to Horthy, please choose whom and whichever you want [...] If you don't like the Slovak language, we have a gesticulating, also a sign language"<sup>733</sup>.

Das Gesetz über die Staatssprache setzt, wie oben erwähnt, das Gesetz von 1990 außer Kraft, das den Gebrauch von Minderheitensprachen bei Amtshandlungen in Gemeinden zugelassen hatte, in denen die entsprechende Minderheit einen Bevölkerungsanteil von mindestens 20 Prozent stellte. Von daher

---

729 Zit. nach: Minority Protection Association (Hrsg.) 1995, a.a.O. (Anm. 10), S. 19.

730 Zit. nach: ebd.

731 Zit. nach: ebd.

732 Zit. nach: ebd.

733 Zit. nach: ebd., S. 18.

wird das neue Gesetz von vielen ethnischen Ungarn, von der ungarischen Regierung, aber auch von internationalen Kritikern als Bedrohung für die künftige Existenz der ungarischen Sprache in der Slowakei aufgefaßt. Nach Meinung der Ungarischen Koalition verstößt das Gesetz in verschiedenen Punkten gegen das im September 1995 von der Slowakei ratifizierte Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarats.<sup>734</sup> Die ungarische Regierung vertritt die Auffassung, daß das Gesetz die slowakische Verfassung und verschiedene Menschen- und Minderheiteninstrumente der OSZE und des Europarats verletzt. Der ungarische Außenminister kündigte an, die EU, die NATO, den Europarat und die OSZE zu informieren.<sup>735</sup> Nach der Annahme des Sprachgesetzes wurde der ungarische Botschafter in der Slowakei zu Konsultationen nach Budapest bestellt, die Führer der Ungarischen Koalition in der Slowakei trafen sich mit Ministerpräsident Horn.<sup>736</sup> Für den Europarat stellte der österreichische Abgeordnete Schwimmer in seinem Bericht über die Einhaltung der von der Slowakei eingegangenen Verpflichtungen fest, "that there is a legal lacuna, as the Act on the State Language nullifies the act of 1990 without replacing it with new legislation on the use of minority languages."<sup>737</sup> Schwimmer kommt zu der Schlußfolgerung: "the problem with the Act on the State Language is that it deeply offends the feelings and traditions of the minorities, and in particular of the Hungarian minority and that it takes away some of the rights which had been granted to them beforehand which they enjoyed before, during and after communism."<sup>738</sup>

*Bildungssystem.* Nach Angaben des slowakischen Außenministeriums besuchten im Schuljahr 1993/1994 12.808 Kinder ungarischer Nationalität (77 Prozent) einen muttersprachlichen Kindergarten, an Grundschulen bekamen 49.280 Schüler (fast 80 Prozent), an Gymnasien 4.529 Schüler (fast 81 Prozent) und an Berufsschulen 5.431 Schüler (fast 41 Prozent) muttersprachlichen Unterricht. Neben dem Lehrstuhl für ungarische Sprache an der Philosophischen Fakultät der Comenius-Universität Bratislava gibt es eine ungarische Abteilung an der Pädagogischen Hochschule in Nitra, an der im Studienjahr 1993/94 535 Voll- und 176 Teilzeitstudenten eingeschrieben waren.<sup>739</sup>

734 Vgl. Some notes of the Hungarian Coalition on the Law on the State Language adopted by the Slovak Parliament on 15 November 1995, Bratislava, 21 November 1995.

735 Vgl. Simon, A magyar kormányzat állásfoglalása: Budapest két- és többoldalú konzultációkat sürget [Der Standpunkt der ungarischen Regierung: Budapest drängt auf bi- und multilaterale Konsultationen], in: Magyar Nemzet, 17.11.1995.

736 Vgl. Nagy, Szlovákiai magyar vezetők Horn Gyulánál: Konzultációra hazarendelték a pozsonyi magyar nagykövetet [Ungarische Führer aus der Slowakei bei Gyula Horn: Der ungarische Botschafter in Bratislava wurde zu Konsultationen nach Hause bestellt], in: Magyar Nemzet, 24.11.1995.

737 Schwimmer Memorandum, 1996, a.a.O. (Anm. 31), S. 3.

738 Ebd., S. 5.

739 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic (Hrsg.), Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary (and the Statement by the Government of the Slovak Republic on the Treaty with the Republic of Hungary) & the Situation of the Hungarian Minority in the Slovak Republic (a Comparison with the International Documents), Bratislava 1995, o. S.

Die ungarische Minderheit fordert eine muttersprachliche Universität.<sup>740</sup> Ende 1994 nahm die Regierung frühere Pläne wieder auf, neben slowakischen und ungarischen Schulen sogenannte 'alternative Schulen' einzurichten, in denen neben dem ungarischsprachigen Unterricht eine Reihe von Fächern, darunter so sensible Bereiche wie Geschichte und Geographie, aber auch Naturwissenschaften, auf Slowakisch unterrichtet werden sollten. Dieses Vorhaben wurde mit den mangelnden Slowakisch-Kenntnissen vieler Angehöriger der ungarischen Minderheit begründet.<sup>741</sup> Die Minderheit betrachtete dies als massiven Angriff auf ihr Schulsystem: "The proposed introduction of so-called 'alternative education' threatens Hungarian-language schools at all levels of the educational system."<sup>742</sup> Versicherungen der slowakischen Regierung, auch gegenüber dem Botschafter Ungarns und dem ungarischen Erziehungsminister Fodor, die 'alternative Schule' habe freiwilligen Charakter,<sup>743</sup> fanden keinen Glauben bei der Minderheit. Diese protestierte mit 45.000 Unterschriften sowie Schreiben an den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, van der Stoel, und den Generalsekretär des Europarats gegen das Vorhaben.<sup>744</sup> In einem Schreiben an den slowakischen Außenminister Kukan vom 20. Juni 1994 empfahl van der Stoel eine allgemeine Verbesserung des Slowakisch-Unterrichts: "If such a policy would be systematically pursued, there would in my view be no need to proceed with the experiment of alternative schools."<sup>745</sup> Nach den massiven Protesten der ungarischen Minderheit stellte die Regierung die Einführung der 'alternativen Schulen' zurück. Daß das Vorhaben damit nicht endgültig aufgegeben wurde, zeigte der Umstand, daß die alternative Erziehung im Schuljahr 1995/1996 an 29 Kindergärten (407 Kinder) und vier Schulen (369 Schüler) erprobt wurde.<sup>746</sup> Außen- und Kulturminister der Slowakei versicherten weiterhin gegenüber Vertretern internationaler Organisationen, daß die 'alternative Erziehung' strikt freiwillig sei, so etwa gegenüber dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, als er im August 1996 die Slowakei besuchte. Die Kulturministe-

740 Vgl. *The Political Movement Coexistence, Election Program of the Political Movement Coexistence*, 1994, Bratislava 1994, S. 7.

741 Zum tatsächlichen Stand der Slowakisch-Kenntnisse der Angehörigen der ungarischen Minderheit liegen diametral widersprüchliche Aussagen vor: Während alle Gesprächspartner ungarischer Nationalität die Auffassung vertraten, die Slowakisch-Kenntnisse der ungarischen Minderheit seien gut, waren alle Gesprächspartner slowakischer Nationalität der Ansicht, diese Sprachkenntnisse seien mangelhaft (Gespräche in Bratislava, 8.-12.5.1995). An den ungarischsprachigen Schulen in der Slowakei wird Slowakisch als Fremdsprache in fünf bis sechs Wochenstunden gelehrt.

742 MKDM/Együttélés/MPP, *The Hungarian Community in the Slovak Republic in 1995*, Bratislava, 19.1.1995, S. 2.

743 Vgl. Sharon Fisher, *An Education System in Chaos*, in: *Transition*, Vol. 1, No. 16, 8.9.1995, S. 49.

744 Vgl. ebd. und: MKDM/Együttélés/MPP, Brief an den Generalsekretär des Europarats, Prof. Daniel Tarschys, Bratislava, 14.2.1995.

745 Schreiben des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der KSZE, van der Stoel, an den Außenminister der slowakischen Republik, Kukan, 20.6.1994, abgedruckt in: *Hel-sinki Monitor*, No. 1/1995, S. 114.

746 Vgl. Schreiben des Außenministers der Slowakischen Republik, Juraj Schenk, an den Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoel, 20.10.1995, in: *Bloed* (Hrsg.) 1997, a.a.O. (Anm. 34), S. 776-780.

rin, Slavkovská, informierte den Hohen Kommissar, daß sie es als diskriminierend betrachten würde, wenn Slowakisch-Lehrer an ungarischsprachigen Schulen Slowaken sein müßten oder Slowakisch-Lehrer ungarischer Nationalität Sprachtests ablegen müßten.<sup>747</sup> Dessen ungeachtet unternahm die slowakische Verwaltung in den Jahren 1996 und 1997 weitere Versuche, um den Unterricht in ungarischer Sprache einzuschränken. Der stellvertretende Staatssekretär im Kulturministerium ordnete in einem Erlaß an, daß Geographie, Geschichte und Slowakisch ausschließlich in slowakischer Sprache und von Lehrern slowakischer Nationalität unterrichtet werden sollten. Diese Lehrkräfte sollten in ethnisch gemischten Regionen besondere Vergünstigungen erhalten.<sup>748</sup>

Die Auseinandersetzung um das Bildungswesen und die Positionen der verschiedenen Minderheiten dazu müssen vor dem Hintergrund der Situation vor 1989 gesehen werden. Der ungarischen Minderheit standen damals wie heute viele Schulen zur Verfügung, in denen die Unterrichtssprache Ungarisch ist. Von daher erscheinen zweisprachige Schulen als Rückschritt, während dieser Vorschlag für andere Minderheiten (Roma, Deutsche, Ukrainer) akzeptabel war, weil ihr Bildungssystem entweder während der kommunistischen Periode zerstört worden war oder niemals existiert hatte.<sup>749</sup>

*Einteilung der Verwaltungsbezirke.* Mit dem Regierungsprogramm des dritten Kabinetts Meciar kam die seit 1993 strittige Frage der Einteilung der Verwaltungsbezirke wieder auf die Tagesordnung.<sup>750</sup> Vertreter der Minderheit befürchteten, daß eine Einteilung des Landes in Nord-Süd-Streifen die Bevölkerung ungarischer Nationalität, die nach der alten Gliederung in zwei Bezirken der Südslowakei die Mehrheit stellt, überall zur Minderheit machen<sup>751</sup> und sie obendrein der Sprachrechte, die an ein 20 Prozent-Quorum gebunden sind,<sup>752</sup> berauben würde. Die Minderheit befürchtete zudem, durch eine Neuaufteilung der Wahlkreise in ihren Wahlchancen beeinträchtigt zu werden.<sup>753</sup> Eine Versammlung von Bürgermeistern und Gemeinderäten der ungarischen Minderheit am 8. Januar 1994 in Komárno protestierte gegen das Vorhaben und schlug statt dessen zwei Varianten einer Gebietsaufteilung vor, die der Bevölkerung ungarischer Nationalität die Mehrheit in den Bezirken entlang der

---

747 Vgl. Recommendations by the OSCE HCNM to his Excellency Mr. Juraj Schenk, Minister of Foreign Affairs of the Slovak Republic, Ref. No. 910/96/L, 13 August 1996, OSCE Ref. No. HC/12/6.

748 Ein ähnlicher Plan war noch im Mai 1996 von Ministerpräsident Meciar mit der Begründung zurückgewiesen worden, daß die Verfassung das Recht auf Unterricht in der Muttersprache garantiere (vgl. Das Gewicht der Slowakischen Nationalpartei, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.4.1997).

749 Vgl. S. Pufflerova, National Minorities in Slovakia, in: Helsinki Monitor, Vol. 5, No. 1/1994, S. 55.

750 Vgl. Slovak Republic Government Office (Hrsg.), Programme of the Government of the Slovak Republic, Bratislava o. J., S. 39.

751 Vgl. Co-existence 1994, a.a.O. (Anm. 9), S. 13.

752 Vorbehaltlich der Regelung des angekündigten Minderheitensprachgesetzes.

753 Vgl. MKDM/Együttélés/MPP, Brief an Tarschys, 14.2.1995, a.a.O. (Anm. 51).

Südgrenze der Slowakei sichern würden.<sup>754</sup> Dieser an ethnischen Kriterien ausgerichtete Vorschlag war für die Regierung unannehmbar: Es könne unter keinen Bedingungen eine Gliederung geben, die den südlichen Teil der Slowakei als eigenständigen Bezirk konstituiere.<sup>755</sup>

Am 3. Juli 1996 verabschiedete der slowakische Nationalrat ein Gesetz, welches das Land in acht Bezirke und 79 Kreise einteilt. Die ethnopolitischen Wirkungen dieser Neugliederung entsprechen weitgehend den Befürchtungen der ungarischen Minderheit:

Das Gesetz zur Gebietsreform teilt das magyarische Siedlungsgebiet in fünf Bezirke auf. In den Bezirken Nitra und Trnava stellt die magyarische Minderheit 30,19% bzw. 24,76% der Einwohner. In den übrigen Bezirken liegt der magyarische Bevölkerungsanteil deutlich unter der 20%-Grenze, die bis 1996 in den Gemeinden zum amtlichen Gebrauch der Minderheitensprache berechnete.<sup>756</sup>

Die Neueinteilung der Verwaltungsbezirke stellt eines der kritischsten Probleme im Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit dar. Die Regierung Meciar hat damit nach dem Gesetz über die Staatssprache und in engem funktionalen Zusammenhang mit diesem einen weiteren Konfliktherd geschaffen, der das Potential aufweist, *ethnopolitisch* produzierte Konflikte in die gesellschaftlichen Beziehungen zwischen Mehrheit und Minderheit hineinzutragen. *Politik der Minderheitenparteien.* Das slowakische Wahlrecht kennt keine Privilegierung von Parlamentskandidaturen von Minderheitenparteien oder -wahlbündnissen, diese müssen wie alle anderen Listen ein Quorum von fünf, bei Wahlbündnissen aus zwei oder drei Parteien von sieben und bei Bündnissen von vier oder mehr Parteien von zehn Prozent erreichen.<sup>757</sup> Die ungarische Koalition besteht aus drei Parteien: Zusammenleben ist die einflußreichste und radikalste Partei, sie fordert kulturelle und territoriale Autonomie, "ethno-regions"<sup>758</sup>. Die MKDM ist sowohl bezüglich ihres Einflusses als auch ihres Forderungsniveaus in der Mitte angesiedelt. Sie ist eine ausschließlich römisch-katholische Partei, knapp zwei Drittel der ungarischen Minderheit gehören diesem Glaubensbekenntnis an. Die MKDM tritt für eine weitgefaßte kulturelle Autonomie unter Einschluß der institutionellen Rahmenbedingungen (Personal, Budget) ein, die als funktionale, nicht als ter-

---

754 Vgl. General Assembly, 8.1.1994, a.a.O. (Anm. 18), Statement on the administrative and territorial reorganization of Slovakia, S. 24/25.

755 Gespräch mit Mitglied der HZDS-Fraktion, 10.5.1995.

756 Martin Brusis/Viktor Niž nanský, Die slowakische Verwaltungs- und Gebietsreform unter minderheitenpolitischem Aspekt, in: Südosteuropa, Jg. 46, Nr. 3-4/1997, S. 205-206.

757 Vgl. Alfred A. Reisch, Hungarian Ethnic Parties Prepare for Czechoslovak Elections, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 18, 1.5.1992, S. 26.

758 Political Movement Coexistence, From Minority Status to Partnership, Hungarians in Czechoslovakia/Slovakia 1918-1992, Bratislava 1993, S. 11.

ritoriale Autonomie verstanden wird.<sup>759</sup> Die kleinste Partei, die liberale MPP, die von Juni 1990 bis 1992 an der Regierung beteiligt war, wäre bis vor einiger Zeit noch mit kultureller Autonomie zufrieden gewesen. Zu den Nationalratswahlen 1992 kandidierten Zusammenleben und MKDM gemeinsam und erhielten 7,42 Prozent der Stimmen, die MPP kandidierte allein, erhielt 2,3 Prozent und war nicht im Parlament vertreten.<sup>760</sup> Zu den Parlamentswahlen im Herbst 1994 kandidierten die drei Parteien gemeinsam, erhielten 10,18 Prozent der Stimmen<sup>761</sup> und schöpften damit ihr ethnisches Potential zu rund 95 Prozent aus. Der engere Zusammenschluß der ungarischen Parteien ist einerseits als Reaktion auf das Wahlrecht, weitergehend jedoch als Antwort auf die fortgesetzten Angriffe auf die Rechte der Minderheit zu sehen. Damit verbunden ist eine Nivellierung der bislang recht unterschiedlichen Standpunkte zur Autonomiefrage:

Bis dahin hatten die ungarischen Parteien den ungewöhnlichen Fall von politischer Pluralität innerhalb einer nationalen Minderheit geboten. Eine Folge des Zusammenschlusses ist, daß die Ungarische Bürgerpartei ihre individualistische Position zugunsten der kollektivistischen Haltung der Koexistenzpartei aufgegeben hat.<sup>762</sup>

Den wichtigsten Kristallisationspunkt für diese Entwicklung stellten die Pläne der Regierung Meciar zu einer Neugliederung der Verwaltungsbezirke des Landes dar.<sup>763</sup> Im Dezember 1993 forderte eine 'Vereinigung der Städte und Dörfer der Schütt-Insel' (dort sind die kompaktesten ungarischen Siedlungsgebiete) die Gründung einer 'speziellen Provinz mit speziellen Rechten und Selbstverwaltung' und rief für Anfang 1994 zu dem bereits erwähnten Treffen in Komárno auf, um dieses Vorhaben zu verwirklichen. Dieser Aufruf führte zu massiven Protesten aller Parteien der slowakischen Mehrheit. In einer am 21. Dezember 1993 verabschiedeten Parlamentsresolution wurde das Vorhaben in den Bereich der Verfassungsfeindlichkeit gerückt, seine Verwirklichung könne "damage the territorial integrity of the country".<sup>764</sup> Präsident Kovác, der die Errichtung einer 'ungarischen Provinz' ebenfalls als 'völlig inakzeptabel' und verfassungswidrig bezeichnet hatte, versuchte zu vermitteln und empfing Vertreter von Zusammenleben und der Aufrufergruppe.<sup>765</sup> Das

---

759 Gespräch mit Mitglied der MKDM-Fraktion, 6.2.1996.

760 Vgl. Reisch, 30.10.1992, a.a.O. (Anm. 12), S. 13-14.

761 Zusammenarbeit erhielt neun, die MKDM sieben und die MPP einen Sitz (vgl. Co-existence, Press Release, 4.10.1994).

762 Dieter W. Bricke/Zdenek Lukas/Sona Szomolányi, Slowakische Republik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995 (Bertelsmann Stiftung, Strategien für Europa), S. 171.

763 Vgl. Georg Brunner, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1993, (Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapier 10), S. 55.

764 Zit. nach: Sharon Fisher, Meeting of Slovakia's Hungarians Causes Stir, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 4, 28.1.1994, S. 44.

765 Vgl. Streit über Aufruf slowakischer Ungarn, Präsident Kovác nennt Autonomieforderungen 'völlig inakzeptabel', in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.12.1993.

Treffen von etwa 3.000 Kommunalpolitikern ungarischer Nationalität in Komárno am 8. Januar 1994 führte indes nicht zu der befürchteten Eskalation. Die verabschiedeten Resolutionen vermieden die Begriffe 'Unabhängigkeit' und 'Autonomie', statt dessen war von Lösungen "within the framework of the Slovak Republic" die Rede, die den Interessen und der territorialen Integrität der Slowakei dienen würden.<sup>766</sup> Die Versammlung beschäftigte sich vor allem mit der strittigen Verwaltungseinteilung und mit erweiterten Rechten der kommunalen Selbstverwaltung, Forderungen nach Autonomie, formuliert als "special legal status of the regions inhabited by a significant number of Hungarians"<sup>767</sup>, wurden indirekt über diese Themenkreise gefaßt und mit der Empfehlung 1201 sowie der Europäischen Charta für kommunale Selbstverwaltung begründet. Die oben erwähnten Vorschläge für eine Neueinteilung der Verwaltungsbezirke zeigen aber, daß das Ziel territorialer Autonomie in der Sache nicht aufgegeben wurde. Damit steht das Treffen von Komárno für den auf halbem Wege abgebrochenen Versuch, über die kommunale Ebene die Forderung nach territorialer Autonomie nicht nur zu formulieren, sondern ihr zugleich die entsprechende Machtbasis zu geben.

*Bewertung der Situation der Minderheit.* Eine Umfrage vom Dezember 1994 zeigt, daß 63 Prozent der slowakischen Mehrheit die Situation der Minderheiten als gut und 30 Prozent sogar als privilegiert einschätzten.<sup>768</sup> Dies entspricht der Auffassung der Regierung: "It is our firm conviction that these days the valid legal system of the Slovak Republic provides optimal conditions for persons belonging to national minorities [...]."<sup>769</sup> Man liege beim Minderheitenschutz vielleicht an vierter oder fünfter Stelle in Europa.<sup>770</sup> Die ungarische Minderheit selbst schätzte ihre Lage Ende 1994 zu 49 Prozent als gut ein, während 47 Prozent sie als begrenzt empfanden.<sup>771</sup> Die Regierung Antall hingegen konnte kaum Fortschritte beim Minderheitenschutz in der Slowakei ausmachen. Bába, stellvertretender Staatssekretar im Außenministerium, sprach von "partial solutions at best"<sup>772</sup>, Entz, Leiter des Amtes für die Ungarn im Ausland, schrieb: "Trotz aller Verbesserungen seit November 1989 in puncto Menschenrechte hat sich das Machtverhältnis zu den Minori-

---

766 Vgl. General Assembly, 8.1.1994, a.a.O. (Anm. 18) und: Fisher, 28.1.1994, a.a.O. (Anm. 71), S. 46.

767 General Assembly, 8.1.1994, a.a.O. (Anm. 18), Statement on the administrative and territorial reorganization of Slovakia, S. 23.

768 Vgl. Focus 1994, a.a.O. (Anm. 24), S. 79.

769 [CSCE Review Conference Budapest], Delegation of the Slovak Republic, Working Group III, November 3, 1994, Introductory Statement on Cluster 5 - National Minorities/Roma, S. 1.

770 Gespräch mit Mitglied der HZDS-Fraktion, 10.5.1995.

771 Vgl. Focus 1994, a.a.O. (Anm. 24), S. 79. Der relativ hohe Wert von 49 Prozent von Bürgern ungarischer Nationalität, die ihre Lage als 'gut' einschätzten, dürfte bei dieser im Dezember 1994 durchgeführten Umfrage durch den Umstand beeinflusst worden sein, daß wenige Monate zuvor das Namensgesetz und das Ortsschildergesetz im Sinne der Minderheit novelliert worden waren.

772 Iván Bába, Change of Direction in Hungarian Foreign Policy 1990-1994, Budapest 1994 (Windsor Club Publications), S. 19.

täten kaum gewandelt."<sup>773</sup> Ein Bericht des Europarats vom Januar 1995 kommt hingegen zu der Bewertung:

Trotz einer langen (nun beendeten) Periode der Unsicherheit in bezug auf die Bildung einer neuen Regierung nach den Wahlen vom September 1994 gibt es keinen Zweifel, daß von der Slowakei auf dem Weg zur Respektierung der beim Beitritt übernommenen Verpflichtungen Fortschritte erreicht worden sind. [...] Die Dynamik von Fortschritten ist angelaufen.<sup>774</sup>

Diese Bewertung können wir nicht teilen, sie stellt eher eine optimistische Momentaufnahme zu einem dafür günstigen Zeitpunkt (Wechsel von der Regierung Moravčík zur dritten Regierung Meciar) als eine valide Gesamtschätzung der Minderheitensituation in der Slowakei dar. Dafür muß man zwischen dem ererbten, von der Tschechoslowakei übernommenen Standard an Minderheitenrechten einerseits und der Entwicklung seit 1993 andererseits unterscheiden. Das meiste, was heute die Substanz von Minderheitenrechten in der Slowakei ausmacht, insbesondere das muttersprachliche Schulsystem, stammt aus dem tschechoslowakischen Bestand. Zwar hat die unabhängige Slowakei einerseits, wie das eben zitierte Bericht zu Recht betont, seit 1993 bestimmte Auflagen des Europarats, insbesondere bei muttersprachlichen Namen und Vornamen und bei den zweisprachigen Ortsschildern, erfüllt. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß weitere Verpflichtungen (Verwaltungsaufteilung, Beneš-Dekrete) bisher nicht erfüllt wurden und Probleme neu aufgeworfen wurden (Gesetz über die Staatssprache, 'alternative Schule'), die bei der Aufnahme der Slowakei in den Europarat keine Rolle gespielt hatten (vgl. 3.2). Damit stehen eher bescheidenen Fortschritten in Einzelfragen Verschlechterungen in Grundfragen bzw. deren ernsthafte Androhung gegenüber. Die Entwicklung seit 1993 ist eindeutig negativ und droht bei einer Fortsetzung dieses Trends das historisch erreichte Niveau der Minderheitenrechte zu untergraben. Die Regierung scheint, auch aus inneren Kompromißzwängen zwischen der autoritär agierenden HZDS und ihren beiden extremistischen Partnern, ihre Aufgabe vor allem darin zu sehen, existierende Minderheitenrechte Schritt für Schritt abzubauen, jede Forderung der ungarischen Minderheit abzulehnen und deren Parteien so weit wie möglich zu isolieren. Die Abstimmung über das Gesetz über die Staatssprache, wo mit Ausnahme der KDH keine der Parteien der slowakischen Mehrheit ihre Zu-

---

773 Géza Entz, Die Wirkung der Auflösung der Tschechoslowakei auf die slowakisch-ungarischen Verhältnisse und auf die Lage der ungarischen Minderheit in der Slowakei, in: Robert Aspeslagh/Hans Renner/Hans van der Meulen (Hrsg.), Im historischen Würgegriff. Die Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Baden-Baden 1994, S. 98.

774 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Commission des Questions politiques, Projet de note. Engagements pris par la Slovaquie lors de son adhésion (Rapporteur: Mme Halonen, Finlande, SOC), AS/Pol (1995) 1, Strasbourg, le 5 janvier 1995, S. 4 [Übersetzung durch die Verfasser].

stimmung zu verweigern wagte, zeigt, daß ihr das zumindest zwischenzeitlich in erheblichem Maße gelungen ist. Die nationalistische und insbesondere gegen die ungarische Minderheit gerichtete Politik der Regierung ist damit zu einem entscheidenden Instrument geworden, um die Koalition zusammen- und die Opposition niederzuhalten und zu spalten. Allerdings ist mittlerweile eine Gegenbewegung zu verzeichnen: Gut ein Jahr vor den Nationalratswahlen im September 1998 haben sich im Juli 1997 fünf Oppositionsparteien, die KDĽ, die DU, die Sozialdemokratische Partei (SDSS), die Demokratische Partei und die Grünen zur "Slowakischen Demokratischen Union" (SDK) zusammengeschlossen, während die ebenfalls oppositionelle SDL es vorzog, außerhalb dieses Bündnisses zu bleiben. Die SDK war mehr durch den gemeinsamen Wunsch geeint, Meciar abzulösen, als durch gemeinsame politische Positionen. Hierzu wäre aber fast sicher eine Zusammenarbeit mit der SDL und der Ungarischen Koalition nötig, mit der die SDK denn auch erste Kontakte aufgenommen hat.<sup>775</sup> Ob diese Anti-Meciar-Koalition hält und ob sie die Wahlen gewinnen kann, bleibt abzuwarten. Wenn man sich die Bedeutung des Nationalismus in der slowakischen Politik vor Augen hält, wird dies mit Sicherheit keine einfache Koalition werden.

Der längerfristig bedenklichste Aspekt der laufenden Entwicklung ist, daß die Spannungen zwischen Mehrheit und Minderheit, die bislang ganz überwiegend auf der politischen Ebene erzeugt und ausgetragen wurden, früher oder später auf die gesellschaftliche Ebene und damit auf das alltägliche Zusammenleben, das bis heute weithin spannungsfrei ist, übergreifen könnten, wenn die Politik permanenter Nadelstiche gegen die Minderheit und des schrittweisen Abbaus ihrer Rechte nicht angehalten wird.<sup>776</sup> Diese Gefahr ist auch deswegen nicht von der Hand zu weisen, weil sich wichtige Maßnahmen der Regierung wie das Gesetz über die Staatssprache und die Neugliederung der Verwaltungsbezirke direkt auf die Gesellschaft richten, alltagsrelevant sind, und dadurch zu einer möglichen Ausweitung des Konflikts von der politischen in die gesellschaftliche Dimension beitragen. Das alltägliche Zusammenleben von Mehrheit und Minderheit in der Südslowakei war über lange Zeit gut und ist es auch heute noch. Dieser Tatbestand ist zu Recht häufig hervorgehoben worden. Er sollte jedoch nicht blind machen für die Frage, wie viel an politischer Belastung die Gesellschaft vertragen kann, ohne Schaden zu nehmen. Daher ist der Einschätzung von Bricke zuzustimmen, daß "ungelöste Minderheitenfragen in der Slowakei zweifellos ein politisches Kardinalproblem" darstellen und daß durch die Verbindung von Schulfragen und Verwaltungseinteilung "hochbrisante neue Minderheitenfragen [entstehen], die zur Verhinderung einer weiteren Eskalation dringend rechtzeitigen poli-

775 Vgl. Berthold Kohler, Die slowakischen Politiker rüsten sich für ein Superwahljahr. Breites Oppositionsbündnis. Amtszeit von Präsident Kováč läuft aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.8.1997; Oliver Hoischen, Ungeliebt in Europa. Die Slowakei steht sich beim Gang nach Brüssel selbst im Weg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.12.1997.

776 Berthold Kohler, Der Argwohn sitzt tief. Die ungarische Minderheit in der Slowakei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.5.1997.

tischen Eingreifens im Geiste der europäischen Minderheiten-Konvention bedürfen, [...]."<sup>777</sup> Das Problem dabei ist nur, wie die Demarchen der EU gezeigt haben (vgl. 3.2), daß jedes 'Eingreifen' einer hinreichenden demokratischen Basis im Lande selbst bedarf, um wirksam zu werden. Und genau hier liegt das Problem:

Die Art der Machtausübung der regierenden Bewegung für eine Demokratische Slowakei (HZDS) und ihrer Koalitionspartner, der Vereinigung der Arbeiter der Slowakei (ZRS) und der Slowakischen Nationalen Partei (SNS) zeigt, daß das Land das Stadium einer wirklichen Demokratie noch nicht erreicht hat.<sup>778</sup>

Solange dieses Demokratiedefizit nicht aufgefüllt ist und zwar notwendigerweise von innen, besteht nicht viel Hoffnung, daß der negative Trend in Sachen Minderheitenrechten umgekehrt werden könnte. Wie sollte dies auch möglich sein, wenn es nicht einmal innerhalb der Mehrheit, wo die ethnopolitische Konfliktdimension fehlt, möglich ist, demokratische Mitbestimmungsrechte und Rechtssicherheit zu erlangen? Die Beziehung zwischen Mehrheit und Minderheit in der Slowakei wird daher auf längere Sicht erhebliches Konfliktpotential beinhalten, das zuverlässig nur auf der Grundlage wirklicher Demokratisierung abgebaut werden kann. Das aber braucht Zeit. An *diesem* Befund kann auch die Tatsache wenig ändern, daß die zwischenstaatlichen Beziehungen seit dem Amtsantritt der Regierung Horn deutlich entschärft worden sind.

Gleichzeitig damit veränderte sich die Situation der Parteien der Ungarischen Koalition in der Slowakei. Die ungarische Regierung unterstützt zwar weiterhin die Organisationen der ungarischen Minderheit, sie machte aber deutlich, daß die Minderheitenfrage nur einen Aspekt in den bilateralen Beziehungen der beiden Länder darstellt. Von daher haben die Minderheitenverbände auf zwischenstaatlicher Ebene kein Vetorecht mehr. Das bedeutet, daß die Vertreter der ungarischen Minderheit heute mehr in Bratislava als in Budapest für ihre Rechte kämpfen müssen. Die Wirkung dieses Politikwechsels der ungarischen Regierung ist schwer zu bewerten. Einerseits könnte man meinen, daß die Position der ungarischen Minderheit aufgrund geringerer Unterstützung aus Budapest geschwächt wäre. Andererseits aber half ihre etwas distanziertere Haltung der ungarischen Regierung, sich nicht zur Geisel von Verletzungen der Minderheitenrechte in der Slowakei machen zu lassen. Dies war um so wichtiger, als die dritte Regierung Meciar, mit der die sozialistisch-liberale Koalition in Budapest den Großteil ihrer Amtszeit zusammenzuarbeiten hatte, einen Kurs verfolgte, der für demokratische Staaten kaum noch tolerierbar ist. Wenn die ungarische Regierung der Politik ihrer Vorgängerin

---

777 Bricke 1995a, a.a.O. (Anm. 16), S. 20.

778 Bricke/Lukas/Szomolányi, in: Weidenfeld (Hrsg.) 1995, a.a.O. (Anm. 69), S. 167.

gefolgt wäre, hätte sie sich kaum aus dem tagtäglichen Streit heraushalten können.

### 3.2. *Nach Dauerstreit Durchbruch auf zwischenstaatlicher Ebene?*

In den Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei lassen sich zwei Hauptelemente identifizieren: Zum einen die Inkongruenz zwischen dem Wunsch Ungarns, die Situation der ungarischen Minderheit in der Slowakei zu verbessern, und der Angst der slowakischen Regierung, daß ebendiese Verbesserung zur Sezession der südlichen Landesteile und anschließender Vereinigung mit dem 'Mutterland' führen könnte. Zum anderen die beiderseitige Perception ähnlicher bis identischer strategischer Interessen nicht nur, aber hauptsächlich in bezug auf den gemeinsamen Wunsch nach Westintegration. Im folgenden sollen diese beiden Elemente zunächst auf ihre Konsistenz und Widersprüchlichkeit hin untersucht werden, um dann der Frage nachzugehen, in welcher Weise sie in den Jahren 1992 bis 1997 die wichtigsten Punkte der bilateralen Agenda beeinflußt haben: das Gabčíkovo-Nagymaros-Projekt, den Grundlagenvertrag und seine Umsetzung und, von geringerer Bedeutung, die Aufnahme der Slowakei in den Europarat.

Die Mehrheit der politischen Elite der Slowakei begreift Autonomie und kollektive Minderheitenrechte lediglich als Ausgangspositionen zur Sezession der Minderheit. Autonomie könne eine Kettenreaktion auslösen, sie sei der erste Schritt zum Separatismus.<sup>779</sup> Ministerpräsident Meciar hat diese Einschätzung im Oktober 1993 sogar vor dem Europarat dargelegt: "The history of Europe knows the attempts for collective guarantees of minorities' rights. They led to ethnically-closed territorial unions. Then a request was presented: territory or peace."<sup>780</sup> Und auch Moravčík, damals noch Außenminister, sprach von einem "fatal impact", den kollektive Minderheitenrechte haben könnten.<sup>781</sup> Diese Position hat eine durchaus feste Verankerung in der Bevölkerung: So waren in einer im Dezember 1994 durchgeführten repräsentativen Umfrage 42 Prozent der slowakischen Mehrheitsbevölkerung der Meinung, das verborgene Ziel der ungarischen Minderheit sei eine Grenzrevision und die Annexion der Südslowakei, nur 29 Prozent vertraten die entgegengesetzte Position; 51 Prozent der ethnischen Slowaken vertraten die Ansicht, die Regierung solle entschiedener vorgehen, um die Interessen der Mehrheit gegenüber der Minderheit durchzusetzen, nur 35 Prozent plädierten für eine Politik

---

779 Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 9.5.1995.

780 Vladimír Meciar, Excerpt from the Address of the Slovak Prime Minister at the first Council of Europe summit on human rights and national minorities, Vienna, October 9, 1993, in: Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic (Hrsg.), Documents. Foreign policy of the Slovak Republic 1993, Bratislava 1994, S. 105.

781 Jozef Moravčík, Address of the Slovak Foreign Minister during his visit to Germany at the Delegation of the European Union, Bonn, December 13, 1993, in: Slovak Foreign Policy Documents 1993, ebd., S. 136.

des Ausgleichs.<sup>782</sup> Die Beziehungen der Slowakei zu Ungarn, so Vodicka, seien vor allem von der Sorge geprägt gewesen, angesichts "des mit der Gesamt-Tschechoslowakei geschlossenen, nach dem Zerfall der CSFR nicht automatisch für den Nachfolgestaat Slowakei geltenden Trianon-Vertrages könnten ungarische Politiker eine Grenzrevision anstreben."<sup>783</sup> Diese Ängste versuchte der ungarische Außenminister zu dämpfen, als er am 2. September 1992 bei einem Besuch in Bratislava offen die Grenzfrage ansprach:

Despite all opinions to the contrary and anxieties of ten encouraged from outside, I state again that Hungary respects the Slovak-Hungarian border signed in 1920 and somewhat modified in 1947. [...] In accordance with the agreement signed in Helsinki in 1975, the borders between states can only be altered by mutual agreement, and I hardly think that any of our neighbours will come up with such a suggestion.<sup>784</sup>

Die Regierung Antall und zu dieser Zeit auch das ungarische Parlament verbargen niemals, daß sie die Lösung der Probleme der ungarischen Minderheit in der Slowakei in Autonomieregelungen sahen. So forderte etwa der Auswärtige Ausschuß des ungarischen Parlaments einen Autonomiestatus für die ungarische Minderheit in der Slowakei, allerdings ohne diesen näher zu spezifizieren.<sup>785</sup> Außenminister Jeszenszky ging später weiter: Die Slowakei solle verwaltungsmäßig in "ethnic cantons"<sup>786</sup> reorganisiert werden. Daß diese Formulierung nicht zufällig gewählt war, zeigt die Forderung von Zusammenleben, einen Grundlagenvertrag dürfe es erst nach einer Verfassungsregelung, ähnlich "the division of Bosnia into cantons"<sup>787</sup>, geben. Der Vergleich der gewünschten Autonomieregelung mit ethnischen Kantonen wie in Bosnien war aber in mehrfacher Hinsicht äußerst problematisch gewählt: Er parallelisierte Bosnien und die Slowakei und damit die Zerfallsprozesse der jugoslawischen und der tschechoslowakischen Föderation, von denen einer friedlich und ohne Veränderung äußerer und innerer Grenzen, der andere blutig, mit Eroberung, Vertreibung und massiven Grenzveränderungen verlief. Und er wirkte wie ein Nachhall auf Antalls Ausspruch, die Friedensverträge seien mit Jugoslawien, nicht mit Serbien geschlossen worden und mußte damit die slowakischen Ängste bestätigen, Trianon würde vielleicht nicht mehr gelten. Diese Schreckensvorstellung prägte in den Jahren 1992 und 1993 die Polemik der Meciar-Regierung und damit die bilateralen Beziehungen. Meciar selbst verstieg sich

---

782 Vgl. Focus 1994, a.a.O. (Anm. 24), S. 78 u. 80.

783 Karel Vodicka, Die Slowakei im Jahre 1, in: Osteuropa, 44. Jg., Nr. 7/1994, S. 680.

784 Jeszenszky, 2.9.1992, a.a.O. (Anm. 6), S. 5.

785 Vgl. Pál Dunay, Das alte Ungarn im neuen Europa? Ungarische Sicherheitspolitik nach dem Systemwandel, Frankfurt/M. 1993 (HSFK-Report 2/1993), S. 28.

786 Jeszenszky, zitiert nach: Ian Traynor, East Europeans Finally Endorse US Security Scheme, in: The Guardian, 13.1.1994.

787 European Stability or Stiffening? Statement of the Coexistence PM on the European Stability Pact, Losonc, 28 May 1994. Zusammenleben war der bevorzugte Ansprechpartner der Antall-Regierung.

zu der Aussage: "The threat here is the temptation to return to a 'great Hungary'", und: "A great Hungary is more dangerous than a great Serbia."<sup>788</sup> In der zweiten Jahreshälfte 1992 beschuldigte der slowakische Ministerpräsident Ungarn mehrfach verstärkter militärischer Aktivitäten in der Grenzregion, der Erwerb von MiG-29 Kampfflugzeugen durch Ungarn war ihm Anlaß, vor einem Wettrüsten zu warnen, Vorwürfe, die von seinem eigenen Verteidigungsminister Andrejčak bzw. Außenminister Knažko ebenso regelmäßig entkräftet wurden.<sup>789</sup> Schließlich fand das Thema sogar Eingang in den Halonen-Bericht zur Aufnahme der Slowakei in den Europarat:

Reference was made to the possibility of demands for local autonomy on the part of the Hungarians. These are felt by the Slovaks as a possible first step in a move to query the existing frontiers. It was pointed out to the rapporteurs that an alteration of the frontier established by the Treaty of the Trianon could in theory be carried out by pacific means without contravening the principles of the CSCE, provided that all the parties agreed.<sup>790</sup>

Ungeachtet der schwer zu beantwortenden Frage, inwieweit die slowakischen Ängste ernst gemeint und wie weit sie taktisch-instrumenteller Natur waren,<sup>791</sup> ist festzuhalten, daß die Separatismusangst für die slowakische Führung in jedem Fall schwerer wog als der Ausbau von Minderheitenrechten.<sup>792</sup> Letztere konnten aus dieser Sicht die Abspaltungsgefahr nur vergrößern, sofern sie auch nur im entferntesten mit Autonomie und kollektiven Rechten zu tun hatten. In ihrer Fixierung auf diesen Punkt hat die slowakische Führung einen zentralen Zusammenhang übersehen: Sowohl die Regierung Antall als auch die ungarische Minderheit in der Slowakei favorisierten eindeutig den Weiterbestand der Tschechoslowakei, die Minderheit mußte sich deswegen als national unzuverlässig verdächtigen lassen. Dabei ist gerade die

---

788 Vladimir Meciar, zit. nach: Reuters (Brüssel), 17.9.1993.

789 Vgl. Alfred A. Reisch, Hungarian-Slovak Relations: A Difficult First Year, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 50, 17.12.1993, S. 22/23. "Den Weg des geringsten Übels einschlagen", Interview mit dem slowakischen Außenminister Knažko, Radio Bratislava, 25.2.1993, 1737 GMT, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 26.2.1993, S. 10/11. Die Slowakei besaß 1993 selbst zehn MiG-29 Kampfflugzeuge (vgl. The International Institute for Strategic Studies, The Military Balance 1993-1994, London 1993, S. 87).

790 Council of Europe, Parliamentary Assembly, Political Affairs Committee, Preliminary Draft Report on the application by the Slovak Republic for accession to the Council of Europe (Rapporteur: Mrs Halonen, Finland, Socialist), AS/Pol (44) 58, Strasbourg, 22 March 1993, S. 29. Außenminister Moravčík bemühte sich, "to exclude Article No. 29 from the report [...] as the article is formulated unclearly." (Letter of the Slovak Foreign Minister J. Moravčík to T. Halonen, Rapporteur of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Bratislava, April 27, 1993, in: Slovak Foreign Policy Documents 1993, a.a.O.[Anm. 87], S. 56).

791 Dazu Kohler: "Die Forderung ungarischer Nationalisten nach einer Revision der Grenzen kommt Teilen der slowakischen Regierungspartei HZDS dabei gar nicht ungelegen, bietet sich damit nach dem weitgehenden Ausfall der Tschechen doch ein neuer Kandidat als äußere Bedrohung slowakischer Nationalinteressen an." (Berthold Kohler, Schaukelpolitik als Ritual. Wenig Annäherung der Slowakei an Ungarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.7.1993).

792 Vgl. Dieter W. Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa, Baden-Baden 1995, S. 94.

Orientierung auf den Fortbestand der Tschechoslowakei ein wichtiges Indiz, daß es sowohl der ungarischen Regierung als auch der Minderheit um deren Rechte ging und nicht um Sezession, denn eine Sezession der südlichen Slowakei von einer fortbestehenden CSFR hätte jenseits des Bereichs auch der wildesten Spekulationen gelegen.

Angesichts einer Beziehung, in der so gut wie alles strittig schien, wirkt es zunächst erstaunlich, in welcher Klarheit hohe Repräsentanten beider Länder ihre strategischen Interessen als einander sehr nahe, ja als identisch definierten. In seiner Rede am 2. September 1992 in Bratislava bezeichnete Außenminister Jeszenszky das ungarisch-slowakische Verhältnis mit einem Begriff des Historikers László Szarka als eines von "missed conciliations", eine der dringendsten Aufgaben ungarischer Diplomatie sei die Versöhnung zwischen beiden Ländern. Diese könne sich, so Jeszenszky, auf ein solides Interessenfundament stützen:

There are many mutually complementary aspects of our economies. Our national tasks and long-term interests are identical; to raise the spiritual, moral and economic standard of the nation which has become sovereign and integrate it into the political, economic and moral system of the new Europe.<sup>793</sup>

Auf derselben Linie argumentiert Bába: "Slovakia is the one neighbouring country whose interests after (and during) settling the problematic issues are identical with Hungary's, as both countries want to be integrated in the EU, NATO, and other Western European organizations."<sup>794</sup> Abgesehen von Österreich könne Ungarn bei seinem Ziel der Westintegration vor allem auf die Slowakei und Slowenien zählen.<sup>795</sup> In derselben Klarheit äußerte sich der slowakische Außenminister Moravčík Ende Mai 1993: "It follows from all that I know of the Hungarian Republic's foreign policy that we have identical basic strategic goals."<sup>796</sup> Ohne den emphatischen Ton, aber in der Sache wurde diese Perzeption zwei Jahre später von einem Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums bestätigt: In der Sicherheits- und Außenpolitik gäbe es ziemlich viele gemeinsame Prioritäten.<sup>797</sup> Der Ministerpräsident selbst setzte hingegen andere außenpolitische Schwerpunkte, er hing relativ lange Äquidistanzvorstellungen an und bekannte sich erst spät zum strategischen Ziel der Westintegration: In seiner Neujahrsansprache 1993 entwarf Meciar ein Bild der Slowakei als Brücke zwischen Ost und West, noch im April 1993 befürwortete er einen 'dritten Weg' zwischen Kapitalismus und Sozialismus. Erst

---

793 Jeszenszky, 2.9.1992, a.a.O. (Anm. 6), S. 3 u. 5.

794 Bába 1994, a.a.O. (Anm. 79), S. 25.

795 Vgl. ebd., S. 26.

796 Address of the Slovak Foreign Minister J. Moravčík at the Forum on Current Problems of the Central European Region, Budapest, May 28, 1993, in: Slovak Foreign Policy Documents 1993, a.a.O. (Anm. 87), S. 65.

797 Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 9.5.1995.

im Mai schwenkte der Ministerpräsident auf den von Präsident und Außenminister längst beschrittenen Westkurs ein.<sup>798</sup> Seitdem weisen Regierung und HZDS-Vertreter jeden Zweifel an ihrer Bereitschaft zur Westintegration vehement zurück. Man sei nicht an Rußland gebunden, außer in notwendigen ökonomischen Beziehungen, das habe aber nichts mit der politischen Orientierung der Slowakei zu tun.<sup>799</sup> Dennoch ist festzuhalten, daß die beiden kleineren Koalitionspartner SNS und ZRS starke antiwestliche Vorbehalte hegen, und die Verbindung mit Rußland nach wie vor stark ist.<sup>800</sup> Bricke kommt daher zu der Bewertung: "Die Auffassung, daß die Slowakei neben der Westoption auch eine Ostoption habe, die in der gegenwärtigen Lage neu definiert werden müsse, ist aber nicht nur im HZDS, sondern durchaus auch in den bürgerlichen Parteien weit verbreitet."<sup>801</sup>

*Gabcíkovo-Nagymaros-Projekt.* Ungarn und die Tschechoslowakei hatten 1977 einen Vertrag über den gemeinsamen Bau eines Systems von Staudämmen und eines Kraftwerks, des sogenannten Gabcíkovo-Nagymaros-Projekts, abgeschlossen. Nach Protesten von Umweltschutzorganisationen ließ die Regierung Németh im Mai 1989 die Arbeit am Staudamm einstellen, am 31. Oktober 1989 wurde dies durch einen Parlamentsbeschluß bestätigt.<sup>802</sup> Zu diesem Zeitpunkt hatte Ungarn nur zehn Prozent seines Bauvolumens fertiggestellt, die Tschechoslowakei hingegen 90 Prozent.<sup>803</sup> Nach einer Reihe erfolgloser Verhandlungen beschloß das Parlament der Slowakei, die im Zuge des Auseinanderdriftens der beiden Republiken der CSFR die Verantwortung für das Projekt übernommen hatte, am 23. Juli 1991 die sogenannte C-Option, die bis Oktober 1992 fertiggestellt werden sollte. Um den Ausfall des ungarischen Projektteils zu kompensieren, sah diese Variante den Bau eines Zuleitungskanals zum Gabcíkovo-Kraftwerk allein auf slowakischem Gebiet vor, in den die Donau umgeleitet werden sollte. Im Mai 1992 beschloß das ungarische Parlament die einseitige Kündigung des Vertrages von 1977,<sup>804</sup> am 19. Mai 1992 kündigte die ungarische Regierung den Vertrag. Die Regierung Antall glaubte bis zum letzten Moment nicht, daß die Slowakei tatsächlich die Donau umleiten würde, aber genau dies geschah am 24. Oktober 1992, im alten Bett blieb nur noch ein Bruchteil der früheren Wassermenge zurück.<sup>805</sup>

---

798 Zu Meciar's Rollenzuweisung der Slowakei als Brücke zwischen Ost und West bemerkte sein damaliger Außenminister Knažko, dies seien Herrn Meciar's private Ansichten (vgl. Sharon Fisher, *Slovakia's Foreign Policy since Independence*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 49, 10.1.1993, S. 28-29).

799 Gespräch mit Mitglied der HZDS-Fraktion, 10.5.1995.

800 So wurden beim Besuch von Ministerpräsident Tschernomyrdin im Februar 1995 zwölf bilaterale Abkommen unterzeichnet (vgl. Sharon Fisher, *Tottering in the Aftermath of Elections*, in: *Transition*, Vol. 1, No. 4, 29.3.1995, S. 22-23).

801 Bricke 1995a, a.a.O. (Anm. 16), S. 33.

802 Vgl. Alfred Reisch, *The Gabcikovo-Nagymaros Project: A Wasteland Awaiting the Fruits of Political Change*, in: *Report on Eastern Europe*, Vol. 1, No. 4, 26.1.1990, S. 25.

803 Vgl. Sharon Fisher, *The Gabcikovo-Nagymaros Dam Controversy Continues*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 37, 17.9.1993, S. 8.

804 Vgl. ebd.

805 Vgl. Karoly Okolicsanyi, *Slovak-Hungarian Tension: Bratislava Diverts the Danube*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 49, 11.12.1992, S. 53 u. 49.

Die ungarische Regierung befürchtete schwere Umweltschäden, mögliche Überflutung durch den nicht ausreichend sicher gebauten Damm sowie eine Beeinträchtigung der Trinkwasserversorgung. Politisch bewertete sie die Umleitung der Donau als

grave infraction of international law, as it infringes the sovereignty and territorial integrity of the Hungarian state, [...]. It runs against the principle of the inviolability of state borders, and the peace treaties of Trianon in 1920, and of Paris in 1947, as it alters the line of the border between the two countries determined in the peace treaties.<sup>806</sup>

Ungarn wandte sich an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag und löste den Krisenmechanismus der KSZE aus. Am 28. Oktober unterzeichneten Ungarn und die Slowakei im Rahmen von EG-Vermittlungen das Londoner Protokoll, das einen Baustopp und die Rückführung von 95 Prozent des Wassers in das alte Donauebett vorsah.<sup>807</sup> Die Slowakei hielt sich jedoch nicht an diese Abmachung und führte nur 20 Prozent des Wassers zurück. Im Januar 1993 schlug die EG vor, zwei Drittel des Wassers zurückzuführen, aber auch darauf vermochten sich die beiden Staaten nicht zu einigen. Am 7. April 1993 kamen Ungarn und die Slowakei einem dringenden Aufruf des Europäischen Parlaments nach, legten den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof vor und bekräftigten, den Spruch des Gerichtshofs als endgültig und bindend anzuerkennen.<sup>808</sup> In ihrem "Special Agreement" baten die Parteien den Internationalen Gerichtshof, zu entscheiden

- a) whether the Republic of Hungary was entitled to suspend and subsequently abandon, in 1989, the works on the Nagymaros Project and on the part of the Gabčíkovo Project for which the Treaty attributed responsibility to the Republic of Hungary;
  - b) whether the Czech and Slovak Federal Republic was entitled to proceed, in November 1991, to the "provisional solution" [otherwise Variant C] and to put into operation from October 1992 this system, [...];
  - c) what are the legal effects of the notification, on 19 May 1992, of the termination of the [1977] Treaty by the Republic of Hungary.
- [...] The Court is also requested to determine the legal consequences, including the rights and obligations for the Parties, arising from its Judgment on the questions [above].<sup>809</sup>

---

806 Statement by the Government of the Republic of Hungary, 23.10.1992, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release No. 51/1992, 24.10.1992, S. 2. Nach den Friedensverträgen verläuft die Grenze in der Strommitte.

807 Vgl. Okolicsanyi, 11.12.1992, a.a.O. (Anm. 112), S. 53.

808 Vgl. Fisher, 17.9.1993, a.a.O. (Anm. 110), S. 9, und: Special Agreement for Submission to the International Court of Justice of the Differences between the Republic of Hungary and the Slovak Republic Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release No. 1993/25, 4.5.1993.

809 Special Agreement, ebd.

Das über die Sachfragen hinausgehende Konfliktpotential dieses Streits wurde von westlichen Staaten als brisanter empfunden als von den betroffenen Parteien selbst. Gerade deswegen war es wichtig, den Fall dem Internationalen Gerichtshof vorzulegen. Darüber hinaus war dies das allererste Mal, daß zwei ehemals sozialistische Staaten, die die Kompetenz des Gerichtshofs früher beständig abgelehnt hatten, ihm nun einen Streitfall vorlegten und damit neuen Respekt für internationales Recht bewiesen. Der Streit um Gabčíkovo-Nagymaros war der bisher bedeutendste Konflikt zwischen Ungarn und der Slowakei. Er hat zunächst ökonomisch-ökologische Qualität, wobei die wirtschaftliche Bedeutung des Vorhabens stark asymmetrisch verteilt ist: Für die Slowakei, die Ende 1991 nur 14 Prozent ihres Energiebedarfs selbst deckte, ist das Projekt von überragender wirtschaftlicher Bedeutung, für Ungarn nicht. Dementsprechend wurden auch die ökologischen Aspekte stark unterschiedlich bewertet. Insgesamt, so Schöpflin, "the Hungarian government did not understand, that solid Slovak interests were behind the GNB."<sup>810</sup> Darüber hinaus verstand sie nicht, daß die früheren Mitglieder der tschechischen Oppositionsbewegung, die 1989 an die Macht gekommen waren, die Slowakei im Rahmen der Föderation nicht in Fragen herausfordern wollten, die diese als vitale Interessen definierte. Die in Ungarn zwischen 1990 und Mitte 1992 dominante Annahme, daß ungarische Außenpolitik gegenüber dem nördlichen Nachbarstaat ausschließlich über Prag gemacht werden könne, erwies sich als illusionär. Dazu kam, daß das Vorhaben in der Slowakei als Symbol der neugewonnenen Souveränität, als "shining proof of national culture", so der Projektleiter, bewertet wurde.<sup>811</sup> Darüber hinaus bekam der Streit ethnopolitische Züge, als die ungarischen Parteien in der Slowakei gegen das Projekt auftraten, und Mitglieder der Minderheit die Regierung beschuldigten, es gehe ihr weniger um Energie als um eine Veränderung der ethnischen Siedlungsstruktur in den Minderheitengebieten.<sup>812</sup> Die Bewertung der Umleitung der Donau als Völkerrechts- und Grenzverletzung seitens der ungarischen Regierung verlieh dem Dissens zusätzliches Gewicht. Damit war eine ganze Reihe eskalierender Faktoren versammelt, die den Konflikt hätten weiter zuspitzen können. Vor diesem Hintergrund ist es außerordentlich bemerkenswert, daß die EG-Vermittlung griff, und sich beide Seiten bereit erklärten, einen ökonomisch-ökologischen Konflikt mit völkerrechtlichen und potentiell auch ethnopolitischen Aspekten auf die zivile Dimension eines Rechtsstreits zurückzuführen und ihre souveränen Ansprüche dem Spruch einer dritten Instanz zu unterwerfen. Im Fall von Gabčíkovo-Nagymaros hat unabhängig vom Urteil des Internationalen Gerichtshofs das gemeinsame Interesse beider

---

810 Schöpflin 1993, a.a.O. (Anm. 7), S. 22 (GNB = Gabčíkovo-Nagymaros Barrage).

811 Zit. nach Fisher, 17.9.1993, a.a.O. (Anm. 110), S. 11-12.

812 Vgl. ebd., S. 12.

Staaten an der Westintegration und die Achtung vor rechtsstaatlichen Prinzipien gesiegt.

Trotz der Tatsache, daß der Fall vor Beginn seiner Amtszeit dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt worden war, unternahm Ministerpräsident Horn wiederholt Anstrengungen, um eine außergerichtliche Lösung zu erreichen. Er unterschätzte dabei allerdings die Schwierigkeiten, die einer Verhandlungslösung entgegenstanden. Erstens ist eine Regelung durch den Gerichtshof schon als solche außerordentlich nützlich. Ein unparteiliches Gremium von hohem Ansehen entscheidet den Fall und niemand in den betroffenen Ländern kann das Urteil aus politischen Gründen in Frage stellen. Zweitens ist der Fall höchst komplexer Natur und jede Regelung hätte Kenntnisse erfordert, die dem Ministerpräsidenten und seinem engeren Stab nicht zu Verfügung standen. Drittens war es angesichts der relativ gespannten Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn unwahrscheinlich, daß es gelingen könne, den Fall vom Gesamtkontext abzukoppeln. Mehr als zwei Jahre nach dem Amtsantritt der Regierung Horn sagte der Außenminister auf einer Pressekonferenz, daß Ungarn nicht an einem Abkommen interessiert sei, das schlechter sei als das, was man von einer Gerichtsverhandlung erwarten könne. "Eine außergerichtliche Lösung wäre eine Möglichkeit gewesen oder wäre eine solche, die untersucht werden sollte. Dessen ungeachtet gibt es keinen Fortschritt."<sup>813</sup>

Im Frühjahr 1997 fanden Anhörungen vor dem Internationalen Gerichtshof statt. Dort und in den schriftlichen Unterlagen (Memorandum, Gegenmemorandum und Antwort) bat Ungarn den Gerichtshof, wie folgt zu entscheiden: Erstens sei Ungarn berechtigt gewesen, die Arbeiten am Nagymaros-Projekt und an jenem Teil des Gabčíkovo-Projekts, für das Ungarn nach dem Vertrag die Verantwortung trug, auszusetzen und dann aufzugeben. Zweitens sei die Tschechische und Slowakische Föderative Republik nicht berechtigt gewesen, die 'vorläufige Lösung' (die Umleitung der Donau) zu verfolgen. Aus der Bitte um ein solches Urteil leitete Ungarn verschiedene Ansprüche ab, insbesondere daß die Slowakei die Verantwortung für die Inbetriebnahme der 'vorläufigen Lösung' trägt. Danach ist die Slowakei für den Schaden und die Verluste verantwortlich, den Ungarn und ungarische Bürger durch die Inbetriebnahme der 'vorläufigen Lösung' erlitten haben. Der Gerichtshof sollte beschließen, daß die Slowakei dafür Entschädigung bezahlen muß. Wenn sich die Parteien nicht innerhalb von sechs Monaten auf die Höhe der Entschädigung einigen könnten, sollte der Gerichtshof darüber entscheiden. Ungarn bat den Gerichtshof, zu entscheiden, daß die Slowakei verpflichtet sei, die Donau in ihr ursprüngliches Bett entlang der internationalen Grenze zwischen den beiden Ländern zurückzuleiten, ferner, den früheren Zustand der Donau wie-

---

813 Kovács, zit. nach: Miklós Újvári, A külügyminiszter a magyar diplomácia egy évéről: Helyben járás a boszi vitában [Der Außenminister über ein Jahr ungarischer Diplomatie: Streit um Bös tritt auf der Stelle], in: Magyar Hírlap, 28.11.1996.

derherzustellen, und schließlich, angemessene Garantien gegen eine Wiederholung des Schadens bereitzustellen, den Ungarn und ungarische Bürger erlitten hatten.

Die Slowakei bat im schriftlichen Material und in den Anhörungen den Gerichtshof wie folgt zu entscheiden: Erstens sei der Vertrag vom 16. September 1977 zwischen der Tschechoslowakei und Ungarn in Kraft und sei dies seit seinem Abschluß gewesen mit der Folge, daß die Vertragskündigung durch Ungarn vom 19. Mai 1992 nicht rechtswirksam sei. Zweitens sei Ungarn nicht berechtigt gewesen, die Arbeiten am Nagymaros-Projekt und an jenem Teil des Gabčíkovo-Projekts, für das Ungarn nach dem Vertrag die Verantwortung trug, auszusetzen und dann aufzugeben. Drittens sei das Vorgehen bei und die Inbetriebnahme der 'vorläufigen Lösung' rechtmäßig gewesen. Viertens müsse Ungarn fortan jedes Verhalten unterlassen, das die volle Umsetzung des Vertrags von 1977 behindert und müsse ohne Verzögerung alle notwendigen Schritte einleiten, um seinen eigenen Verpflichtungen nachzukommen, um das Vertrauen in den Vertrag wiederherzustellen. Fünftens sei Ungarn infolge seines Vertragsbruchs verpflichtet, die Slowakei in vollem Umfang für ihre Verluste und erlittenen Schäden, einschließlich Zinsen und entgangener Profite, zu entschädigen. Den Umfang der Entschädigung solle der Gerichtshof in einer späteren Phase festlegen. Sechstens sollten die Parteien sofort Verhandlungen beginnen, um einen neuen Zeitplan und Maßnahmen zur Umsetzung des Vertrags zu verabschieden und um die Höhe der Entschädigung von Ungarn an die Slowakei festzulegen. Einigten sich die Parteien nicht innerhalb von sechs Monaten, so könne jede von ihnen den Gerichtshof um ein weiteres Urteil bitten, das die Modalitäten der Ausführung seines ersten Urteils festlegt.<sup>814</sup>

Das Urteil des Gerichtshofs entsprach realistischen Erwartungen. Seine Kernsätze lassen sich wie folgt zusammenfassen:

The Court cannot accept Hungary's argument to the effect that, in 1989, in suspending and subsequently abandoning the works for which it was still responsible at Nagymaros and Dunakiliti [...]. The conduct of Hungary can only be interpreted as an expression of its unwillingness to comply with at least some of the provisions of the Treaty [of 1977] and the Protocol of 6 February 1989, as specified in the Joint Contractual Plan. The effect of Hungary's conduct was to render impossible the accomplishment of the system of works that the Treaty expressly describes as 'single and indivisible'.<sup>815</sup>

---

814 Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project, in: <http://www.icj-cij.org>, 25 September 1997, S. 9-11.

815 Ebd., Abs. 48, S. 24.

Der Gerichtshof setzte sich dann mit der Argumentation Ungarns auseinander, daß es die Arbeiten 1989 wegen drohender Umweltschäden habe aussetzen müssen, und kam zu dem Schluß, daß

serious though these uncertainties might have been they could not, alone, establish, the objective existence of a 'peril' in the sense of a component element of a state of necessity. [...] The Hungarian argument on the state of necessity could not convince the Court unless it was at least proven that a real, 'grave' and 'imminent' 'peril' existed in 1989 and that the measures taken by Hungary were the only possible response to it.<sup>816</sup>

Nach einer ausführlichen Argumentation kam der Gerichtshof zu der Schlußfolgerung:

[...] with respect to both Nagymaros and Gabčíkovo, the perils invoked by Hungary, without prejudging their possible gravity, were not sufficient established in 1989, nor were they 'imminent'; and that Hungary had available to it at that time means of responding to these perceived perils other than the suspension or abandonment of works with which it had been entrusted.<sup>817</sup>

Damit wurde die Argumentation Ungarns, die sich vorrangig, aber keineswegs ausschließlich auf Umwelterwägungen stützte, vom Gerichtshof nicht nachvollzogen.

Im Rahmen der 'vorläufigen Lösung' oder Variante C war die Donau auf das Territorium der (Tschecho)Slowakei umgeleitet worden. Ungarn hatte gegen dieses Vorhaben, das Gabčíkovo-Kraftwerk einseitig in Betrieb zu nehmen, fortgesetzt protestiert. Die Slowakei hatte argumentiert, daß dies "as a countermeasure"<sup>818</sup> gerechtfertigt gewesen sei. Durch die Inbetriebnahme von Variante C eigneten sich die Tschechoslowakei und später die Slowakei das Donauwasser an, bevor es in das Hauptbett des Flusses zurückgeführt wurde, "despite the fact that the Danube is not only a shared international watercourse but also an international boundary river."<sup>819</sup> Aus diesen Gründen kam der Gerichtshof zu dem Schluß, daß durch die Inbetriebnahme von Variante C "Czechoslovakia committed an internationally wrongful act."<sup>820</sup>

Was die Vertragsbeendigung durch Ungarn betrifft, urteilte der Gerichtshof, daß "the notification of termination by Hungary on 19 May 1992 was premature."<sup>821</sup> Das Gericht beschloß, daß die "notification of the termination by

---

816 Ebd., Abs. 54, S. 26.

817 Ebd., Abs. 57, S. 28.

818 Ebd., Abs. 70, S. 32.

819 Ebd., Abs. 78, S. 33.

820 Ebd., Abs. 82, S. 34.

821 Ebd., Abs. 108, S. 42.

Hungary [...] did not have legal effect of terminating the 1977 Treaty and related instruments."<sup>822</sup>

Beiden Seiten wurde das Recht auf Entschädigung zugesprochen, der Gerichtshof war jedoch nicht gebeten worden, die Höhe der Schäden festzustellen. In ihrem "Special Agreement", mit dem sie den Fall dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt hatten, waren die Slowakei und Ungarn übereingekommen, unmittelbar nach dem Urteil Verhandlungen über dessen Umsetzung aufzunehmen. Sie hatten darin auch festgelegt, daß "either Party may request the Court to render an additional Judgement to determine the modalities for executing its Judgement,"<sup>823</sup> falls sie sich nicht innerhalb von sechs Monaten nach dem ersten Urteil über das weitere Vorgehen einigen könnten.

Der Zeitpunkt der Urteilsverkündung, der 25. September 1997, war für beide Seiten politisch ungünstig. Zum Ende der im "Special Agreement" vorgesehenen Frist von sechs Monaten (25. März 1998) standen in beiden Ländern Wahlen an, in Ungarn im Mai 1998 und im September 1998 in der Slowakei. Wenn man die gespannten bilateralen Beziehungen und insbesondere das Fehlen jeden Fortschritts bei Minderheitenrechten in Rechnung stellt, dann konnte jede Einigung mit der Slowakei bei einem solch kontroversen Thema wie der Staudammfrage zu einem brisanten Faktor für den ungarischen Wahlkampf werden. Aus unterschiedlichen Gründen gilt daselbe für die Slowakei. Es ist sicher zu entscheiden, welche Seite den Rechtsstreit 'gewann' oder 'verlor'. Zu beobachten war jedoch, daß das Urteil von Teilen der ungarischen Regierung einschließlich des Ministerpräsidenten als Niederlage bewertet wurde. Horn sagte: "[D]as Urteil ist kein Erfolg, schon gar kein Sieg, es ist jedoch auch kein Fehlschlag, da es den Weg zu einer Verhandlungslösung mit der Slowakei eröffnet."<sup>824</sup> Ein gewisses Gefühl der Demütigung führte dazu, daß man nach Verantwortlichen für den Fehlschlag suchte. Man fand sie unter denjenigen, die die Chancen des Rechtsstreits positiver dargestellt und die Meinung vertreten hatten, daß das Gericht der Umwelt-Argumentation Ungarns folgen werde. Der Ministerpräsident fühlte sich in seinen früheren Bemühungen bestätigt, eine außergerichtliche Lösung zu finden. Darüber hinaus warf er im Parlament der früheren konservativen Regierung vor, zwischen 1990 und 1993 keine ernsthaften Studien über die ökologischen Auswirkungen des Staudammsystems durchgeführt zu haben.<sup>825</sup> Da sich die ungarische Argumentation vor dem Gerichtshof und auch noch danach primär auf ökologische Gründe stützte, kann man diese Erklärung Horns nur als ernsthafte Schwächung der Position Ungarns werten, bzw. legte sie offen, wie schwach diese Position möglicherweise von Anfang an gewesen war.

---

822 Ebd., Abs. 115, S. 43.

823 Special Agreement, Art. 5, a.a.O. (Anm. 115).

824 Zit. nach: Sz. A. J., Heves vízlépcsővíta a parlamentben: Horn - a hágai döntés nem siker [Erhitzte Staudamm-Debatte im Parlament: Horn - die Haager Entscheidung ist kein Erfolg], in: Magyar Hírlap, 2.12.1997.

825 Ebd.

Da die Staudamm-Frage in Ungarn auf jeder nur denkbaren gesellschaftlichen und politischen Ebene höchst umstritten ist,<sup>826</sup> war es unmöglich, das Thema zu neutralisieren und seine internationale von der innenpolitischen Dimension abzukoppeln. Dies führte zu einer Situation, in der das Drängen des Ministerpräsidenten auf einen Durchbruch in Konflikt geriet mit dem Interesse, die Erledigung einer solch kontroversen Angelegenheit bis nach den Wahlen aufzuschieben. Damit scheint es so, als ob die Staudamm-Frage wieder zu einem zentralen innenpolitischen Thema werden könnte. Andererseits scheint es im wesentlichen gelungen zu sein, zu verhindern, daß das Thema erneut die slowakisch-ungarischen Beziehungen belastet.

*Beitritt der Slowakei zum Europarat.* Anfang 1993 stand die Aufnahme der Slowakei in den Europarat an, dem die Tschechoslowakei bereits angehört hatte. Für die Westreputation der Slowakei war dieser Schritt um so bedeutender, als auch das Assoziierungsabkommen mit der EG neu auszuhandeln war, und diese auf der Einfügung einer Minderheitenklausel bestand.<sup>827</sup> Nach den Regeln des Ministerrates des Europarats erfordern Neuaufnahmen Einstimmigkeit; damit war die Zustimmung oder Enthaltung der ungarischen Regierung erforderlich. Diese hatte bereits bei der Aufnahme der Slowakei in die KSZE am 15. Dezember 1992 nachdrücklich darauf hingewiesen, daß sie von dem neuen Mitglied die Beachtung der KSZE-Prinzipien zu Menschen- und Minderheitenrechten erwarte. In ungarischen diplomatischen Kreisen hatte man in Erwägung gezogen, den Beitritt der Slowakei zur KSZE zu blockieren, wenn diese nicht die Einhaltung der Menschen- und insbesondere der Minderheitenrechte garantiere und den Streit um das Gabčíkovo-Kraftwerk einer friedlichen Streitschlichtung zuführe. Einige Länder brachten die ungarische Regierung aber mit Erfolg von diesem Versuch, die Slowakei zu isolieren, ab. Statt dessen mußte sich Außenminister Jeszenszky mit folgender Erklärung vor dem KSZE-Ministerrat zufrieden geben:

The Government of Hungary, while joining the consensus to admit the Czech Republic and Slovak Republic as participating States of the CSCE, considers it necessary to emphasize that adequate attention should be paid to the implementation of CSCE principles and commitments by all partici-

---

826 Die beiden Koalitionsparteien, die parlamentarische Opposition und verschiedene Bürgerinitiativen vertraten unterschiedliche Positionen, angesehene Intellektuelle veröffentlichten einen offenen Brief an die Regierung (vgl. *Nyílt levél a magyar kormányhoz: Vízet a Dunába!* [Offener Brief an die ungarische Regierung: Laßt Wasser in die Donau!], in: *Népszabadság*, 22.10.1997).

827 Das Assoziierungsabkommen zwischen der EG und der Tschechoslowakei, das am 16. Dezember 1991 unterzeichnet wurde, trat mit Ausnahme des Interimsabkommens, das ab 1. März 1992 angewendet wurde, niemals in Kraft. Aufgrund der Teilung der CSFR mußten zwei neue Assoziierungsabkommen ausgehandelt werden, dasjenige zwischen der EG und der Slowakei wurde am 4. Oktober 1993 unterzeichnet und trat am 1. Februar 1995 in Kraft. Die Präambeln des tschechischen und des slowakischen Europa-Abkommens sprechen explizit "the rights of persons belonging to minorities" an (zit. nach: Barbara Lippert, *Shaping and Evaluating the Europe Agreements - The Community Side*, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider [Hrsg.], *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States*, Bonn 1995, S. 238).

pating States. In this context, the Government of Hungary attaches particular importance to the implementation of principle VII of the Helsinki Final Act 'Respect for human rights and fundamental freedoms, including the freedom of thought, conscience, religion and belief', to the commitments inscribed in the report of the meeting of experts on national minorities in Geneva and to the 'Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE'. [...] The Government of Hungary considers it of utmost significance that principle V of the Helsinki Final Act on 'Peaceful settlement of disputes' be implemented in practice. We assume that on the basis of this commitment the obligations accepted by the Czech and Slovak Federal Republic and the Republic of Hungary relating to the settlement of the dispute over the Danube Barrage System [...] will be fully respected by both successor states of the Czech and Slovak Federal Republic.<sup>828</sup>

Man fragt sich, ob hier wirklich dieselbe Person sprach, die die Slowakei kurz zuvor auf die Tatsache aufmerksam gemacht hatte, daß "[...] it must be realized that the present European Community is even more afraid of quarrelsome member states than it is of poor member states."<sup>829</sup>

Die ungarischen Parteien in der Slowakei legten am 4. Februar 1993 ein 21 Punkte umfassendes Memorandum zur Aufnahme der Slowakei in den Europarat vor, in dem sie ihre Einwände gegen die slowakische Verfassung vorbrachten und in einer Reihe von Fragen Rechtsverletzungen und diskriminierende Akte reklamierten. Dies bezog sich unter anderem auf die Beseitigung zweisprachiger Ortsschilder, das Verbot der Benutzung ungarischer Namen und Vornamen in Geburtsregistern und die geplante Verwaltungsreform, die die ethnische Zusammensetzung der bisherigen Verwaltungsdistrikte zum Nachteil der ungarischen Minderheit ändern würde.<sup>830</sup> Am 22. März 1993 legte die Berichterstatterin der Parlamentarischen Versammlung, Halonen, ihren Bericht vor, der die Aufnahme der Slowakei in den Europarat empfahl. Dort heißt es zusammenfassend zur Lage der Minderheiten in der Slowakei:

The constitution also secures a number of rights for minorities. In this respect, the rapporteurs noted that in practice certain improvements were necessary and a number of recommendations were made in this respect, particularly with regard to the use of the Hungarian language in regions with a large Hungarian population.<sup>831</sup>

---

828 Statement by Dr. Géza Jeszenszky, Minister for Foreign Affairs of the Republic of Hungary in the CSCE Council of Ministers (Stockholm, December 15, 1992), Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release No. 61/1992, 17.12.1992, S. 2-3.

829 Jeszenszky, 2.9.1992, a.a.O. (Anm. 6), S. 4.

830 Vgl. Memorandum by the Coexistence Political Movement, Hungarian Christian Democratic Movement, Hungarian People's Party and the Hungarian Civic Party on the Slovak Republic's Future Admission to the Council of Europe, Bratislava, 4.2.1993.

831 Halonen-Bericht, 22.3.1993, a.a.O. (Anm. 97), S. 8.

Alle Parteien und die Regierung der Slowakei hätten zugesagt, so der Halonen-Bericht, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Europäische Charta für Regional- und Minderheitensprachen zu unterzeichnen sowie Lösungen für die Minderheitenprobleme auf der Grundlage der Empfehlung 1201 des Europarats zu suchen.<sup>832</sup> In einer Rede vor dem Ministerrat des Europarats betonte Außenminister Moravčík am 6. Mai noch einmal ausdrücklich, daß die Slowakei bereit sei, die Empfehlungen der Berichterstatter aufzunehmen

including the question of the free choice first name in the mother tongue for children of Hungarian minority, the bilingual names of towns, villages, streets, public plans and buildings. Regarding the full choice of the first names in the mother tongue I would like to add, that current regulation belong to the bad heritage of the communist past [...]. This law shall be amended during the month of May.<sup>833</sup>

Am 25. Mai unterstrichen die ungarischen Parteien in der Slowakei noch einmal, daß bestimmte Kriterien, darunter die Beseitigung von Diskrepanzen zwischen der slowakischen Verfassung und Empfehlung 1201, die Änderung des Sprachgesetzes und die Aufhebung der Beneš-Dekrete, vor einem Beitritt zum Europarat erfüllt werden sollten.<sup>834</sup> Mit diesen Forderungen wandten sie sich auch an die Generalsekretärin des Europarats, Lalumière.<sup>835</sup>

Angesichts der Entschlossenheit der ungarischen Parteien in der Slowakei, den Europarat als Mittel einzusetzen, um eine wesentlich bessere Behandlung der ungarischen Minderheit zu erreichen, fand sich die ungarische Regierung in einer schwierigen Lage. Etwa seit Anfang 1991 hatte sie der Minderheitenfrage in den bilateralen Beziehungen zu den entsprechenden Nachbarstaaten Priorität eingeräumt. Andere Aspekte waren dem untergeordnet worden, und die Organisationen der ungarischen Minderheiten hatten damit ein de facto-Vetorecht in zwischenstaatlichen Beziehungen gewonnen. Wenn die ungarische Regierung vor diesem Hintergrund die Minderheit in der Slowakei unterstützen wollte, mußte sie verschiedene Optionen erwägen. Die härteste war

---

832 Vgl. ebd., S. 9.

833 Address of the Slovak Foreign Minister J. Moravčík at the Committee of Ministers of the Council of Europe concerning Slovakia's interest in becoming a member of the Council of Europe, Strasbourg, May 6, 1993, in: Slovak Foreign Policy Documents 1993, a.a.O. (Anm. 87), S. 61. Daß Mitglieder anderer Verfassungsorgane der Slowakei diese Verpflichtungen weniger ernst nahmen, unterstrich eine Stellungnahme des Präsidenten des Verfassungsgerichts, Cic, der die Meinung vertrat, daß die Empfehlungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats "do not and cannot have legal implications for the state agencies of the Slovak Republic" (zit. nach Reich, 10.12.1993a, a.a.O. [Anm. 20], S. 41).

834 Vgl. Position of the Hungarian Parties Represented in the Slovak Republic's Parliament on the Question of Slovakia's Admission into the Council of Europe, Bratislava, 25.5.1993.

835 Vgl. Reich, 10.12.1993a, a.a.O. (Anm. 20), S. 38.

offensichtlich, den Antrag der Slowakei abzulehnen. Am 17. Juni informierte der ungarische Botschafter den Europarat, daß Ungarn bei der für den 30. Juni angesetzten Ministerratsitzung mit Nein stimmen werde, um die Aufnahme zu verschieben, da die Slowakei den Empfehlungen des Europarats noch nicht nachgekommen sei. Angesichts des fehlgeschlagenen Versuches Ungarns, die Aufnahme der Slowakei in die KSZE zu verhindern, war es erstaunlich, daß die ungarische Regierung nicht begriff, daß der zweite Versuch, Bratislava zu isolieren, ihr kaum internationale Unterstützung und Sympathie eintragen würde. Der Politische Ausschuß der Parlamentarischen Versammlung empfahl die Aufnahme und die ungarische Regierung sah sich bald massivem internationalen Druck ausgesetzt. Nicht nur die Ministerpräsidenten Tschechiens und Polens, Klaus und Suchocka, intervenierten, sondern auch mehrere EG-Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland,<sup>836</sup> das der Ansicht war, daß die zwei Folgestaaten der Tschechoslowakei gleichzeitig aufgenommen werden sollten. Unter diesen Umständen enthielten sich die ungarischen Delegierten in der Parlamentarischen Versammlung am 29. Juni der Stimme, nachdem die Versammlung zwei Zusatzanträge angenommen hatte, die die Rücknahme der diskriminierenden Elemente der Beneš-Dekrete und die Einrichtung eines Überwachungsmechanismus für die von der Slowakei übernommenen Verpflichtungen beinhalteten.<sup>837</sup> Am 30. Juni 1993 nahm der Ministerrat die Slowakei bei erneuter Stimmenthaltung Ungarns auf. Aber auch danach bekräftigte die ungarische Regierung ihre Vorbehalte und bestand darauf, daß es besser gewesen wäre, wenn die Slowakei ihre Verpflichtungen vor der Aufnahme erfüllt hätte.<sup>838</sup> Die wiederholten Versuche Ungarns, die Slowakei und Rumänien zu isolieren, erweckten bei westlichen Organisationen das Mißtrauen, daß Neumitglieder versuchen könnten, andere Kandidaten aus EU oder NATO herauszuhalten. Diese Sorge schlug sich in der Erweiterungsstudie der NATO von 1995 nieder.<sup>839</sup>

Wie beim Gabčíkovo-Nagymaros-Projekt wurde die Lösung des Konflikts um die Aufnahme der Slowakei in den Europarat maßgeblich von westlichen Staaten gestaltet, und dennoch folgt sie einem anderen Muster: Während die EG in der Staudamm-Frage als Vermittler auftrat, der die beiden Kontrahenten überzeugen konnte, die Lösung einer dritten Instanz zu überantworten, den Konflikt von der politischen in die juristische Dimension zu verschieben und damit zu entschärfen, kann man von einer wie immer gearteten einvernehmlichen Lösung in der Frage des Beitritts der Slowakei zum Europarat nicht sprechen. Hier war die ungarische Regierung völlig isoliert und mußte sich gegen ihre Überzeugung dem internationalen Druck beugen, ohne daß dabei zu diesem Zeitpunkt der zugrundeliegende Konflikt einer Lösung schon

836 Vgl. ebd., S. 38-39; sowie: Nach Einlenken Ungarns die Slowakei im Europarat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1.7.1993.

837 Vgl. Reisch, 10.12.1993a (Anm. 20), S. 39.

838 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release No. 35/1993, 30.6.1993.

839 Vgl. Kap. II, Abschnitt.2.2.

nähergekommen wäre. Der vielleicht wichtigste Aspekt dieses Vorgangs ist, daß die ungarische Minderheitenpolitik, die sich maßgeblich auf den Versuch gestützt hatte, Nachbarstaaten über internationalen Druck zur Verbesserung des Minderheitenschutzes zu bewegen, hier erstmals in einer wichtigen und öffentlich verhandelten Frage an ihre Grenzen stieß. Insofern stellt die Aufnahme der Slowakei in den Europarat einen Wendepunkt für die Minderheitenpolitik Ungarns dar, nicht in dem Sinne, daß die Regierung Antall deswegen ihre Politik geändert hätte, aber die Bedingungen für diese Politik waren andere geworden.

*Grundlagenvertrag.* Als Meciar im September 1992 Budapest besuchte, lehnte er das ungarische Angebot eines bilateralen Minderheitenvertrages rundweg ab.<sup>840</sup> Antall und Meciar einigten sich aber auf die Einrichtung dreier gemeinsamer Parlamentskommissionen zu den Minderheiten in beiden Ländern, zu Einzelfragen des bilateralen Verhältnisses und zum Gabčíkovo-Nagymaros-Projekt.<sup>841</sup> Damit wurde eine Ebene gefunden, die nicht unwesentlich zur Aufrechterhaltung der Kommunikation zwischen beiden Ländern beitrug. Im März 1993 forderte Außenminister Moravčík bei einem Besuch in Budapest erstmals eine Verknüpfung von Grenz- und Minderheitenfrage in einem Grundlagenvertrag, wobei er sich ausdrücklich auf das Beispiel des ungarisch-ukrainischen Vertrages bezog.<sup>842</sup> Wenig später sagte Moravčík:

We proposed that a treaty on cooperation between our two states be concluded which would, besides anything else, acknowledge the unchangeability of the Hungarian-Slovak border by any means whatsoever be concluded. Such a step would advance our mutual relations to such a position that the discussed issue of the status of the Hungarian minority in Slovakia would acquire a different dimension as well.<sup>843</sup>

Während Moravčík sagte, erst die Grenzfrage, dann die Minderheiten, stellte sich dieser Zusammenhang für Bába genau umgekehrt dar: "The basic treaty with Slovakia can only be made if the Slovak politicians show a readiness to fulfill the rightful demands of the minorities. Only then can the question of the inviolability of borders be tackled, [...]"<sup>844</sup> Bekanntlich war die Regierung Antall aber nicht bereit, mit der Slowakei und Rumänien über die Helsinki-Formel hinauszugehen. So war die Debatte über den Grundlagenvertrag während der Amtszeit der Antall-Regierung durch die Inkongruenz der jeweiligen Interessen in den Bereichen Minderheiten und Grenzen blockiert. Zwar

---

840 Vgl. Meciar gegen bilateralen Minderheitenvertrag mit Ungarn, Radio Československo, 8.9.1992, 1613 GMT, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 9.9.1992, S. 13/14.

841 Vgl. Reisch, 23.10.1992, a.a.O. (Anm. 3), S. 28/29.

842 Vgl. Reisch, 17.12.1993, a.a.O. (Anm. 94), S. 19.

843 Jozef Moravčík, Address of the Slovak Foreign Minister at the Foreign Policy Society meeting concerning the Slovakia's place in Europe, Copenhagen, April 14, 1993, in: Slovak Foreign Policy Documents 1993, a.a.O. (Anm. 87), S. 48.

844 Bába 1994, a.a.O. (Anm. 79), S. 19.

erinnerte man sich gelegentlich daran, daß der Westen nicht bereit ist, mitteleuropäische Streitigkeiten in seine Organisationen hereinzuholen, aber das gemeinsame Ziel der Westintegration und der Erwartungsdruck des Westens hatten nicht genügend Gewicht, um einen Durchbruch zu erreichen. Das hatte wohl auch damit zu tun, daß der westliche Druck in dieser Frage noch nicht genügend formiert war: Der Balladur-Plan vom Mai 1993 wurde erst auf dem Brüsseler EU-Gipfel im Dezember 1993 als Stabilitätspakt übernommen<sup>845</sup> und ließ zudem in seiner ersten Fassung die Möglichkeit friedlicher Grenzveränderungen zu.<sup>846</sup> Dies stieß auf scharfe Kritik der slowakischen Regierung, Ministerpräsident Meciar erklärte im Oktober 1993: "The plan of the French Prime Minister contains a number of positive impulses, but we cannot, in any case, accept the part of the plan which addresses the possibility of preventive border changes in the interest of satisfying requests of nationalities."<sup>847</sup> Die Slowakei versuchte, dem westlichen Druck auch dadurch gegenzusteuern, daß sie ihre Schritte in Sachen Grundlagenvertrag mit Rumänien abstimmte.<sup>848</sup> Deutlicher Beleg dafür ist eine Passage im slowakisch-rumänischen Freundschaftsvertrag vom 24. September 1993, in der es heißt, daß sich die Parteien verpflichten, nicht zuzulassen, daß die Ausübung der Minderheitenrechte "gegen die Interessen der anderen vertragschließenden Partei benutzt wird."<sup>849</sup> Eine Auflösung der Blockadesituation kam erstmals in Sicht, als die gemäßigte Regierung Moravčík im März 1994 Meciar ablöste. Aber als sich die beiden neuen Ministerpräsidenten Boross und Moravčík Anfang Mai 1994 trafen,<sup>850</sup> da hatte ersterer nur noch wenige Tage zu regieren. Die Unfähigkeit, sich auf einen Grundlagenvertrag zu einigen, verhinderte nicht Übereinkommen in Einzelfragen. So unterzeichneten die Verteidigungsminister Für und Andrejčak am 4. Oktober 1993 ein Militärabkommen, das einen Informationsaustausch bezüglich Truppenbewegungen, den Austausch von Beobachtern und Koordination bei der Luftverteidigung und Flugsicherung in Grenzgebieten vorsah. Aber schon die scheinbar einfache Frage der Öffnung einiger zusätzlicher Grenzübergänge erwies sich im Herbst 1993

---

845 Vgl. Schlußfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 10. und 11. Dezember 1993 in Brüssel (gekürzt), in: Europa-Archiv, Folge 1/1994, S. D 21 u. D 24-26.

846 In der ursprünglichen Fassung des Balladur-Plans heißt es: "Without taking sides a priori, the possibility cannot be ruled out that these agreements may lead to minor rectifications of borders, the intangibility of which would then be established by the conference." (French Proposal for a Pact on Stability in Europe, submitted to the summit meeting of the European Council, Copenhagen, 22 June 1993, in: Stockholm International Peace Research Institute [Hrsg.], SIPRI Yearbook 1994, S. 247-249, hier S. 247).

847 Meciar, 9.10.1993, a.a.O. (Anm. 87), S. 105.

848 Vgl. Reisch, 17.12.1993, a.a.O. (Anm. 96), S. 21/22.

849 Vertrag zwischen der Slowakei und Rumänien über freundschaftliche Beziehungen vom 24. September 1993 (Auszug), in: Georg Brunner/Günther H. Tontsch, Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien, Bonn 1995 (Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen, Minderheitenschutz im östlichen Europa, Bd. 4), S. 198/199.

850 Vgl. Slowakisch-ungarische Annäherung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.5.1994.

wegen unzureichender Auslieferungsabkommen als schwierig.<sup>851</sup> Der fehlende Grundlagenvertrag bremste die Entwicklung auch in Einzelfragen. Am 5. August 1994 besuchte der neue ungarische Ministerpräsident Horn Bratislava, um die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag wieder in Gang zu bringen.<sup>852</sup> Da die Sozialistische Partei in ihrem Wahlprogramm einen Durchbruch in den Nachbarschaftsbeziehungen versprochen hatte,<sup>853</sup> war das nur folgerichtig. Die Tatsache, daß in der Slowakei für den 30. September Parlamentswahlen anstanden und erhebliche Differenzen in der Sache ließen Moravčík jedoch zögern, einen ratifizierungspflichtigen Vertrag noch so kurz vor den Wahlen abzuschließen. Die Verhandlungen kamen erst wieder in Gang, als Meciar, nach monatelanger Koalitionsbildung wieder Ministerpräsident, vom 24. bis 26. Januar 1995 Budapest besuchte und mit Horn übereinkam, den Vertrag bis zum 20. März fertigzustellen. Ein Besuch des stellvertretenden US-Außenministers Holbrooke am 24. Februar in Bratislava und ein Brief Präsident Clintons vom 13. März<sup>854</sup> deuten auf erheblichen westlichen Druck hin. Nach einer hektischen Schlußphase wurde der Vertrag am 19. März auf der Pariser Abschlußkonferenz zum Stabilitätspakt für Europa von Horn und Meciar unterzeichnet.

Der Vertrag kam unter erheblichem politischen und Zeitdruck zustande, da die EU erwartete, daß im Rahmen des Stabilitätspakts zwei Grundlagenverträge unterzeichnet würden. Zwischen Rumänien und Ungarn gelang dies nicht.<sup>855</sup> Der Vertragsabschluß war eine wichtige Demonstration der sozialistisch-liberalen Regierung Ungarns, in erster Linie in Richtung Westen. So sagte der Ministerpräsident zwei Tage nach Unterzeichnung des Vertrages: "Die internationale Gemeinschaft von den Vereinigten Staaten bis Rußland, von Norwegen bis Österreich würdigte die Republik Ungarn, etwas Europäisches getan zu haben, etwas Zivilisiertes, etwas, was seiner Zeit in dieser Region Ostmitteleuropa voraus ist, die durch schwere Spannungen belastet ist, wo Konflikte charakteristisch sind [...]"<sup>856</sup> Der Ministerpräsident wollte den Prozeß schnell abschließen und versprach, den Vertrag innerhalb eines Monats zur Ratifizierung vorzulegen - eine weitere Geste der Entschlossenheit Ungarns, die Beziehungen zu den Nachbarn zu harmonisieren.<sup>857</sup> Die Ratifi-

---

851 Vgl. Reisch, 17.12.1993, a.a.O. (Anm. 96), S. 19/20.

852 Vgl. zum folgenden Abschnitt: Wolfgang Zellner/Pál Dunay, Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 11-12/1995, S. 647-673.

853 Kihívások és Válaszok 1994-1998, Választási Program Magyar Szocialista Párt [Herausforderungen und Antworten 1994-1998, Wahlprogramm der Ungarischen Sozialistischen Partei], Budapest 1994, S. 284.

854 Vgl. Sharon Fisher, Treaty Fails to End Squabbles Over Hungarian Relations, in: Transition, Vol. 1, No. 9, 9.6.1995, S. 4.

855 Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

856 Horn Gyula miniszterelnök hozzászólása [Beitrag von Ministerpräsident Gyula Horn], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. március 21-én, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 21. März 1995], Spalte 6215.

857 Ebd., Spalte 6229.

zierung fand im Juni 1995 statt, weniger als drei Monate nach Unterzeichnung. In der Parlamentsdebatte argumentierte der Außenminister:

[Die] Regulierung der angesprochenen Fragen, die Verbesserung der Beziehungen verbessert eindeutig unsere Integrationschancen, während ein Unterlassen dessen ein kaum überwindbares Hindernis im Integrations-, im Beitrittsprozeß darstellen würde, da die Führer der Europäischen Union und der NATO und ihre Mitgliedsstaaten uns - und genauso unseren Nachbarn - zu verstehen gegeben haben, daß sie die Spannungen zwischen den Staaten Mittel- und Osteuropas nicht in ihre Organisationen importieren wollen. Das haben sie auch in den vergangenen vier Jahren gesagt, eine andere Frage ist, inwieweit die frühere Regierung diese Signale wahrnahm.<sup>858</sup>

Der Vertrag stellte auch ein wichtiges innenpolitisches Signal dar, da er bewies, daß die Regierung auf Gebieten konkrete Ergebnisse vorweisen konnte, in denen ihre Vorgängerin erfolglos war.

Der "Vertrag über gutnachbarliche Beziehungen und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Republik Ungarn und der Slowakischen Republik"<sup>859</sup> behandelt, das sei unterstrichen, nicht nur Grenz- und Minderheitenfragen, sondern das gesamte Spektrum zwischenstaatlicher Kooperation von der wechselseitigen Unterstützung beim Beitritt zu EU und NATO über Zusammenarbeit in den Bereichen von Wissenschaft, Technologie, Umweltschutz, Gesundheit und Verbrechensbekämpfung, der Anerkennung von Bildungsabschlüssen bis hin zur Öffnung neuer Grenzübergänge.

Von den vier strittigen Themenkomplexen - der Grenzfrage, der Frage der Aufhebung der Beneš-Dekrete, des Streits um das Gabcíkovo-Nagymaros-Projekt und der Frage der Minderheitenrechte - fanden zwei keinen Eingang in den Vertrag: Ungeachtet ihrer diesbezüglichen Verpflichtungen aus dem Beitritt zum Europarat weigerte sich die Slowakei, die Beneš-Dekrete aufzuheben, die die Ungarn in der (Tschecho)Slowakei kollektiv für Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg verantwortlich machen. Aufgrund dieser Dekrete war der sog. Bevölkerungsaustausch von 1946 nicht nur symmetrisch angelegt, die Tschechoslowakei durfte darüber hinaus tausend ethnische Ungarn, die der Begehung von Kriegsverbrechen beschuldigt wurden, nach Ungarn ausweisen. Wahrscheinlich wurden mehr Angehörige der ungarischen Minderheit aus der Slowakei vertrieben, als in dem Abkommen vorgesehen war. Die ungarische Regierung und ebenso die konservative Opposition hatten dringend erwartet, daß die Slowakei die Beneš-Dekrete im Rahmen des

858 Kovács László hozzászólása [Beitrag von László Kovács], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. május 23-án, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 23. Mai 1995], Spalte 9053.

859 Treaty on Good-neighbourly Relations and Friendly Co-operation between the Republic of Hungary and the Slovak Republic, Official Translation prepared by the International Law Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary.

Grundlagenvertrages verurteilen würde, was nicht nur von symbolischer Bedeutung gewesen wäre. Dazu kam es aber nicht, da die Slowakei einem solchen Text nicht zustimmen wollte. Während der Ratifizierungsdebatte sagte der Vorsitzende der Kleinlandwirte-Partei, József Torgyán, daß man den Vertrag nicht hätte unterzeichnen dürfen, solange die Beneš-Dekrete nicht widerrufen seien. Er fuhr fort:

Infolge der Beneš-Dekrete wurden mehrere hunderttausend Ungarn vertrieben, mehr als hunderttausend Ungarn wurden getötet, mehrere hunderttausend Ungarn wurden gezwungen, sich als Tschechen oder Slowaken auszugeben, um nicht die schrecklichen Folgen der Kollektivschuld zu tragen - da Ungarn und Deutsche nicht nur ihrer Staatsbürgerschaft beraubt waren, sondern man auch erklärte, daß diese Leute verantwortlich waren [...] mit ihrem gesamten Besitz für alles, was Tschechen und Slowaken nach deren Meinung angetan worden war. [...] Das Beneš-Dekret ist immer noch lebendig, da es der Grund dafür war, warum die betroffenen Ungarn [...] nicht mehr als 50 Hektar Ackerland bekommen konnten, während die Grenze für Slowaken himmelhoch ist, für Ungarn ist sie 50 Hektar.<sup>860</sup>

Als Torgyán den obigen Satz gerade beendet hatte, rief Róbert Jakab (MSZP), die einzige Abgeordnete der slowakischen Minderheit in der Nationalversammlung, dazwischen: "Das ist nicht wahr."<sup>861</sup> Später in der Debatte wurde aber auch betont, daß die ungarische Minderheit in der Slowakei trotz der Tatsache, daß die Beneš-Dekrete weiter in Kraft sind, nicht unter wirtschaftlichen Beschränkungen leidet, und die Parteien der ungarischen Minderheit in der Slowakei der Ansicht seien, daß die Beteiligung der Ungarn in der Slowakei am Privatisierungsprozeß nicht behindert werde.<sup>862</sup> Außenstaatssekretär Szent-Iványi betonte, daß der Vertrag der ungarischen Minderheit machtvolle Instrumente zur Verfügung stelle, um gegen Diskriminierung zu kämpfen, auch wenn die Beneš-Dekrete nicht explizit erwähnt seien. Er bezog sich dabei insbesondere auf Art. 14 und Art. 15, Abs. 2 (b), die jede Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verbieten.<sup>863</sup>

Damit war die Frage der Beneš-Dekrete jedoch noch nicht endgültig abgeschlossen. Im August 1997 schlug Ministerpräsident Meciar nach ungarischer Darstellung bei einem Treffen mit Horn einen Austausch von Minderheitenbevölkerungen vor, um die Minderheiten zu verringern. Meciar bestritt diese Äußerung im folgenden, es sei lediglich um die Erleichterung wechselseitiger

---

860 Torgyán József hozzászólása [Beitrag von József Torgyán], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. június 7-én, szerdán [Verhandlungen der Nationalversammlung von Mittwoch, den 7. Juni 1995], Spalte 9914.

861 Ebd.

862 Vgl. Eörsi Máttyás hozzászólása [Beitrag von Máttyás Eörsi], ebd., Spalte 9927.

863 Ebd., Spalten 9920-21.

Auswanderung gegangen.<sup>864</sup> Bezeichnenderweise wurde die Tatsache eines solchen Vorschlags erst zehn Tage nach dem Treffen bekannt.

Dagegen waren sich beide Vertragspartner einig, das Gabcíkovo-Nagymaros-Problem nicht in den Grundlagenvertrag aufzunehmen, um nicht in den Prozeß vor dem Internationalen Gerichtshof einzugreifen. Bezüglich ihrer Grenzen einigten sich die Parteien darauf, "that they shall respect the inviolability of their common state border and each other's territorial integrity. They confirm that they have no territorial claims on each other and will not raise any such claims in the future." (Art. 3) Angesichts der einseitigen Erklärung der Regierung Horn vom 13. September 1994, daß Ungarn keinerlei Gebietsansprüche gegenüber Nachbarn habe, hatte Ungarn keine Probleme, diesem Text zuzustimmen. Auch während der Ratifizierungsdebatte wurde dieses Thema nicht wieder aufgebracht, die Diskussion konzentrierte sich auf die Minderheitenfrage.

Die Parteien wiederholten, daß sie bezüglich ihrer Integration in EU, NATO und WEU identische Interessen haben und erklärten, daß "they resolve to extend each other support in this respect" (Art. 6). Offensichtlich kann dieser Artikel nicht so interpretiert werden, daß die zwei Länder nur gemeinsam den o.g. Organisationen beitreten. Obwohl die Slowakei weder von der NATO noch von der EU für die erste Beitrittsrunde ausgewählt wurde, während dies bei Ungarn der Fall ist, hielt die ungarische Regierung ihre Unterstützung für eine Integration der Slowakei zum frühestmöglichen Zeitpunkt aufrecht. Als sich die beiden Ministerpräsidenten im August 1997 trafen, hieß es in einem von Horn vorgelegten Memorandum: "Die ungarische Seite bekräftigt ihre Bereitschaft, auf bilateraler und multilateraler Ebene zu dem Zweck zusammenzuarbeiten, daß die Slowakei, bei Erfüllung der Kriterien, den euro-atlantischen Organisationen zum frühestmöglichen Zeitpunkt beitrifft."<sup>865</sup> In Ungarn ist man sich bewußt, daß es den eigenen Interessen eher dient, wenn der Westen zumindest etwas Einfluß auf die Slowakei hat, und wenn dieses Land bereit ist, westliche Anforderungen wenigstens in Erwägung zu ziehen, als wenn es alleine eine Politik der Selbstisolierung betreibt. Für die Amtszeit der Regierung Horn gibt es keinen Grund zu der Annahme, daß Ungarn gegenüber der Westintegration der Slowakei eine negative Haltung eingenommen habe. Andererseits wäre Ungarn weder fähig, eine Mitgliedschaft der Slowakei durchzusetzen, noch, sie zu verhindern, wenn größere Staaten dies in der einen oder anderen Weise entschieden hätten.

Der wichtigste und umstrittendste Teil des Vertrags blieb jener, der sich mit Minderheitenrechten befaßt. Der durch diese Regelungen erreichte Fortschritt ist schwierig zu bewerten, teils, weil die Umsetzung des Vertrages stockt,

---

864 Vgl. Streit zwischen Ungarn und der Slowakei. Außenministerin Kramplová sagt Besuch ab. Die Minderheitenfrage, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.9.1997.

865 Zit. nach: Horn kilenc pontja [Die neun Punkte von Horn], in: Magyar Hírlap, 16.8.1997.

teils, weil der Vertrag nur insofern einen Fortschritt darstellt, als er über andere internationale Dokumente hinausgeht, die die beiden Parteien binden.<sup>866</sup>

Der Frage der Minderheitenrechte ist der umfangreiche Artikel 15 gewidmet. Die Parteien stellen fest, daß der Schutz nationaler Minderheiten "is therefore not an exclusively domestic affair of the States concerned but constitute[s] a legitimate concern of the international community." (Art. 15, Abs. 1). Nationale Minderheiten haben das Recht, "individually or in community with other members of their group, to freely express, maintain and develop their ethnic, cultural, linguistic or religious identity and to maintain and develop their culture in all its aspects," (Art. 15, Abs. 2 [c]). Die Parteien "shall refrain from policies and practices aimed at assimilation" und insbesondere "from measures that would alter the proportions of the population in areas inhabited by persons belonging to national minorities" (Art. 15, Abs. 2 [d]), was als Hinweis auf die Neuordnung der Verwaltungsregionen in der Slowakei verstanden werden kann. Art. 15, Abs. 2 (g) enthält detaillierte Rechte für den Sprachgebrauch: Minderheitenangehörige haben das Recht, ihre Muttersprache privat und in der Öffentlichkeit, im Kontakt mit Behörden und vor Gericht zu gebrauchen, sie können Schilder von Orts- und Straßennamen in ihrer Sprache anbringen sowie ihre Vor- und Zunahmen in dieser Sprache registrieren lassen. Minderheitenangehörige haben im Rahmen des staatlichen Erziehungssystems Anspruch auf angemessenen Unterricht in ihrer Muttersprache, ferner auf Zugang zu den Massenmedien. In Art. 15, Abs. 4 (b) verpflichten sich die Parteien, folgende Dokumente als "legal obligations" anzuwenden: Das Kopenhagener Dokument der KSZE vom 29. Juni 1990, die Deklaration 47/135 der Vereinten Nationen über den Schutz der Rechte nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten sowie "Recommendation 1201 (1993) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, respecting individual human and civil rights, including the rights of persons belonging to national minorities." Art. 15, Abs. 6 sieht eine gemeinsame Regierungskommission zur Umsetzung der Minderheitenregelungen vor.

Art. 15, Abs. 3 wendet sich gegen das Konzept positiver Diskriminierung: "The Contracting Parties agree that the same rights and duties flowing from their citizenship shall be applied to the persons belonging to national minorities [...] as to any other citizens of the State concerned." Darin liegt einer der inneren Widersprüche des Vertrages, da er sich ebenfalls in rechtlich verbindlicher Form auf das Kopenhagener KSZE-Dokument bezieht, das positive Diskriminierung enthält. Der Streit um die Bedeutung des Einschlusses der Empfehlung 1201 in den Vertrag setzte sich bis zur Unterzeichnung fort: Minuten vor der Unterzeichnungszeremonie übergab die slowakische Seite eine Erklärung, in der es heißt:

---

866 Vgl. Péter Kovács, *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem* [Internationales Recht und Minderheitenschutz], Budapest 1996, S. 155.

The Government of the Slovak Republic emphasizes that it has never accepted and has not enshrined in the Treaty any formulation that would be based on the recognition of the principle of collective rights for the minorities and that would admit the creation of autonomous structures on ethnic principle.<sup>867</sup>

Diese Aussage wurde in den slowakischen Ratifizierungsprozeß eingebracht. Um Ministerpräsident Meciar's Koalitionspartner, die Slowakische Nationalpartei, zufriedenzustellen, wurde eine Erklärung angenommen, in der es unter anderem heißt, daß "the Basic Treaty between the Hungarian Republic and the Slovak Republic is built on the principles of the individual human rights of persons belonging to minorities, since any other approach would automatically entail the violation of the rights of the other citizens of the country."<sup>868</sup> Die Slowakei akzeptiere die Empfehlung 1201 nicht in Gänze, insbesondere nicht Artikel 11. Nur jener Teil sei gültig, wo kollektive Rechte nicht erwähnt würden.<sup>869</sup> Die slowakische Regierung bezieht sich dabei auf den letzten Satz von Art. 15, Abs. 4 (b) des Vertrages, wo Empfehlung 1201 auf individuelle Menschen- und Minderheitenrechte bezogen wird. Damit sind die strittigen Fragen großenteils mit denen zwischen Rumänien und Ungarn identisch. Die ungarische Regierung wollte eine Interpretationsdiskussion vermeiden. Im Außenministerium wie im Amt für die Ungarn im Ausland hieß es, der Vertrag beinhalte nicht territoriale Autonomie und kollektive Rechte.<sup>870</sup> Aber auch leicht abweichende Interpretationen waren zu hören: Die Klausel biete das nicht, schließe es aber nicht aus,<sup>871</sup> Empfehlung 1201 beinhalte in gewissem Maße kollektive Rechte.<sup>872</sup> Die Sichtweise von Tabajdi, der Grundlagenvertrag "bedeute ein Minimum an Schutz, auf den ein Prozeß wie im Falle Südtirols aufgebaut werden kann"<sup>873</sup>, wurde im slowakischen Außenministerium bitter kommentiert: Man habe gedacht, mit dem Grundlagenvertrag wären die Minderheitenprobleme gelöst, jetzt käme Tabajdi und sage, das sei nur der Anfang.<sup>874</sup> Damit trägt der Einschluß der Empfehlung 1201 in den Vertrag Züge eines Formelkompromisses: Man konnte sich zwar auf eine Formulierung einigen, nicht aber auf ein gemeinsames Verständnis. In der Frage der Autonomie bringt der Vertragstext ebenfalls keine Klarheit, da er den Begriff

---

867 The Statement by the Government of the Slovak Republic on the Treaty with Republic of Hungary, Bratislava, 18 March 1995, in: Slovak Ministry of Foreign Affairs (Hrsg.) 1995, in: Treaty on Good Neighbourliness & the Situation of the Hungarian Minority, a.a.O. (Anm. 46).

868 Nichtamtliche Übersetzung, zit. nach: Bart Driessen, A new turn in Hungarian-Slovak relations? An overview of the Basic Treaty, in: International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 4, 1997, S. 8.

869 Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 9.5.1995.

870 Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.5.1995; Gespräch mit Mitarbeiter des Amtes für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

871 Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 24.5.1995.

872 Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 31.5.1995.

873 Csaba Tabajdi, Ungarntum jenseits der Landesgrenzen, Strategische Fragen einer effektiveren Interessenvertretung, in: Pester Lloyd, 25.10.-1.11.1995.

874 Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 8.2.1996.

zwar nicht explizit erwähnt, andererseits aber Empfehlung 1201 einschließt mit der Folge, daß die Frage, ob Autonomie beinhaltet ist oder nicht, letztlich von der Interpretation dieser Empfehlung abhängt. Die Sprengkraft eines solchen Dissenses hängt einerseits davon ab, ob die ungarische Regierung den Anspruch stellt, der Vertrag decke territoriale Autonomie und kollektive Minderheitenrechte ab, und andererseits davon, wie die Empfehlung 1201 auf der Ebene des Europarats interpretiert wird.<sup>875</sup> Die einseitige Erklärung der slowakischen Regierung brachte die ungarische Regierung während der Ratifizierungsdebatte in einige Schwierigkeiten. Denn die Opposition hatte Recht, daß es besser wäre, wenn es zumindest eine grundsätzliche Zusicherung gegeben hätte, daß die Slowakei den Vertrag auf der Grundlage jener Interpretation von Empfehlung 1201 umsetzt, die in Straßburg und Budapest für gültig gehalten wird.<sup>876</sup> Andererseits bietet der Vertrag eine Fülle konkreter Regelungen, an deren konstruktiver Umsetzung beide Seiten arbeiten können. Es hängt damit ganz von den Vertragspartnern ab, ob sie dies in den Vordergrund stellen oder den Prinzipienstreit.

In der Bewertung des Vertrages hoben Mitarbeiter der ungarischen Regierung und Mitglieder der Regierungsfractionen hervor, daß dies seit 77 Jahren das erste Abkommen mit der Slowakei sei, das Ungarn ein Mitspracherecht bezüglich der Minderheiten einräume.<sup>877</sup> Der Vertrag sei ein Durchbruch. Er habe zwar keinen unmittelbaren Effekt, aber die Ungarn in der Slowakei würden ihre Rechte gebrauchen. Man müsse den Vertrag als Prozeß, nicht als Punkt sehen. Er sei nicht die Lösung, sondern die Chance zu einer Lösung.<sup>878</sup> Im Gegensatz dazu vertraten Mitglieder der Oppositionsparteien die Auffassung, der Vertrag löse keine Probleme, sondern schiebe deren Lösung auf.<sup>879</sup> Es gäbe keine Notwendigkeit für einen Grundlagenvertrag. Einen solchen solle man nur dann abschließen, wenn drei Bedingungen erfüllt seien: Wenn es den politischen Willen zu Verbesserungen auf beiden Seiten gäbe; wenn der Vertrag etwas Neues bringe; und spezifisch, wenn die dort lebenden Ungarn einverstanden seien. Keine dieser drei Bedingungen sei erfüllt. Es gäbe in der Slowakei nicht den politischen Willen, die Lage der Ungarn zu verbessern, es gäbe keine neue Perspektive und die Ungarn in der Slowakei seien absolut nicht mit dem Vertrag einverstanden. Dennoch sei der Vertrag nicht nur schlecht.<sup>880</sup> Ein anderer MDF-Abgeordneter kommentierte, der Vertrag sei nicht so gut, daß er ihn unterstütze, nicht so schlecht, daß er dagegen sei.<sup>881</sup>

---

875 Zur Interpretation der Empfehlung 1201 im sog. Bindig-Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

876 Csóti György hozzászólása [Beitrag von György Csóti], in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. május 23-án, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 23. Mai 1995], Spalte 9067.

877 Gespräch mit Mitarbeiter des Amtes für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995; Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 31.5.1995.

878 Gespräche mit zwei Mitgliedern der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995.

879 Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 24.5.1995.

880 Gespräch mit Mitglied der MDF-Fraktion, 31.5.1995.

881 Gespräch mit Mitglied der MDF-Fraktion, 31.5.1995.

Der Vertrag sei unter internationalem Druck zustande gekommen sei, man könne auch sagen Diktat,<sup>882</sup> er sei eine Geste an Balladur, die an bestimmte geschichtliche Momente, nicht die besten, erinnere.<sup>883</sup>

Die ungarische Opposition forderte, das Parlament solle die Ratifizierung des Vertrages verschieben, bis dieser in der Slowakei ratifiziert oder dem Parlament wenigstens vorgelegt worden sei. Inhaltlich vertrat die ungarische Opposition die Auffassung, man solle den Vertrag nicht ratifizieren, da er weder Autonomie noch kollektive Rechte beinhalte. Ein positives Element der Debatte war, daß die Frage des Verzichts auf Gebietsansprüche, mit Ausnahme der Kleinlandwirte-Partei, nicht aufkam. Am 13. Juni 1995 ratifizierte das ungarische Parlament den Vertrag mit 244 Ja- bei 49 Gegenstimmen und 53 Enthaltungen. Am 15. Mai 1996 wurden die Ratifizierungsinstrumente auf sehr niedrigem Niveau (Abteilungsleiter) ausgetauscht, was als Zeichen für die Unzufriedenheit, insbesondere auf ungarischer Seite, gelten kann. Damit trat der Vertrag in Kraft.<sup>884</sup>

Die Parteien der ungarischen Koalition in der Slowakei, insbesondere Zusammenleben, hatten eine Vereinbarung zwischen Regierung und Minderheit als Voraussetzung für den Vertrag oder die direkte Beteiligung an den Verhandlungen gefordert und dies mit harter Kritik am Stabilitätspakt verbunden, der ohne Beteiligung der Minderheiten "will lead to the gradual expansion of tension rather than create stability in Central Europe."<sup>885</sup> Diesen Anspruch, dritte Seite zu sein, lehnte die neue ungarische Regierung ab, es habe jedoch einen engen Konsultationsprozeß mit insgesamt 17 Treffen gegeben.<sup>886</sup> Dabei habe die Regierung Horn alle drei ungarischen Parteien der Slowakei gleich behandelt, während die Regierung Antall nur mit Zusammenleben gearbeitet habe.<sup>887</sup> Die Ablehnung einer direkten Mitwirkungsmöglichkeit für die Minderheitenparteien durch die Budapester Regierung war wichtig für das Verhältnis zwischen den Minderheitenparteien und den beiden Staaten. Sie machte den ungarischen Parteien in der Slowakei klar, daß sie die allgemeine Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern nicht blockieren können und daß sie ihre Interessen in ihrem eigenen Land vertreten müssen. Nach außen hin begrüßten alle drei Parteien den Vertrag und signalisierten ihre Zustimmung zur Ratifizierung. Der Vertrag sei gut, er bedeute viel mehr, als man vorher gedacht hatte, er beinhalte mehr, als in internationalen Abkommen stehe.<sup>888</sup> Der Vorsitzende von Zusammenleben, Duray, sagte über

---

882 Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 26.5.1995.

883 Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 24.5.1995.

884 Vgl. Attila Seres, Hatályba lépett az alapszerződés: Budapesten kicserélték a magyar-szlovák ratifikációs okmányokat [Der Grundlagenvertrag tritt in Kraft: Die ungarisch-slowakischen Ratifizierungsdokumente wurden in Budapest ausgetauscht], in: Népszabadság, 16.5.1996.

885 Coexistence, Proposals concerning the preliminary draft of European Pact on Stability, Bratislava, 3.5.1994; Coexistence, 28.5.1994, a.a.O. (Anm. 94).

886 Gespräch mit Mitarbeiter des Amtes für die Ungarn im Ausland, 1.6.1995.

887 Gespräch mit Vertreter der MKDM, 8.5.1995.

888 Ebd.

den Vertrag, "no one can deny its historical importance."<sup>889</sup> Man werde die Ratifizierung unterstützen.<sup>890</sup> Im Gegensatz dazu empfahl die Ungarische Koalition in der Slowakei der Opposition in Ungarn, sich bei der Ratifizierung zu enthalten,<sup>891</sup> noch Anfang April 1995 wollte sie auch die Ratifizierung im slowakischen Parlament nicht unterstützen.<sup>892</sup> Beides deutet darauf hin, daß die ungarischen Parteien in der Slowakei den Vertrag ohne große Begeisterung hingenommen haben, wobei dieses Urteil vor allem für Zusammenleben zutreffen dürfte, während MKDM und MPP den Vertrag positiver sehen. Für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Vertrages sah die ungarische Koalition eine Reihe notwendiger Konsequenzen: Das Sprachgesetz müsse geändert werden, der Gesetzesentwurf zur Staatssprache und das Vorhaben einer 'alternativen Schule' müßten zurückgezogen werden, es müsse Änderungen beim Etat für die Minderheiten geben, die Beneš-Dekrete müßten aufgehoben werden.<sup>893</sup>

Im slowakischen Außenministerium wurde betont, daß Horn den Vertrag wirklich gewollt habe und die amtierende ungarische Regierung die erste Elite dieses Landes sei, die bereit sei, die Grenzen zu fixieren. Der Vertrag sei eine Botschaft an Europa, daß nicht die Slowakei der Troublemaker sei.<sup>894</sup> Letzteres deutet darauf hin, daß der Versuch, der außenpolitischen Isolierung zu entkommen, die nicht zuletzt in der EU-Demarche vom 23. November 1994<sup>895</sup> zum Ausdruck kam, ein starkes, wenn nicht das entscheidende Motiv für die Regierung Meciar war, einen Vertrag mit diesem Inhalt abzuschließen. Konsequenzen aus dem Vertrag für die nationale Gesetzgebung sah man im slowakischen Außenministerium nicht.<sup>896</sup> Ein Abgeordneter der HZDS sagte, man habe alle Verpflichtungen gegenüber den Minderheiten erfüllt.<sup>897</sup> Die mitregierende SNS lehnte den Vertrag, insbesondere wegen der Einbeziehung der Empfehlung 1201, ab und kündigte zunächst an, ihn nicht ratifizieren zu wollen.<sup>898</sup> Der Vorsitzende der ZRS, Lupták, bezeichnete den Vertrag als positiven Schritt, kritisierte aber die Einbeziehung von Artikel 11 der Empfehlung 1201 als nicht akzeptabel, ohne jedoch die Ratifizierung in Frage zu

---

889 Zit. nach Fisher, 9.6.1995, a.a.O. (Anm. 161), S. 6.

890 Gespräch mit zwei Vertretern von Zusammenleben, 11.5.1995.

891 Gespräch mit Mitglied der MDF-Fraktion, 31.5.1995.

892 Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 8.5.1995.

893 Gespräch mit Vertreter der MKDM, 8.5.1995; Gespräch mit zwei Vertretern von Zusammenleben, 11.5.1995.

894 Gespräche mit zwei Mitarbeitern des slowakischen Außenministeriums, 9.5.1995.

895 Die EU hatte am 23.11.1994 in einer Demarche ihre Sorge über die politische Situation in der Slowakei vorgebracht und dies mit dem Hinweis verbunden, daß die Entwicklung der Beziehungen zwischen der EU und der Slowakei von der Politik der neuen Regierung abhinge (vgl. Sharon Fisher, *Turning Back?*, in: *Transition*, Vol. 1, No. 1, 30.1.1995, S. 65). Am 25.10.1995 drückte die EU in einer weiteren Demarche ihre Sorge über Spannungen zwischen den Repräsentanten des Staates und über mögliche Aktionen gegen den Staatspräsidenten aus, betonte die Bedeutung des gesellschaftlichen Demokratisierungsprozesses und der Möglichkeit freier politischer Meinungsäußerung und forderte die Slowakei auf, noch größere Anstrengungen zur Umsetzung der Prinzipien des Kopenhagener EU-Gipfels zu unternehmen.

896 Gespräch mit Mitarbeiter des slowakischen Außenministeriums, 9.5.1995.

897 Gespräch mit Mitglied der HZDS-Fraktion, 10.5.1995.

898 Vgl. Fisher, 9.6.1995, a.a.O. (Anm. 161), S. 5.

stellen.<sup>899</sup> Ein Vertreter der KDH bezeichnete den Vertrag als positiv. Er könne die bilateralen Beziehungen sehr positiv beeinflussen. Problem sei der Einschluß der Empfehlung 1201. Die überwiegende Meinung in der Partei sei, den Vertrag ratifizieren zu wollen.<sup>900</sup> Die DU stand dem Vertrag sehr kritisch gegenüber, während der Vorsitzende der SDL, Weiss, den Vertrag als "victory of common sense"<sup>901</sup> würdigte.

Am 26. März 1996, ein Jahr nach einer Unterzeichnung, ratifizierte der slowakische Nationalrat den Grundlagenvertrag. Das Ratifizierungsdokument wurde sowohl von den Regierungsparteien als auch von der Opposition unterstützt. Die beigefügte Erklärung, welche die einseitige Interpretation von Empfehlung 1201 durch die slowakische Regierung enthält, wurde nur von den Parteien der Regierungskoalition angenommen. Die Slowakei rief darin auch Ungarn auf, alles zu tun, um die Assimilierung der slowakischen Minderheit zu stoppen. Die Abgeordneten der ungarischen Minderheit in der Slowakei enthielten sich bei der Abstimmung über den Vertrag.<sup>902</sup> Nach der Ratifizierung erklärte der Sprecher des slowakischen Außenministeriums, daß die Slowakei kein Dokument akzeptieren könne, das sich auf kollektive Rechte und Autonomiestrukturen für Minderheiten bezieht. Er fügte hinzu, daß die Parteien der Ungarischen Koalition ihre wahren Absichten offengelegt hätten, indem sie dem Grundlagenvertrag und der Rahmenübereinkunft des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten nicht zugestimmt hatten.<sup>903</sup> Die ungarischen Parteien hatten jedoch im Parlament einen eigenen Entschließungsentwurf eingebracht und brachten vor, daß sie lediglich die Erklärung der Regierung ablehnten und nicht den Vertrag als solchen.

Auch nach Inkrafttreten des Grundlagenvertrages änderte sich das politische Profil der dritten Regierung Meciar nicht in Richtung auf eine europäischere Orientierung. Nach den Wahlen in Rumänien im November 1996 stellt die Slowakei im nördlichen Mitteleuropa eine Sonderentwicklung dar, deren demokratische Glaubwürdigkeit zweifelhaft bleibt. Die Slowakei ist das einzige Land, dessen Antrag auf Aufnahme in die Europäische Union von der EU-Kommission aufgrund von Demokratiedefiziten zurückgestellt wurde:

Aufgrund der von ihr durchgeführten Analyse ergibt sich für die Kommission, dass die Slowakei infolge der Instabilität ihrer Institutionen, deren mangelnder Verankerung im politischen Leben und den Verstößen gegen

---

899 Vgl. ebd., S. 5/6.

900 Gespräch mit Vertreter der KDH, 11.5.1995.

901 Zit. nach Fisher, 9.6.1995, a.a.O. (Anm. 161), S. 6.

902 Sándor Neszméri, Megszorításokkal és tartózkodások mellett: A pozsonyi parlament ratifikálta az alapszerződést [Mit Beschränkungen und Enthaltungen: Das Parlament in Bratislava ratifizierte den Grundlagenvertrag], in: Magyar Nemzet, 27.3.1996.

903 Vgl. Szlovák kirohanás a Magyar Koalíció ellen [Slowakische Ausfälle gegen die Ungarische Koalition], in: Magyar Hírlap, 30.3.1996.

demokratische Prinzipien nicht in ausreichender Weise die vom Europäischen Rat von Kopenhagen gesetzten Bedingungen erfüllt.<sup>904</sup>

Die Umsetzung des Grundlagenvertrages, insbesondere der Regelungen zu Minderheitenrechten, blieb umstritten. Mit dem Vertrag verpflichten sich die Parteien, "to set up an intergovernmental joint commission, [...] consisting of sections whose composition will be determined as they deem necessary" (Art. 16, Abs. 6). Die slowakische Regierung wollte keine Politiker der ungarischen Minderheit als Vertreter der Slowakei in die Kommission entsenden. Ein Sprecher der slowakischen Regierung sagte, in dieser Frage gäbe es für die Regierung keine Rückzugslinie. Die Slowakei sieht die gemeinsame Kommission als gemischte Regierungskommission; da die ungarischen Parteien in der Slowakei nicht der Regierung angehörten, könnten sie nicht in der Kommission vertreten sein. Die formalen Einwirkungsmöglichkeiten der ungarischen Regierung auf diese Frage waren gering.<sup>905</sup> Die Vertreter der ungarischen Minderheit im slowakischen Parlament dagegen bestehen darauf, in der Kommission vertreten zu sein.<sup>906</sup> In einem Rundfunkinterview sagte der slowakische Ministerpräsident sehr deutlich:

Ich sagte Gyula Horn, er soll nicht damit rechnen, daß Leute wie Bugár, Duray oder Nagy in dem Regierungskomitee vertreten sein werden. Ich werde keine Leute reinnehmen, die die Rolle eines trojanischen Pferdes spielen: auf der slowakischen Seite zu sitzen, aber gegen die slowakische Seite zu arbeiten.<sup>907</sup>

Auf den ersten Blick erscheint es paradox, daß der Grundlagenvertrag ausgerechnet mit einer Regierung Meciar abgeschlossen wurde, bei näherem Hinsehen ist das jedoch durchaus folgerichtig. In der slowakischen Politik dominieren nationalistische Kräfte, eine klare nichtnationalistische Orientierung muß man, siehe die Haltung zur Empfehlung 1201, auch innerhalb der Opposition suchen. Daher ist der Einschätzung zuzustimmen, nur mit Meciar sei dieser Vertrag möglich gewesen, nur er könne es sich leisten.<sup>908</sup> Wie im Falle Rumäniens wurde der Grundlagenvertrag auch hier mit einer nationalistischen und nur halbherzig demokratischen Regierung abgeschlossen. Hier wie dort gilt, daß seine Wirkung erst dann voll zum Tragen kommen kann, wenn ein

---

904 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Slowakei auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97), 2004 endg., S. 118.

905 Vgl. Eleonóra Sándor, Nem hajlandó engedményekre a szlovák kormány [Die slowakische Regierung ist nicht zu Konzessionen bereit], in: Magyar Hírlap, 7.8.1997.

906 Vgl. Pozsonyban nem kérnek a kompromisszumból [In Bratislava fragt man nicht nach einem Kompromiß], in: Magyar Hírlap, 7.8.1997.

907 Zit. nach: Kik ülnek a 'trójai falóban'? Késik a magyar-szlovák vegyes bizottságok létrehozása [Wer sitzt im 'trojanischen Pferd'? Einrichtung der slowakisch-ungarischen gemischten Kommissionen verschoben], in: Magyar Hírlap, 26.8.1997.

908 Gespräch mit Mitarbeiter des ungarischen Außenministeriums, 8.5.1995.

demokratisches Reformbündnis an die Regierung kommt, wie das in Rumänien Ende 1996 der Fall war.

Der Abschluß des Grundlagenvertrages war das Ergebnis einer Reihe ganz unterschiedlicher Motive und Faktoren. Mögen die konkreten Ergebnisse seiner Umsetzung bisher alles andere als überzeugend sein, der Vertrag diene auch anderen außenpolitischen Zielen der ungarischen Regierung. Die Probleme bei der Umsetzung des Vertrages hat der ungarische Außenminister wiederholt zugegeben, Ende 1996 sagte Kovács, daß sich die "Situation der ungarischen Minderheit in der Slowakei seit der Unterzeichnung des ungarisch-slowakischen Grundlagenvertrages nicht verbessert hat"<sup>909</sup>. Ein Jahr später mußte der Außenminister im Rahmen einer außenpolitischen Bilanz erneut einräumen:

As far as Hungarian-Slovak relations are concerned, last year we failed to reach our goals. We started to implement a number of provisions of the Basic Treaty, but we did not manage to implement its other provisions, like the provision for the rights of the minorities. We were not able to set up the bilateral mixed committees, because the Slovak government has not settled the issue of the representation of minorities in the committee.<sup>910</sup>

Obwohl der Vertrag bisher nur teilweise umgesetzt werden konnte, hatte er doch die Funktion, eine ansonsten sehr spannungsreiche Beziehung zu neutralisieren, und zwar sowohl im bilateralen Verhältnis als auch bezüglich der Integrationsanstrengungen Ungarns.

Der Vertrag ist zu einem guten Teil das Ergebnis der im Stabilitätspakt gebündelten Politik der Europäischen Union und der Hoffnung der Vertragspartner, in die EU aufgenommen zu werden. Wenngleich ganz unterschiedlich gelagert, war das entscheidende Motiv für beide Regierungen außen- bzw. europapolitischer Natur, für die ungarische Regierung kam dazu die Sorge um die Minderheit. Die Tatsache, daß die Slowakei den Vertrag 1995 unterzeichnete, Rumänien hingegen nicht, verweist auf die *damals* gegebene relative Nähe bzw. Ferne zum Ziel der Westintegration (die sich mittlerweile fast umgekehrt hat) und damit gleichzeitig auf die Möglichkeiten und Grenzen der Union, nationalstaatlich-nationalistisches Verhalten mit der Aussicht auf Aufnahme in den 'Club' zu zügeln. Der Vertrag war aber auch notwendig für die beiden Länder, die vor ähnlichen Problemen standen, eine ähnliche Entwicklungsphase durchliefen, zur selben subregionalen Gruppe gehörten und ähnliche außenpolitische Ziele verfolgten. Der Vertrag hat die Einheit der Visegrád-Vier als aussichtsreichster Kandidatengruppe wiederhergestellt. Für Ungarn war dies von besonderer Bedeutung, da im Westen Anfang 1995 die

---

909 Kovács szerint nem javult a szlovákiai magyarok helyzete [Nach Kovács hat sich die Situation der Ungarn in der Slowakei nicht verbessert], in: Magyar Hírlap, 14.11.1996.

910 Summary in English of the Press Conference Delivered by Foreign Minister László Kovács and the Spokesman of the Foreign Ministry on January 7, 1998, S. 22.

Meinung aufkam, man solle Polen und Tschechien als primäre Integrationskandidaten betrachten und die Slowakei und Ungarn wegen ihres ungelösten Streits erst später in Betracht ziehen. Daß die Slowakei diese Chance nicht nutzen konnte, ist eine andere Frage. Schließlich war der Vertrag wichtig für die beiden Regierungen und insbesondere deren Ministerpräsidenten Meciar und Horn. Beide wollten ihre Fähigkeit zur Versöhnung zeigen. Meciar hatte zu zeigen, daß sein Image im Westen als slowakischer Nationalist falsch oder zumindest übertrieben ist. Horns Motiv bezog sich auf das Versprechen seiner Regierung, in der Nachbarschaftspolitik einen Durchbruch zu erreichen. Von seinem Inhalt her ist der Vertrag ein Durchbruch: Er überführt die beste Substanz europäischer Minderheitendeklarationen in verbindliches nationales Recht und schafft damit einen Referenzstandard für künftige Verträge. Im politischen Prozeß zwischen Mehrheit und Minderheit in der Slowakei hingegen sind zumindest auf Regierungsebene noch keine Verbesserungen zu verzeichnen, wenn auch durch das Oppositionsbündnis SDK die Chancen dafür gewachsen sind. Da die Regierung Meciar eine widersprüchliche Doppelpolitik von Vertragsabschluß und Harten, gegen die Minderheit gerichteten Maßnahmen verfolgte, ist es kurzfristig sogar zu einer Zuspitzung der Probleme gekommen. Insofern ist der Vertrag von der realen Situation her noch kein Durchbruch, er birgt aber längerfristig die Chance dazu, wenn der Prozeß der demokratischen Konsolidierung in der Slowakei Fortschritte macht. Der slowakisch-ungarische Grundlagenvertrag steht nicht am Ende eines langen Prozesses von Ausgleich und Verständigung, er kann aber der Beginn einer Entwicklung sein, die zu Ausgleich und Verständigung führt.

#### 4. Krieg und Frieden im Süden: Drahtseilakt gegenüber Jugoslawien und seinen Folgestaaten

Die jugoslawischen Auflösungskriege stellten Ungarn vor einen fast unlösbaren Zielkonflikt. Einerseits befürwortete die ungarische Regierung die Unabhängigkeit Sloweniens, Kroatiens und später Bosnien-Herzegowinas, sie sah in der serbischen Regierung und Armee den Aggressor und unterstützte alle politischen und militärischen Maßnahmen der internationalen Gemeinschaft zur Lösung des Konflikts. Häufig forderte sie sogar ein entschiedeneres militärisches Eingreifen, als der Westen bereit war zu leisten. Diese Richtung ungarischer Politik bedeutete trotz aller Einordnung in den internationalen Rahmen eine zumindest indirekte Einmischung in den Konflikt, die von Rest-Jugoslawien als gegen sich gerichtet angesehen werden mußte. Andererseits hatte Ungarn eine Reihe von Interessen, die durch das Vorgehen von VN, EU und NATO nur teilweise bzw. gar nicht abgedeckt wurden: die Bewahrung der territorialen Integrität des Landes, der Schutz der rund 400.000 Personen starken ungarischen Minderheit im ehemaligen Jugoslawien und die Minimierung der durch Sanktionen und Flüchtlinge hervorgerufenen wirtschaftlichen Verluste. Um diese Interessen auch nur ansatzweise zur Geltung zu bringen, mußte sich Ungarn so weit wie möglich aus dem Konflikt heraushalten und ein möglichst gutes Verhältnis zur Belgrader Regierung anstreben. Mag die erstgenannte Interessendimension die grundsätzlichere und umfassendere sein, so beinhaltete die zweite doch auch Elemente, die für Ungarn unverzichtbar waren. Da beide Interessenstränge unter den gegebenen Umständen nicht ineinander aufgehen konnten, schied die Option eines strikten Entweder-Oder aus. Ungarn blieb damit keine andere Wahl als der Versuch, unter den wechselnden taktischen Bedingungen des Konfliktverlaufs gleichermaßen unverzichtbare wie unvereinbare Ziele so weit wie möglich zur Deckung zu bringen.

##### 4.1. Unterstützung der Jugoslawienpolitik des Westens

Ab Sommer 1990 begann sich die ungarische Regierung auf die Möglichkeit des Zerfalls der jugoslawischen Föderation einzustellen. Im Juli 1990 sah der Außenminister Serbien und Kroatien noch "on the right path to saving Yugoslav unity by making the country a confederation."<sup>911</sup> Die westliche Presse, so Jeszenszky, male allzu pessimistische Bilder über die Möglichkeit ethnischer Konflikte in den ehemals kommunistischen Ländern. Ein dreiviertel Jahr später konfrontierte Staatssekretär Katona das Stabilitätsinteresse am Erhalt der föderativen Staaten mit dem Umstand, "that this stability is also endangered if

<sup>911</sup> Alfred Reisch, Interview with Foreign Minister Geza Jeszenszky, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 30, 27.7.1990, S. 19.

there is any people, or any individual, who cannot lead a life in Europe worthy of mankind."<sup>912</sup> Aber noch im Juli 1991, nach den Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens, betonte Antall: "We consider it as of absolute importance that the stabilization of Yugoslavia during these three months of the moratorium be successful."<sup>913</sup> Zwei Monate später räumte Jezsenszky vor dem VN-Sicherheitsrat das Scheitern dieser Hoffnung ein, die Voraussetzungen für eine Konföderation hätten sich zerschlagen:

An internationally acceptable political settlement should be reflective of the principle of self-determination by the peoples living in Yugoslavia, and of respect for human rights, including the rights of national minorities. It would be a historic mistake to launch the process of settlement without allowing not only the nations, but also the national minorities living in Yugoslavia, including half a million Hungarians, to express their views and to participate in that process.<sup>914</sup>

Die gewaltsame Veränderung von Grenzen, "external or internal alike"<sup>915</sup>, dürfe nicht zugelassen werden. Ungarn wolle im Konflikt der südslawischen Völker nicht Partei ergreifen: "We will do our utmost to avert our involvement in the conflict."<sup>916</sup> Damit waren wichtige Elemente der neuen ungarischen Jugoslawienpolitik genannt: das Selbstbestimmungsrecht der Völker und, angedeutet, auch der nationalen Minderheiten; die Unzulässigkeit gewaltsamer Grenzveränderungen und damit ebenso angedeutet, die Option auf friedliche Veränderung von Grenzen; schließlich der Vorsatz, sich aus dem Konflikt herauszuhalten. Die Grenzfrage war bereits im Juli 1991 von Ministerpräsident Antall thematisiert worden, als er gegenüber dem italienischen Ministerpräsidenten Cossiga äußerte, daß die Friedensverträge von 1920 und 1947 die Vojvodina dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen bzw. Jugoslawien zugesprochen hätten und nicht Serbien.<sup>917</sup> Ebenfalls im Juli 1991 wurde Antall im "Spiegel" mit den Worten zitiert: "Die Vojvodina muß nicht ewig zu Serbien gehören."<sup>918</sup> Antalls Bemerkung gegenüber Cossiga fand in Serbien lebhaften Widerhall. In Ungarn wurde er vom Vorsitzenden der Kleinlandwirte-Partei unterstützt, der bemerkte, daß "if Slovenia and Croatia become independent and international conference is to be convened dedicated

---

<sup>912</sup> Tamás Katona, *European Integration: The Focal Point of Hungary's Foreign Policy* (Rede vor der Gesellschaft für Auslandskunde in München, 27.4.1991), in: *Current Policy*, No. 21/1991, S. 3.

<sup>913</sup> József Antall, *We must not be indifferent to one another* (Rede auf der Konferenz der Hexagonale in Dubrovnik, 27.7.1991), in: *Current Policy*, No. 31/1991, S. 2.

<sup>914</sup> Géza Jezsenszky, *The Security Council and the Crisis of Yugoslavia* (Rede vor dem VN-Sicherheitsrat, 25.9.1991), in: *Current Policy*, No. 35/1991, S. 3.

<sup>915</sup> Ebd., S. 4.

<sup>916</sup> Ebd., S. 5.

<sup>917</sup> Zit. nach Alfred A. Reisch, *Hungary's Policy on the Yugoslav Conflict: A Delicate Balance*, in: *Report on Eastern Europe*, Vol. 2, No. 32, 9.8.1991, S. 38 (vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel).

<sup>918</sup> *Das Unheil Europas*, in: *Der Spiegel*, Nr. 29/1991, 15.7.1991, S. 125.

to the Hungarian question and the necessary historic corrections [...] the Hungarians of Vojvodina never left their motherland, but others placed them outside the borders."<sup>919</sup> Sowohl in Antalls als auch in Torgyáns Stellungnahme drückt sich, und das ist ihr gemeinsames Element, die Hoffnung aus, die durch den Zerfall der Föderationen auch in Territorialfragen ausgelöste Dynamik nutzen zu können, sei es als Hebel, um den Minderheiten Autonomie-rechte zu verschaffen (Antall), oder gar, um die Grenzen Ungarns eines Tages wirklich verändern zu können (Torgyán). Aufgrund der gegebenen Bedingungen und Kräfteverhältnisse blieb dieser Denkansatz jedoch immer nur Rhetorik. Er begründete dennoch die spezifische Ambiguität der Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik der Regierung Antall, deren konkretes Ergebnis vor allem darin bestand, daß sie mögliche Ergebnisse verbaute. Es gehört zu den Paradoxien ungarischer Nachbarschaftspolitik, daß ihre Doppelbödigkeit in der Grenzfrage ausgerechnet dort am wenigsten negative Auswirkungen zeitigte, wo Grenzen tatsächlich verändert wurden: in Jugoslawien. Denn anders als im Falle Rumäniens und der Slowakei, wo eine Verbesserung des Verhältnisses grundsätzlich erreichbar schien und die undurchsichtige Haltung Ungarns zur Frage des Charakters der Grenzen deswegen tatsächliche Auswirkungen hatte, war dies gegenüber Serbien nicht in diesem Maße der Fall, da eine Konsolidierung des Verhältnisses zu diesem Land vor Beendigung der südslawischen Kriege ohnehin nicht möglich war. Der Unterschied liegt also primär im unterschiedlich großen außenpolitischen Handlungsspielraum, der Ungarn zur Verfügung stand, und dieser war im Falle des Jugoslawienkonflikts äußerst eng. Unter diesen Umständen konnte Ungarn nur versuchen, einerseits der Linie des Westens zu folgen und sich andererseits aus dem Konflikt herauszuhalten. Mit einigen Ausnahmen ist dies, gemessen an der Schwierigkeit der Aufgabe, in bemerkenswerter Kontinuität gelungen.

Im Januar 1991 wurde bekannt, daß Ungarn der kroatischen Polizei etwa 10.000 Gewehre und Munition geliefert hatte. Nach längerem Leugnen bedauerte die ungarische Regierung den Vorgang und nannte ihn einen Fehler,<sup>920</sup> wenig später betonte Jeszenszky, daß Ungarn "has a strong interest in good relations with the Serbs, for whom in history we have traditionally had strong respect."<sup>921</sup> Zweifellos lagen die Sympathien der Regierung Antall bei Slowenien und Kroatien und deren Versuch, sich vom jugoslawischen Staatsverband abzutrennen,<sup>922</sup> man wußte aber genau, daß man sich bei der Aner-

<sup>919</sup> Zit. nach: Svetoslav Bombik/Mihály Fülöp u.a., *From East to West: The Reorientation of Foreign Policies in Central Europe in the Nineties - The Case of the Czech Republic, Slovakia and Hungary 1990-1994*, Bratislava/Budapest/Prague/Warsaw 1995, S. 40.

<sup>920</sup> Vgl. Reisch, 9.8.1991, a.a.O. (Anm. 7), S. 36.

<sup>921</sup> Géza Jeszenszky, *Hungary and Its Relationship to Neighbours - Security Problems in the New Central Europe* (Rede vor dem norwegischen Institut für Auswärtige Politik, 8.4.1991), in: *Current Policy*, No. 16/1991, S. 5.

<sup>922</sup> Vgl. Reisch, 9.8.1991, a.a.O. (Anm. 7), S. 38; sowie: László Lengyel, *Foreign Policy or National Policy*, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/ Györgyi Várnai

kennung der beiden neu entstehenden Staaten nicht einseitig exponieren durfte. Daher fiel die ungarische Reaktion auf die Unabhängigkeitserklärungen von Slowenien und Kroatien ausgesprochen vorsichtig aus: "We stress that we are interested in seeing a peaceful, negotiated agreement on Yugoslavia's future which is based on the right of all peoples of self-determination and which also guarantees the full realization of human and minority rights, [...]." <sup>923</sup> Mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen wartete Budapest bis zum 15. Januar 1992, als auch die Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Anerkennung ausgesprochen hatten. <sup>924</sup> In den folgenden Jahren unterstützte Ungarn jeden relevanten Schritt zur Lösung des Jugoslawienkonflikts, auf den sich die internationale Staatengemeinschaft einigen konnte. So betont eine Stellungnahme des Außenministeriums vom 1. Juni 1992, daß Ungarn Koautor der VN-Sicherheitsresolution zu Sanktionen gegen Serbien und Montenegro sei und erläutert dies wie folgt:

The Hungarian Prime Minister has outlined his stand in several international talks, [...], that Hungary's participation in the sanctions would be determined by international solidarity and support for UN, CSCE and EC efforts on the one hand, and good-neighbourly ties, the situation of Hungarians in the Vojvodina and Serbian attitudes on the other. <sup>925</sup>

Selbst hier, bei einer Maßnahme, die Serbien eindeutig als gegen sich gerichtet betrachten mußte, ist noch der ungarische Versuch zu spüren, zumindest auf verbaler Ebene gutnachbarliche Anknüpfungspunkte zu erhalten. Und so sehr die ungarische Regierung später die Wirksamkeit der Sanktionen bezweifelte und Anfang 1994 offen für ihre Aufhebung eintrat, so betonte sie doch stets, daß sie die Sanktionen einhalten werde, solange sie gelten. Eine der von KSZE und EG/EU gemeinsam betriebenen Sanctions Assistance Missions arbeitete in Ungarn. <sup>926</sup> Im Oktober 1992 erlaubte die ungarische Regierung der NATO, den Luftraum Ungarns für Flüge der AWACS-Aufklärungsflugzeuge zu nutzen, die das VN-Flugverbot über Bosnien überwachen sollten. Dies sei eine Idee der NATO gewesen. Nach der Bombardierung von

---

(Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research), S. 367.

<sup>923</sup> A Statement of the Ministry of Foreign Affairs on the Situation in Yugoslavia, Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 8/1991, 28.6.1991.

<sup>924</sup> Vgl. Statement by the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 2/1992, 16.1.1992.

<sup>925</sup> Statement by the Government of the Republic of Hungary, 31.5.1992, Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 32/1992, S. 3.

<sup>926</sup> Sanctions Assistance Missions (SAMs) wurden im September 1992 von KSZE und EG in Umsetzung eines Beschlusses der Londoner Jugoslawienkonferenz eingerichtet. 1994 arbeiteten in sieben SAMs (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Rumänien und Ukraine) mehr als 240 westliche Zollbeamte, um diese Staaten bei der Durchführung der Sanktionen zu unterstützen (vgl. Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Jahresbericht 1994 des Generalsekretärs der KSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 535-536).

Barcs [ungarische Stadt in der Nähe der serbisch-ungarischen Grenze] habe Antall gesagt, jetzt müßten die AWACS so schnell wie möglich kommen.<sup>927</sup> Im Februar 1993 folgte die Erlaubnis für humanitäre Hilfsflüge, die Lebensmittel über Bosnien abwarfen.<sup>928</sup> Ungarn begrüßte sogar den Einschluß Rußlands in die Bemühungen zur Lösung des Jugoslawienkrieges,<sup>929</sup> Außenminister Jeszenszky zeigte sich zuversichtlich, daß dies den Prozeß, ein Abkommen zu erreichen, beschleunigen werde.<sup>930</sup> Daß der ungarischen Regierung dabei gar nicht wohl war, zeigt eine Äußerung Antalls ein halbes Jahr später:

Kurzfristig ist also die Einbeziehung Rußlands unbedingt notwendig, etwa zur Beendigung des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. Aber langfristig und strategisch müssen wir uns immer bewußt sein, daß Rußland keine Möglichkeit bekommen darf, hier in Mitteleuropa oder auf dem Balkan eine langdauernde Basis aufzubauen, [...].<sup>931</sup>

Die nahtlose Unterstützung der Politik des Westens bedeutete aber keinesfalls, daß die Regierung Antall mit der westlichen Jugoslawienpolitik zufrieden gewesen wäre. Mitte 1992 kritisierte der Ministerpräsident in einer Reihe von Reden die Politik des Westens in grundsätzlicher Weise: "[O]ur countries [Visegrád] gave so many signs and so many warnings to the world. I truly believe that the world did not listen to us. If it had paid closer attention to our opinions on the issue, we would all be much closer to a solution to the Yugoslav question."<sup>932</sup> Wenn die Welt und die KSZE-Teilnehmerstaaten entschiedener gehandelt hätten, so Antall zwei Monate später, "the war, the death and injury of tens of thousands, the flight of several hundred thousands refugees and the inconceivable destruction could certainly have been averted."<sup>933</sup> Die jugoslawische Krise sei kein Wunder, "it is no surprise that the conflict should have broken out now."<sup>934</sup> Antall reklamierte in diesen Reden eine Voraussicht, ja Prognosefähigkeit seiner Regierung, für die sich kaum Belege finden lassen. So hatte Jeszenszky im Sommer 1990 die westliche Presse gerade dafür kritisiert, daß sie zu pessimistisch hinsichtlich ethnischer Krisen sei.

---

<sup>927</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 9.11.1994.

<sup>928</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, *Central and Eastern Europe's Quest for NATO Membership*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 28, 9.7.1993, S. 42.

<sup>929</sup> Vgl. Statement by the Ministry of Foreign Affairs, 16.2.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 8/1993.

<sup>930</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, *Opening Statement (Eröffnungsansprache beim Außenministertreffen der Zentraleuropäischen Initiative in Budapest, 23.3.1993)*, in: *Current Policy*, No. 6/1993, S. 2.

<sup>931</sup> József Antall: *Wir Ungarn wollen eine Mittlerrolle spielen*, Interview in: *Die Welt*, 16.8.1993.

<sup>932</sup> József Antall, *'Ties That Bind'* (Rede auf dem Prager Gipfeltreffen der Visegrád-Drei, 6.5.1992), in: *Current Policy*, No. 6/1992, S. 3.

<sup>933</sup> József Antall, *Address at the CSCE Summit (Helsinki, 9.7.1992)*, in: *Current Policy*, No. 13/1992, S. 2.

<sup>934</sup> József Antall, *The Transformation of the East-Central European Region (Rede vor einer internationalen Konferenz zum Thema 'Die Transformation von Ost- und Mitteleuropa', 6.6.1992)*, in: *Current Policy*, No. 9/1992, S.7.

Lengyel vertritt die Meinung, daß die ungarische Regierung die serbischen Intentionen falsch bewertete: "Both parties [Croats and Hungarians] were convinced that the Serbs, the army will not go too far, they will not dare to intervene."<sup>935</sup> Wenn Antalls Behauptung, seine Regierung habe die jugoslawische Krise vorhergesehen, zumindest übertrieben erscheint, so hatte sie doch einen klaren politischen Zweck: Sie sollte dazu beitragen, den Westen für ein entschiedeneres Vorgehen einschließlich militärischer Maßnahmen zu gewinnen. So forderte Jeszenszky am 1. Oktober 1992 eine aktivere Rolle der VN-Kräfte im früheren Jugoslawien "to assist the safe return of the refugees, to create conditions under which the right of the refugees can be guaranteed and the prosecution of those responsible for violations of law can take place."<sup>936</sup> Das waren Forderungen, die unter den gegebenen Bedingungen den Einsatz von Kampftruppen notwendig gemacht hätten. Auch die Umsetzung der folgenden Forderungen Jeszenszkys hätte dies verlangt: "We therefore support the creation in Bosnia-Herzegovina of military protected safe areas and of corridors through which humanitarian aid can be sent continuously. UNPROFOR's present mandate does not provide for this, and we therefore agree that it should be expanded."<sup>937</sup> In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß der Außenminister das Konzept eines robusten Peacekeeping favorisierte, "something much more like a rapid-reaction force than a traditional peace-keeping unit."<sup>938</sup> Bei einem Besuch in Istanbul plädierte Jeszenszky deutlicher als bei anderen Anlässen für den Einsatz militärischer Mittel: "The warring parties must be compelled to stop the war and start serious negotiations. Political, and if need be military pressure must be applied to this end."<sup>939</sup> Ungarn sei schon seit dem Ausbruch der Balkankrise für "effective intervention" eingetreten, aber "[s]ince the international community is not ready to intervene militarily in Bosnia at present, we must find and carry out courses of action that lie between the methods used so far and full-scale military intervention against the aggressor."<sup>940</sup> Ende 1992 forderte Jeszenszky erneut ein 'starkes Signal' an den Aggressor in Form der Durchsetzung der Flugverbotszone, der Einrichtung militärisch gesicherter Schutzzonen und der Aufhebung der Belagerung von Sarajewo.<sup>941</sup> Es blieb die Frage, inwieweit Ungarn selbst bereit war, sich an derartigen Peacekeeping-Einsätzen zu beteiligen. Auf ihrem Gipfeltreffen in Krakau am 6. Oktober 1991 hatten sich die Visegrád-Drei noch eindeutig für eine solche Option ausgesprochen und den

<sup>935</sup> Lengyel 1994, in: Gombár/Hankiss/Lengyel/Várnai (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 12), S. 367.

<sup>936</sup> Géza Jeszenszky, Speech at the UN General Assembly, 1.10.1992, in: Current Policy, No. 23/1992, S. 6.

<sup>937</sup> Géza Jeszenszky, Statement in Istanbul, 25.11.1992, in: Current Policy, No. 27/1992, S. 2.

<sup>938</sup> Géza Jeszenszky, Statement in the North Atlantic Cooperation Council, 18.12.1992, in: Current Policy, No. 31/1992, S. 2.

<sup>939</sup> Jeszenszky, 25.11.1992, a.a.O. (Anm. 27), S. 3.

<sup>940</sup> Ebd., S. 1 u. 3.

<sup>941</sup> Vgl. Jeszenszky, 18.12.1992, a.a.O. (Anm. 28), S. 3/4.

Generalsekretär der Vereinten Nationen über ihre Bereitschaft informiert, an solchen Einsätzen teilzunehmen: "The three states support the strengthening of the team of observers, and favour sending international peace-keeping forces to Yugoslavia. Each of them is ready to take part in such and similar actions for the cause of peace."<sup>942</sup> Nach dem endgültigen Zerfall Jugoslawiens wurde diese Position von der ungarischen Regierung jedoch stillschweigend revidiert. Am 2. März 1993 sagte Außenminister Jeszenszky vor dem Parlament, daß die Regierung friedenserhaltende Einsätze im südslawischen Konflikt unterstütze, aber gleichzeitig "it is our firm intention to refrain from taking part in military actions [...], because we consider this would jeopardize our security and the Hungarian minority living in the countries concerned."<sup>943</sup> Damit verband die Regierung Anteil die Unterstützung der Politik der internationalen Gemeinschaft und des Westens einschließlich der Umsetzung der Sanktionen und der Zurverfügungstellung des ungarischen Luftraums für die AWACS mit der wiederholten Forderung nach einem entschiedeneren militärischen Eingreifen. Daran aber wollte sich Ungarn nicht selbst beteiligen. Die Regierung Horn führte diese gegenüber jedem militärischen Engagement Ungarns in den jugoslawischen Folgestaaten äußerst zurückhaltende Politik fort. Noch im Oktober 1995 erklärte der Ministerpräsident, daß es besser wäre, wenn sich Ungarn nicht an der NATO-Friedenstruppe für Bosnien beteiligen würde. Zu jeder anderen Hilfestellung sei man aber bereit.<sup>944</sup> Nach Abschluß des Dayton-Abkommens schien Ungarn geeignet, um die Verbindung zu den in Bosnien-Herzegowina zu stationierenden IFOR-Streitkräften aufrechtzuerhalten. Regierung und Opposition unterstützten dieses Vorhaben in gleicher Weise. Nach den Worten des Verteidigungsministers, der den Vorschlag im Parlament einbrachte, "würde unsere Beteiligung an den Unterstützungsaufgaben von IFOR möglich machen, zu beweisen, daß die im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden durchgeführten gemeinsamen Programme erfolgreich waren, da sie die Grundlage für eine engere Zusammenarbeit schufen."<sup>945</sup> Die Opposition beurteilte die Lage ähnlich, teilweise war sie sogar noch begeisterter als die Regierung:

<sup>942</sup> United Nations, General Assembly, Forty-sixth Session, First Committee, 15 October 1991, Letter dated 14 October 1991 from the Permanent Representatives of Czechoslovakia, Hungary and Poland to the United Nations addressed to the Secretary-General, Annex I, Declaration of the Three Leaders of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland, Made at Cracow on 6 December 1991, S. 3.

<sup>943</sup> Géza Jeszenszky, Concluding Speech (Rede vor dem ungarischen Parlament, 2.3.1993), in: Current Policy, No. 7/1993, S. 2. Dieselbe Position hatte die Regierung bereits im Frühsommer 1992 eingenommen (vgl. Ungarn will an bewaffnetem Einsatz in Jugoslawien nicht teilnehmen, Radio Budapest IS, dt., 2.6.1992, 1731 GMT, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 3.6.1992, S. 9).

<sup>944</sup> Vgl. "Die NATO muß sich in ganz Europa engagieren", Interview mit Gyula Horn, in: Süddeutsche Zeitung, 4.10.1995.

<sup>945</sup> Rede von Verteidigungsminister György Keleti (MSZP), in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. november 28-án, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 28. November 1995], Spalte 14821.

Wir wissen und jeder muß wissen, daß die Verabschiedung des vorliegenden Gesetz und des Entschließungsantrags nicht die Mitgliedschaft in der NATO bedeutet, nicht den Beitritt zur NATO bedeutet, auch nicht automatisch NATO-Garantien bedeutet. Ich bin jedoch davon überzeugt, daß es Quasi-Sicherheitsgarantien für Ungarn bedeutet. Dieser Schritt schafft eine derart enge Verbindung zur NATO, enger als jeder andere zuvor, und schon sehr nahe an dem, was der Beitritt bedeuten könnte. [...] Die NATO-Erweiterungsstudie nennt als Beitrittsbedingung ein Minimalniveau an Kompatibilität, das wir erreichen müssen. Wir haben verschiedentlich darüber gesprochen, was das genau heißt. Es heißt nicht, wie viele hier glauben, daß die Bewaffnung, die Streitkräfte Ungarns mit denen der NATO zum Zeitpunkt des Beitritts kompatibel sein müssen. Überhaupt nicht! Es ist jedoch notwendig, daß die ungarischen Streitkräfte bei einer Übung, im Rahmen einer gemeinsamen Aktion mit NATO-Truppen zusammenarbeiten können. Daß sie einander verstehen, daß die Kommunikationseinrichtungen und die Infrastruktur geeignet sind, um NATO-Truppen auf dem Territorium Ungarns zu empfangen, daß die Kommandostrukturen miteinander kompatibel sind. Bis jetzt konnte unser Land dies bei Manövern im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden üben. Jetzt, und ich betone dies, da es wichtige praktische Auswirkungen hat, eröffnet sich eine Perspektive ohnegleichen, um Interoperabilität zwischen den ungarischen Streitkräften und der NATO herzustellen. Wenn wir diese Frage ausschließlich aus strategischer Sicht und von der Vorbereitung unseres Beitritts her betrachten, ist es Ungarns grundlegendes Interesse, an dieser Operation teilzunehmen.<sup>946</sup>

Die einzige Sorge hinsichtlich des Transits und der Stationierung ausländischer Truppen bestand darin, daß "solange die Entscheidung in Kraft ist, die gegenwärtige Regierung und ihre Nachfolgerinnen in künftigen Fällen zu bestimmten Vorgehensweisen berechtigt sind."<sup>947</sup> Das könne bedeuten, daß die Regierung, ohne erneut das Parlament um Zustimmung zu bitten, weitere Transits und Stationierungen erlaube und so die Verpflichtungen des Landes wesentlich erweitere. Aus den Äußerungen des Abgeordneten gegen eine solche Ermächtigung ging aber hervor, daß sich seine Besorgnis nicht auf Streitkräfte von NATO-Mitgliedsstaaten, sondern auf solche von Partnerländern richtete. Die Abgeordneten der Regierungskoalition widersprachen einem selektiven Ansatz, einer von ihnen sagte:

Ich würde es gar nicht schätzen, wenn die ungarische Nationalversammlung auf einer länderspezifischen Basis entscheiden würde, welches jene sind, denen wir auf ihre Bitte hin den Transit durch Ungarn gestatten und

---

<sup>946</sup> Beitrag von Zoltán Rockenbauer (FIDESZ), in: ebd., Spalten 14832-3.  
<sup>947</sup> Vgl. Beitrag von György Szabad (MDF), in: ebd., Spalten 14825-8.

wem nicht. Es wäre eigenartig, wenn wir, sagen wir, die Vereinigten Staaten durchlassen, aber nicht die Niederlande, oder, worauf angespielt wurde, nicht die Ukraine oder die Slowakei, die auch eingeladen wurden.<sup>948</sup>

In dieser Debatte wurde erneut deutlich, daß die im Parlament vertretenen Parteien in der Westpolitik des Landes völlig einer Meinung waren, dieser Konsens aber zu Ende ging, wann immer die Nachbarschaftspolitik Ungarns ins Spiel kam. Die Nationalversammlung stimmte dem Transit von IFOR-Truppen einstimmig zu.

Eine Woche später hatte das Parlament eine weitaus sensiblere Frage zu entscheiden, die ebenfalls direkt mit der Beziehung Ungarns zur NATO zusammenhängt. Das Bündnis hatte Ungarn, über die Erlaubnis von Transit und Stationierung hinaus, "um seinen Beitrag mit Pionier- und Sanitätseinheiten ausschließlich für Nicht-Kampfeinsätze"<sup>949</sup> gebeten. Die Regierung befürwortete die Entsendung von Einheiten unter der Bedingung, daß die ungarischen Soldaten "während der Ausübung ihrer Pflichten zu Lande und aus der Luft durch jene IFOR-Streitkräfte geschützt werden, in deren Verantwortungsbereich sie handeln"<sup>950</sup>.

Einige Abgeordnete widersprachen diesem Vorschlag der Regierung, da er nicht angemessen vorbereitet sei. Andere betonten, daß "unser Land in einen nicht wünschbaren Konflikt hineingezogen werden könnte, dessen Opfer die Söhne der zwei Nationen sind. [...] Mit dieser Entscheidung geben wir denen ein Instrument, die gegen den Beitritt zur NATO sind, und das hat Bedeutung für unser Verhältnis zur NATO."<sup>951</sup> Zweifellos hätten ungarische Verluste bei einer NATO-Operation die Situation für diejenigen sehr schwer gemacht, die die Bevölkerung vor einem Referendum vom Nutzen der Mitgliedschaft in der NATO überzeugen wollten. Abgeordnete der Regierungskoalition machten aber darauf aufmerksam, "der Wunsch [...], daß wir uns der NATO nähern und Mitglied werden wollen [...] muß auch durch Taten unterstützt werden. Wenn wir das niemals beweisen und nur über unseren Wunsch sprechen, wird das in den Augen der Bündnismitglieder [...] keine Sicherheit darstellen."<sup>952</sup>

Diejenigen, die die gegenteilige Ansicht vertraten, bestritten einerseits, daß Ungarn den NATO-Beitritt nur mit Worten betreibe. Andererseits betonten sie die politischen und militärischen Risiken einer Beteiligung an der Operation: "Wir haben der NATO schon viel Unterstützung zukommen lassen, nicht nur in Worten, sondern auch in Taten. [...] Aufklärungsflugzeuge flogen während des südslawischen Krieges in unserem Luftraum, und andere Flug-

<sup>948</sup> Beitrag von Sándor Szili (MSZP), in: ebd., Spalte 14829.

<sup>949</sup> Der Brief der NATO wurde von Verteidigungsminister Keleti in seiner Rede vor der Nationalversammlung zitiert. Rede von György Keleti (MSZP), in: Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. december 5-én, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 5. Dezember 1995], Spalte 15240.

<sup>950</sup> Rede von Verteidigungsminister Keleti, ebd., Spalte 15241.

<sup>951</sup> Beitrag von László Pallag (Kleinlandwirte), in: ebd., Spalte 15248.

<sup>952</sup> Beitrag von János Sebok (MSZP), in: ebd., Spalte 15253.

zeuge, die unseren Luftraum kreuzten, führten dort Kampfaufträge aus." Zudem habe die Nationalversammlung der "Einrichtung, dem Schutz und der Unterbringung der US-Logistikeinrichtung [...] und der Benutzung des Flughafens in Taszár zugestimmt [...]"<sup>953</sup>. Lányi weiter:

Ich weiß, daß die polnischen, tschechischen und andere Streitkräfte zusammen mit der NATO Kampfeinheiten in dieses Gebiet schicken, um den Frieden zu wahren, aber sie haben keine gemeinsame Grenze mit den Serben und Kroaten. Folglich, würde es sich später [...] sicherlich nicht als positiv erweisen, wenn wir uns in diese Frage einmischen.<sup>954</sup>

Ein Teil der Opposition unterstützte den Vorschlag der Regierung, wollte ihn aber durch Sicherheiten ergänzen. Das wichtigste Element dabei war, "Kampftruppen zum geeigneten Schutz der Pioniereinheit zu entsenden"<sup>955</sup>. Dieses Argument überzeugte viele: Einerseits habe Ungarn angesichts seiner politischen Orientierung keine Wahl, wenn es nicht die Glaubwürdigkeit seines Strebens nach NATO-Mitgliedschaft untergraben wolle. Andererseits könne man nicht sicher sein, daß die Kampftruppen anderer Länder die ungarische Einheit angemessen schützen würden.

Die Nationalversammlung nahm schließlich die Beschlußvorlage, daß Ungarn Pioniereinheiten zur Teilnahme an IFOR entsenden würde, mit überwältigender Mehrheit an. 281 Abgeordnete stimmten dafür, 44 dagegen und zehn enthielten sich.<sup>956</sup> Die Regierung war verständlicherweise erleichtert, da Ungarn nun beweisen konnte, daß es nicht nur Sicherheit 'kaufen' wollte, sondern auch bereit war, aktiv an Aufgaben militärischen Krisenmanagements mitzuwirken.

Aus der eben dargestellten Debatte geht hervor, daß die Stabilisierung des post-jugoslawischen Raums keine größere Rolle spielte, als das Parlament die Teilnahme an IFOR beschloß. Dies aller Wahrscheinlichkeit nicht aus dem Grund, daß die Abgeordneten diese Frage als nachrangig betrachtet hätten (Ungarn hat eine 610 Kilometer lange Grenze zu Slowenien, Kroatien und Serbien), sondern eher, weil es selbstverständlich war, daß Ungarn ein vitales Interesse an Frieden und Stabilität an seiner Südgrenze hat.

Diese Haltung änderte sich nicht, als IFOR durch SFOR ersetzt wurde und sich das ungarische Parlament erneut mit der Frage beschäftigen mußte. Der Verteidigungsminister schlug vor, die Beteiligung der ungarischen Pioniereinheit in Bosnien zu verlängern: "Das Leben hat gezeigt, daß der Beschluß der Nationalversammlung ein begründeter, guter Beschluß gewesen ist, da er zu einer friedlichen Regelung beigetragen hat. Es hat auch gezeigt, daß die un-

---

<sup>953</sup> Beitrag von Zsolt Lányi (Kleinlandwirte), in: ebd., Spalte 15254.

<sup>954</sup> Ebd., Spalte 15255.

<sup>955</sup> Beitrag von Viktor Orbán (FIDESZ), in: ebd., Spalte 15259.

<sup>956</sup> Vgl. Az Országgyűlés hiteles jegyzőkönyve 1995. december 5-én, kedden [Verhandlungen der Nationalversammlung von Dienstag, den 5. Dezember 1995], Spalte 15291.

garischen Verteidigungsstreitkräfte geeignet und darauf vorbereitet sind, mit der NATO, mit NATO-Truppen zusammenzuarbeiten."<sup>957</sup> Im Gegensatz zur IFOR-Debatte gab es diesmal keine abweichenden Meinungen. "Der Schutz [der ungarischen Pioniereinheit] durch IFOR war perfekt [...] Es scheint, als ob wir den südslawischen Nationen nähergekommen sind, jede dieser Nationen, die am Krieg beteiligt war, begegnete der ungarischen Beteiligung mit Zustimmung und Respekt, und wir, jene, die dagegen waren und die, die nicht dagegen waren, können darauf stolz sein."<sup>958</sup> Die Opposition betonte die Bedeutung der Konsolidierung der Beziehungen zu westlichen Institutionen. Ein Jahr zuvor, als das Parlament über IFOR abstimmte, war

klar, daß unser Land eine Wegscheide erreicht hatte, es war notwendig, das Verhältnis zwischen Risiko und erzielbarem Nutzen zu beurteilen, [...] damit machen wir einen großen Schritt hin zu Europäischer Union und NATO, wir besetzen wieder den Platz in Europa, den wir seit elf Jahrhunderten verdient haben. [...] Wir unterstützten die Entsendung der Pioniereinheit, obwohl wir den Druck der Verantwortung spürten, daß unsere Soldaten angegriffen werden könnten, ihr Leben in Gefahr gebracht werden könnte. Wir waren auch in Sorge, daß die Ungarn in der Vojvodina und in Kroatien aufgrund unserer Beteiligung Schwierigkeiten bekommen könnten.<sup>959</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Debatte und begünstigt durch den Umstand, daß die ungarische Einheit keinerlei Verluste erlitten hatte, stimmte das Parlament der Verlängerung des Mandats mit 326 Ja-Stimmen bei Null Nein-Stimmen und drei Enthaltungen zu.<sup>960</sup>

#### 4.2. Ungarns spezifische Interessen und das bilaterale Verhältnis zu Serbien

*Schutz der territorialen Integrität.* Im serbisch-kroatischen Krieg kam es auch zu Kampfhandlungen in unmittelbarer Nähe der Grenze zu Ungarn. Ab dem 28. Juni 1991, also kurz nach den Unabhängigkeitserklärungen Sloweniens und Kroatiens, verletzten serbische Kampfflugzeuge insgesamt rund 30-mal den ungarischen Luftraum,<sup>961</sup> am 27. Oktober 1991 wurden über der Stadt Barcs sogar zwei Bomben abgeworfen. Am 12. November 1991 vereinbarten Ungarn und Serbien auf ungarische Initiative hin die Einrichtung einer auf

<sup>957</sup> Rede von Verteidigungsminister György Keleti (MSZP), in: Az Országgyűlés téli rendkívüli ülészakájának 1. ülésnapja 1996. december 16-án, hétfőn [Verhandlungen der ersten außerordentlichen Sitzung der Nationalversammlung von Montag, den 16. Dezember 1996], Spalte 28931.

<sup>958</sup> Beitrag von Imre Mécés (SZDSZ), in: ebd., Spalte 28936.

<sup>959</sup> Beitrag von Gyula Mészáros (KDNP), in: ebd., Spalte 28940.

<sup>960</sup> Vgl. ebd., Spalte 29107.

<sup>961</sup> Vgl. Ivan Bába, *Change of Direction in Hungarian Foreign Policy 1990-1994*, Budapest 1994 (Windsor Club Publications), S. 35.

beiden Seiten zehn Kilometer tiefen Flugverbotszone. Mit dieser Maßnahme und dem späteren Einsatz der AWACS hörten die Luftraumverletzungen auf.<sup>962</sup> Auch am Boden sei es zu kleineren Grenzverletzungen gekommen, Gruppen von fünf bis zehn Mann serbischer und kroatischer Bewaffneter hätten ungarisches Territorium passiert.<sup>963</sup> Die Regierung reagierte darauf mit der Aufstellung paramilitärischer Grenzschutzeinheiten unter dem Kommando des Innenministeriums. In einem späteren Stadium, am 8. Dezember 1992, einigten sich die EG und Ungarn auf die Einrichtung einer Überwachungsmission mit Sitz in Szeged in Südungarn. Die Grenz- und Luftraumverletzungen wurden innerhalb des Regierungsapparates offenbar unterschiedlich interpretiert: Während ein Mitarbeiter des Instituts für Strategische und Verteidigungsstudien des Verteidigungsministeriums meinte, Barcs sei ein Unfall gewesen und selbst wenn es eine Provokation gewesen sei, dann eine lokale,<sup>964</sup> interpretierte ein Mitarbeiter der Regierung den Vorfall als Warnung Serbiens.<sup>965</sup> Aus militärischer Sicht unterstrichen die Vorfälle die Schwäche der ungarischen Luftverteidigung. Politisch bleibt bemerkenswert, daß Ungarn die Grenzverletzungen im Kontakt und durch kooperative Maßnahmen mit den serbischen Autoritäten zu beheben suchte, die Kommunikation mit serbischen Militärstellen wurde kontinuierlich aufrechterhalten. Bei den einseitigen Sicherheitsmaßnahmen, die Ungarn traf, legte man offensichtlich Wert darauf, eskalierende Schritte zu vermeiden: So wurden die neu geschaffenen Grenzschutzeinheiten dem Innen- und nicht dem Verteidigungsministerium unterstellt, die ungarische Armee verzichtete auf jede Demonstration militärischer Macht in Südungarn.

*Schutz der ungarischen Minderheit in der Vojvodina.* Nach der jugoslawischen Volkszählung von 1991 lebten im ehemaligen Jugoslawien 378.997 (1,6 Prozent) Einwohner ungarischer Nationalität, davon 345.376 in Serbien (Vojvodina), 23.802 in Kroatien und 8.449 in Slowenien.<sup>966</sup> In der Vojvodina stellten ethnische Ungarn mit 19 Prozent Bevölkerungsanteil die stärkste Minderheit dar.<sup>967</sup> In rund 80 der 463 Gemeinden der Vojvodina stellten sie die Mehrheit.<sup>968</sup> Sie haben sich in der 1990 gegründeten "Demokratischen Vereinigung der Ungarn in der Vojvodina" (VMDK)<sup>969</sup> politisch organisiert.

---

<sup>962</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Central Europe and NATO (Rede bei der Hanns-Seidel-Stiftung, 18.11.1993), in: Current Policy, No. 33/1993, S. 3.

<sup>963</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 9.11.1994.

<sup>964</sup> Gespräch mit Mitarbeiter des Instituts für Strategische und Verteidigungsstudien, 22.11.1994.

<sup>965</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 9.11.1994.

<sup>966</sup> Vgl. Gerhard Seewann, Die Ethnostruktur der Länder Südosteuropas aufgrund der beiden letzten Volkszählungen im Zeitraum 1977-1992, in: Südosteuropa, 42. Jg., Nr. 1/1993, S. 78-81.

<sup>967</sup> Vgl. Joseph Marko, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Serbien, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u. a. 1994, S. 288.

<sup>968</sup> Vgl. Edith Oltay, Hungarians under Political Pressure in Vojvodina, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 48, 3.12.1993, S. 43.

<sup>969</sup> Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége - VMDK (Demokratische Vereinigung der Ungarn in der Vojvodina).

Bei den Wahlen im Dezember 1992 erhielt die VMDK neun und bei denen im Dezember 1993 fünf von 250 Sitzen im serbischen Republikparlament.<sup>970</sup> Im September 1990 forderte die VMDK kulturelle Autonomie,<sup>971</sup> im April 1992 folgte das "Memorandum über die Selbstverwaltung der in der Republik Serbien lebenden Ungarn"<sup>972</sup> mit der Forderung nach der dreifachen Autonomie.

Bis zur Annahme der neuen serbischen Verfassung am 28. September 1990 besaßen die ungarische und die anderen Minderheiten in der Sozialistischen Autonomen Provinz Vojvodina weitestgehende Rechte beim Sprachgebrauch, im Bildungswesen und in der Selbstverwaltung. Vor den Provinzorganen gab es fünf gleichberechtigte Amtssprachen (Serbokroatisch, Ungarisch, Slowakisch, Rumänisch und Ruthenisch), in Verfahren vor den Organen der Republik Serbien konnten die Nationalitäten ihre Sprache verwenden, das Verfahren wurde dann mit Hilfe eines Dolmetschers geführt, Dokumente wurden übersetzt. Bürgern ungarischer Nationalität stand ein entwickeltes Bildungs- und Mediensystem zur Verfügung, es gab rund 200 ungarischsprachige Grundschulen, eine Tages- und drei Wochenzeitungen, verschiedene Periodika und Rundfunksendungen. Nach der jugoslawischen Verfassung von 1974 waren "die Autonomen Provinzen organisatorisch-institutionell den Republiken als konstitutive Elemente der Föderation gleichgestellt"<sup>973</sup>, sie hatten dieselben legislativen, judikativen und exekutiven Kompetenzen. In der neuen serbischen Verfassung von 1990 wurde zwar die Bezeichnung 'Autonome Provinz' aufrechterhalten, deren Substanz aber nicht nur ausgehöhlt, sondern vollständig beseitigt. Die neue 'Autonome Provinz' hat keine legislativen und judikativen Kompetenzen mehr und wird insgesamt "noch unter den für die Gemeindeselbstverwaltungen vorgesehenen Status reduziert"<sup>974</sup>. Das Recht auf den Gebrauch von Minderheitensprachen wurde auf die Gemeindeebene bzw. die erste Instanz von Verwaltungsverfahren reduziert, und auch dies ist noch durch Kann-Bestimmungen eingeschränkt. Das ungarischsprachige Schulwesen und die Medien sind empfindlich beschnitten worden.<sup>975</sup> Ein Großteil der muttersprachlichen Lehrer hat die Vojvodina verlassen, in gemischten Schulen wurden ungarische von serbischen Kindern terrorisiert.<sup>976</sup> In der von der Kriegspropaganda aufgeheizten Atmosphäre kam es zu zahlreichen

---

<sup>970</sup> Vgl. Marko, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 57), S. 305-306. Die folgende Passage zu den Minderheitenrechten in der Vojvodina vor und nach 1990 stützt sich auf diesen Text von Marko, S. 290-319.

<sup>971</sup> Vgl. Milan Andrejevich, Vojvodina Hungarian Group to Seek Cultural Autonomy, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 41, 12.10.1990, S. 43.

<sup>972</sup> Stiftung für Südländische Ungarn (Hrsg.), Stellungnahme der Demokratischen Gemeinschaft der Ungarn in der Wojwodenschaft (DGUW). Memorandum über die Selbstverwaltung der in der Republik Serbien lebenden Ungarn. Expertenentwurf, angenommen von der Jahresversammlung der DGUW, 25.4.1992, Budapest 1992 (vgl. Abschnitt 1 in diesem Kapitel).

<sup>973</sup> Marko, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 57), S. 310.

<sup>974</sup> Ebd., S. 318.

<sup>975</sup> Vgl. Oltay, 3.12.1993, a.a.O. (Anm. 58), S. 43.

<sup>976</sup> Vgl. Boris Kalnoky, Auf den Pausenhof trauen sie sich nicht. Gewalt gegen ungarische Schüler, in: Der Tagesspiegel, 13.5.1994.

Einschüchterungsversuchen gegenüber der Minderheit, "the political pressure on ethnic Hungarians living in the Vojvodina Province of Yugoslavia has been stepped up exceeding all previous levels"<sup>977</sup>. Grabsteine wurden umgeworfen, Denkmäler beschmiert, an Mauern standen Slogans wie 'Tod den Ungarn'.<sup>978</sup> Im Februar 1992 wurde der Chefredakteur der ungarischen Zeitung "Magyar Szó" verhaftet.<sup>979</sup> Zwei Probleme waren besonders wichtig: die Ansiedlung serbischer Flüchtlinge in ungarischen und noch stärker in kroatischen Wohngebieten und die Einberufung von Minderheitenangehörigen zum serbischen Militär. Aus dem Bericht der KSZE-Erkundungsmission nach Kosovo, Vojvodina and Sandschak vom 2. bis 8. August 1992 geht hervor, daß die Ansiedlung serbischer Flüchtlinge in Siedlungsgebieten von Minderheiten von enormer Druckausübung begleitet war, die bis zu Praktiken 'ethnischer Säuberung' reichte. Es heißt dort.

The large influx of Serbian refugees from Croatia and Bosnia-Herzegovina has increased the pressure on the ethnic minorities in the region. Croats, in particular, feel forced to leave Vojvodina in large numbers. [...] The ethnic minorities and the opposition, however, point to how certain Serbian political parties openly advocate ethnic cleansing in Vojvodina and systematically seek to intimidate the minorities to leave the region.<sup>980</sup>

Später stoppten die Behörden die Ansiedlungen nach Protesten der VMDK<sup>981</sup> zumindest in den ungarischen Siedlungsgebieten, im Februar 1993 sprach der VMDK-Vorsitzende Ágoston davon, daß die Behörden "ihre Ansiedlungspläne zunächst ad acta"<sup>982</sup> gelegt hätten. Vor der Einberufung zur serbischen Armee flohen rund 25.000 ethnische Ungarn, sie machten damit das Gros der rund 35.000-40.000 ungarischen Flüchtlinge aus, die die Vojvodina 1991 verlassen haben.<sup>983</sup> Beide Problemfelder wurden mit der Rückeroberung der Krajina durch Kroatien im August 1995 wieder aktuell: Im August 1995 kam es zu neuerlichen Enteignungen von Häusern und Wohnungen der ungarischen Minderheit, um Flüchtlinge aus der Krajina unterzubringen. Zur selben Zeit wurden ebenfalls wieder Zwangsrekrutierungen vorgenommen mit dem Ziel, jene Einheiten der rest-jugoslawischen Armee aufzufüllen, die gegeb-

---

<sup>977</sup> Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, 3.12.1991, Press Release, No. 23/1991.

<sup>978</sup> Vgl. Oltay, 3.12.1993, a.a.O. (Anm. 58), S. 44.

<sup>979</sup> Vgl. Chefredakteur in der Vojvodina verhaftet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.2.1992.

<sup>980</sup> Report of the CSCE Exploratory Mission to Kosovo, Vojvodina and Sandzak, 2-8 August 1992, Vienna, 9 August 1992, S. 7.

<sup>981</sup> Vgl. Oltay, 3.12.1993, a.a.O. (Anm. 58), S. 44.

<sup>982</sup> Interview mit András Ágoston, in: Népszabadság, 3.2.1993, dt. in: Osteuropa-Archiv, Nr. 9/1993, S. A 505.

<sup>983</sup> Oltay, 3.12.1993, a.a.O. (Anm. 58), S. 45, nennt 35.000 Flüchtlinge, die ungarische Regierung "some 40.000" (Statement by the Hungarian Foreign Affairs spokesman on the Yugoslav protest, 18.10.1991, Foreign Ministry of the Republic of Hungary, Press Release, No. 20/1991). Diese Fluchtwelle fand überwiegend in der zweiten Jahreshälfte 1991 statt.

nenfalls das serbisch besetzte Ostslawonien gegen Rückeroberungsversuche Kroatiens verteidigen sollten.<sup>984</sup>

Außenminister Jeszenszky bezeichnete die ungarische Minderheit in der Vojvodina zutreffend als "hostages to the Serbian or Yugoslav army"<sup>985</sup>, die Republik Ungarn verfügt(e) jedoch nur über zwei, zudem wenig effiziente, Instrumente, um ihr beizustehen: Sie konnte einerseits versuchen, über bilaterale Kontakte mit Serbien deren Schicksal zu erleichtern. So sprach sich Jeszenszky Mitte 1992 für Verhandlungen mit Serbien über eine Repatriierung von Flüchtlingen aus, die serbische Regierung stimmte dem jedoch nicht zu.<sup>986</sup> Jeder Erfolg in bilateralen Kontakten mit Serbien war abhängig vom Kalkül der Belgrader Regierung, welche Preise sie von Ungarn schon für die Andeutung von Entgegenkommen erzielen könnte. Damit waren die Erfolgsmöglichkeiten dieser Option erstens per se begrenzt und zweitens war diese geeignet, Ungarn von der Politik des Westens und der internationalen Gemeinschaft zu entfernen. Der andere Weg bestand darin, so Kodolányi, Hilfe vom Westen zu erlangen: "Ein Schwerpunkt unserer Politik in den letzten Monaten war daher, die Aufmerksamkeit der westlichen Staaten auf diesen Konflikt zu lenken und Garantien für die ungarische Minderheit in der Vojvodina von dieser Seite zu fordern, um für alle Fälle vorbereitet zu sein."<sup>987</sup> Dabei ging es zum einen darum, die Probleme und Forderungen der Vojvodina-Ungarn in die internationalen Bemühungen zur Lösung der Jugoslawienkrise einzubringen. So forderte Jeszenszky mehrfach die Beteiligung der Minderheiten an der Londoner Jugoslawienkonferenz und bezeichnete es als 'historischen Fehler', sie ausgrenzen zu wollen.<sup>988</sup> Tatsächlich nahm an der Londoner Konferenz neben Vertretern der Kosovo-Albaner und der Serben aus Kroatien auch eine Delegation der Vojvodina-Ungarn teil,<sup>989</sup> sie konnte jedoch nichts Konkretes erreichen. Jeszenszky unterstützte auf der Konferenz deren Forderungen: "The concept of autonomy they devised is completely in line with the solution offered for the protection of minorities in the Carrington plan, which we continue to support."<sup>990</sup> Zum anderen wollte die ungarische Regierung erreichen, daß im Kosovo und in der Vojvodina in präventiver Absicht friedenserhaltende Einheiten stationiert würden, wie das der Außenminister mehrfach, darunter im Juni 1992 vor dem Nordatlantischen Kooperati-

<sup>984</sup> Vgl. Appell Budapests an die Adresse Belgrads. Angst um die magyarische Minderheit in der Vojvodina, in: Neue Zürcher Zeitung, 23.8.1995.

<sup>985</sup> Géza Jeszenszky, Europe at the Parting of the Ways (Rede vor dem Pariser Institut für Internationale Beziehungen, 19.9.1991), in: Current Policy, No. 36/1991, S. 6.

<sup>986</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Statement at the International Meeting on Humanitarian Aid, 29.7.1992, in: Current Policy, No. 17/1992, S. 3.

<sup>987</sup> Interview mit Staatssekretär Gyula Kodolányi, außenpolitischer Berater von Ministerpräsident József Antall, in: Népszabadság, 22.1.1993, dt. in: Osteuropa-Archiv, Nr. 9/1993, S. A 502.

<sup>988</sup> Vgl. Jeszenszky, 19.9.1991, a.a.O. (Anm. 75), S. 7; Jeszenszky, 25.9.1991, a.a.O. (Anm. 4), S. 3.

<sup>989</sup> Vgl. Kroatischer Rundfunk, Kroatien fordert Teilnahme der Vojvodina-Kroaten, kroat., 23.8.1992, 1512 GMT, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 24.8.1992, S. 17.

<sup>990</sup> Géza Jeszenszky, Statement at the Conference on Yugoslavia (London, 26.8.1992), in: Current Policy, No. 18/1992, S. 3.

onsrat anregte.<sup>991</sup> Dies scheiterte aber schon daran, daß der Kosovo und die Vojvodina nicht den Status einer jugoslawischen Republik gehabt, sondern zur Republik Serbien gehörten hatten, und damit zu einer Stationierung von friedenserhaltenden Einheiten die Zustimmung der Regierung Rest-Jugoslawiens erforderlich gewesen wäre, die zu erlangen kaum denkbar war. Serbien stimmte lediglich einer KSZE-Langzeitmission in den Kosovo, die Vojvodina und den Sandschak zu, die am 14. August 1992 vom Ausschuß Hoher Beamter der KSZE beschlossen wurde. Die Mission mußte jedoch Ende Juni 1993 ihre Arbeit einstellen, da alle Bemühungen, Serbien zu einer Mandatsverlängerung zu bewegen, scheiterten.<sup>992</sup> Insgesamt erbrachte der von der Regierung Antall zwischen 1991 und 1993 favorisierte Weg, internationale Garantien für die ungarische Minderheit in der Vojvodina zu erhalten, wenig Ergebnisse. Dies sollte mit dazu beitragen, daß sich unter Ministerpräsident Boross die Balance ungarischer Bemühungen mehr in Richtung einer bilateralen Verständigung mit Serbien auf Kosten der Kohärenz mit der Politik des Westens verschob.

*Minimierung wirtschaftlicher Verluste.* Ende April 1993 machte die ungarische Regierung detailliert auf die Auswirkungen aufmerksam, die sich aus den verschärften Sanktionen gegen Serbien und Montenegro für Ungarn ergaben: Die Schifffahrt auf der Donau sei behindert, alle Transporte durch und Exporte nach Serbien und Montenegro untersagt, serbische Guthaben müßten eingefroren und Transportmittel beschlagnahmt werden.<sup>993</sup> Ende September 1993 drückte der Außenminister vor der VN-Vollversammlung die Erwartung aus, daß die von den Sanktionen betroffenen Drittländer für den erlittenen wirtschaftlichen Schaden kompensiert würden, den er für Ungarn auf eine Milliarde Dollar bezifferte.<sup>994</sup> Dazu kam die Belastung durch Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien, hier nannte Jeszenszky eine Zahl von über 80.000.<sup>995</sup> Zu einer Kompensation der Nachbarstaaten Jugoslawiens für die wirtschaftlichen Verluste durch die Sanktionen ist es niemals gekommen. Dies trug dazu bei, daß Ungarn ab Anfang 1994 die Politik der Sanktionen in Frage stellte.

Ende 1993 wurde deutlich, daß die konservative Regierung ihr Negativimage, das sie aufgrund ihrer Nachbarschaftspolitik erworben hatte, ändern wollte.

---

<sup>991</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, 'We Must Prevent New Conflicts, New Wars to Break out...' (Rede vor dem Nordatlantischen Kooperationsrat, Oslo, 5.6.1992), in: Current Policy, No. 7/1992.

<sup>992</sup> Vgl. Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankonflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 151-152.

<sup>993</sup> Vgl. Statement by the Government Spokesman's Office on the Tightening of UN Security Council Sanctions on Serbia and Montenegro, 29.4.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 24/1993.

<sup>994</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Address to the 48th Session of the UN, 30.9.1993, in: Current Policy, No. 25/1993, S. 3.

<sup>995</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, 1.10.1992, a.a.O. (Anm. 26), S. 6. Zur ungarischen Flüchtlingspolitik vgl. Boldizsár Nagy, The Refugee Situation in Hungary: Where now?, in: AWR Bulletin, 32. Jg., Nr. 3/1994, S. 125-139.

Dies schlug sich unter anderem im ersten offiziellen Besuch des Außenministers nach 40 Monaten Amtszeit in Bukarest nieder, sowie in einigen der frühen Stellungnahmen von Ministerpräsident Boross, der nach dem Tod von Antall im Dezember 1993 ins Amt gekommen war. In diesen Rahmen gehörten auch Bemühungen, einige Elemente der ungarischen Politik gegenüber Rest-Jugoslawien neu zu gestalten. Ende Januar 1994 besuchte Außenminister Jeszenszky Belgrad. Dieser Besuch war schon im Vorfeld mit hohen Erwartungen verbunden, die serbische Regierung hoffte, daß Ungarn sich für die Milderung oder gar Aufhebung der Sanktionen aussprechen könnte. Vor dem Besuch wurde die ungarische Position dergestalt wahrgenommen, daß "wenn andere Länder eine Initiative zur Aussetzung oder Aufhebung der Sanktionen vorbringen würden, Ungarn dieser Idee nicht widersprechen würde, obwohl man eine solche Initiative nicht von ihm erwarten kann."<sup>996</sup> Während des Besuchs stellte der Außenminister die Frage etwas anders dar, die Bedingungen der VN müßten eingehalten werden. "Wenn diese Bedingungen eingehalten werden, dann hofft der ungarische Außenminister, daß die internationale Gemeinschaft das Embargo aufhebt."<sup>997</sup> Als Mitglied der KSZE-Troika wurde von Ungarn auch erwartet, daß es sich für die Rückkehr der Bundesrepublik Jugoslawien in diese Organisation einsetzen würde, die seine Mitgliedschaft suspendiert hatte. Zudem war klar, daß Ungarn an der Verringerung der anti-ungarischen Propaganda in Serbien und an einer Erleichterung für die Hilfslieferungen an die ungarische Minderheit in der Vojvodina interessiert war.

Der Besuch Jeszenszkys in Belgrad führte zu einer erregten Debatte zwischen Regierung und Opposition, vielleicht auch beeinflusst durch die bevorstehenden Wahlen. Der stellvertretende Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Nationalversammlung, Csóti (MDF), sagte:

[...] es gibt keine irgendwie geartete Veränderung der ungarischen Politik gegenüber Jugoslawien, zumindest keine grundlegende. Es geht nur um unsere Verpflichtung, die Behandlung der Ungarn in der Vojvodina zu verändern, und darum, die Lösung der Probleme dort zu erleichtern. Andererseits brachten die Sanktionen gegen Jugoslawien nicht die erwarteten Ergebnisse. Eine Neubewertung der Sanktionen mag notwendig sein, es ist nicht notwendig, von einer Aufhebung des Embagos zu sprechen; die Embargopolitik muß geändert und neu bewertet werden. Sie hat ernsthafte negative Auswirkungen auf das Gebiet Serbiens, auf die serbische Bevölkerung und insbesondere auf die Ungarn in der Vojvodina; andererseits

---

<sup>996</sup> B. D., Budapest nem kéri a szankciók eltörlését [Ungarn bittet nicht um die Aufhebung der Sanktionen], in: Magyar Hírlap, 26.1.1996.

<sup>997</sup> József Szabó/Zoltán Szalai, Belgrad kulturális autonómiát ígér [Belgrad verspricht kulturelle Autonomie], in: Népszabadság, 29.1.1994.

erleidet Ungarn durch sie einen direkten Schaden zwischen 1,3 und 1,5 Milliarden US-Dollar.<sup>998</sup>

Der andere stellvertretende Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, Szent-Iványi (SZDSZ), widersprach dieser Auffassung:

Neubewertung bedeutet, daß wir eine neue Haltung einnehmen würden. In der Praxis würde dies das Verhalten, das die serbische Führung bisher an den Tag gelegt hat, honorieren; ein Verhalten, das zwei Grundprinzipien internationalen Rechts mit Füßen tritt, nämlich, daß Grenzen unverletzlich sind und nicht gewaltsam verändert werden dürfen [...]. Diese Prinzipien müssen aufrechterhalten werden, und Ungarn hat ein großes Interesse daran, diese Prinzipien klar auszusprechen, so daß kein Zweifel bezüglich der ungarischen Position entsteht. Die Erklärung, die Jeszenszky in Belgrad abgegeben hat [...] verstärkt die Vermutung, daß Ungarn von der Position abweichen will, die die internationale Gemeinschaft vorgegeben und angenommen hat.<sup>999</sup>

In einer Erklärung des Außenministeriums zum Belgrad-Besuch des Ministers heißt es zwar einerseits, daß Ungarn die Sanktionen einhalte und Jeszenszky in dieser Frage keinerlei Versprechungen gemacht habe, andererseits wird betont:

At the same time, Hungary considers it also necessary to point out to its partners that, even after so many months of its observance, sanctions do not seem to offer much of a perspective as a method to put political pressure on Serbia-Montenegro in order to effectively change the course of developments in the Balkans, whereas, in the meanwhile, Hungary's direct losses stemming from the implementation of sanctions have reached 1.3 billion U.S. dollars.<sup>1000</sup>

Ein Sprecher des US-Außenministeriums kommentierte dies mit den Worten, daß man 'mit großer Sorge jede Aktion verfolge, die geeignet sei, Serbiens Isolation aufzuweichen'.<sup>1001</sup>

Die Linie der Regierung Antall/Boross gegenüber den Sanktionen wurde, trotz Bedenken bei Abgeordneten des SZDSZ,<sup>1002</sup> von der Regierung Horn

---

<sup>998</sup> Zit. nach: Gy. F., A külügyi bizottság napirendre tuzi Jeszenszky belgrádi tárgyalásait [Der Auswärtige Ausschuß setzt die Belgrader Gespräche von Jeszenszky auf die Tagesordnung], in: Magyar Hírlap, 5.2.1994.

<sup>999</sup> Zit. nach: ebd.

<sup>1000</sup> Hungary's Relations with Serbia-Montenegro, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 6/1994, 15.2.1994.

<sup>1001</sup> Vgl. David B. Ottoway, Hungary Bans NATO Planes That Would Assist Airstrikes in Bosnia, in: The Washington Post, 15.2.1994.

bruchlos weitergeführt. Am 26. April 1995 sagte Ministerpräsident Horn vor dem Europarat:

In practical terms, I think that the OSCE and the Council of Europe should carry out a joint examination of the real situation regarding rule of law and human rights in the 'lesser Yugoslavia'. The two organisations will need to consider what moves should be made towards the lifting of sanctions. Hungary observes some progress in this direction.<sup>1003</sup>

Darüber hinaus schlug Horn gut drei Monate später die Abhaltung einer Bosnien-Konferenz vor, die in Budapest stattfinden sollte.<sup>1004</sup> Da die Initiative auf internationaler Ebene mit niemandem abgestimmt war, wendete die ungarische Diplomatie einige Energie auf, um sie wirkungsvoll zu verstecken. Am nächsten Tag stellte sich jedoch heraus, daß der Vorschlag keine negativen Reaktionen hervorgerufen hatte.<sup>1005</sup>

Insgesamt wurde deutlich, daß Ungarn seine Interessen in Sachen Sanktionen in der westlichen Position nicht ausreichend aufgehoben sah. Zwar betonte die ungarische Regierung immer, daß sie die Sanktionen weiter einhalten werde, sie ließ aber ab Anfang 1994 keinen Zweifel daran, daß sie ihre Aufhebung befürwortete. Damit hatte sich die ungarische Position in dieser Frage innerhalb von nur eineinhalb Jahren von unkonditionierter Zustimmung zu Sanktionen zur fast schon offenen Werbung für ihre Wiederaufhebung gewandelt. Trotz der anhaltenden Beteuerung, man werde die Sanktionen einhalten, war damit eine gewisse Entfernung von der politischen Linie des Westens und eine Hinwendung zu bilateralen Akkorden mit Serbien verbunden. Der Drahlseilakt bei dieser Frage gelang jedoch insofern, als es über die Sanktionen zumindest nicht zu öffentlichen Diskussionen mit westlichen Partnern kam. In der Frage der AWACS und damit verbunden der ungarischen Minderheit in der Vojvodina sollte die Entwicklung anders verlaufen.

Bis zum Dayton-Abkommen mußte die ungarische Regierung unabhängig von ihrer Zusammensetzung zwischen ihren verschiedenen widersprüchlichen Interessen in bezug auf den südslawischen Raum balancieren. Das Friedensabkommen schuf eine neue Situation, obwohl die ungarische Außenpolitik angesichts des Charakters des Belgrader Regimes immer noch vor einem Dilemma stand. 1996 schickte man einen Botschafter nach Belgrad. Der Außen-

---

<sup>1002</sup> Ein SZDSZ-Abgeordneter sagte, er stimme mit diesem Kurs nicht überein, es sollte nicht Ungarn sein, das die Aufhebung der Sanktionen verlange (Gespräch mit Mitglied der SZDSZ-Fraktion, 25.5.1995).

<sup>1003</sup> Address by Mr Gyula Horn, Prime Minister of Hungary on the occasion of the 2nd part of the 1995 Session of the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 26.4.1995, Council of Europe, Press Release, 26.4.1995, S. 5.

<sup>1004</sup> Húszéves a helsinki záródokumentum: Budapesti Bosznia-konferenciát javasolt Horn Gyula [Zwanzig Jahre Schlußakte von Helsinki: Gyula Horn empfiehlt eine Bosnien-Konferenz in Budapest], in: Magyar Nemzet, 2.8.1995.

<sup>1005</sup> Vgl. Edit Mélykúti Nagy, Visszhangtalan maradt a Horn-javaslat [Der Horn-Vorschlag blieb ohne Reaktion], in: Magyar Hírlap, 3.8.1995.

minister wollte bei dieser Gelegenheit den Abschluß eines Grundlagenvertrags mit der Bundesrepublik Jugoslawien nicht ausschließen und sagte, dies sei "nicht gegen unsere Intentionen, aber weder die jugoslawische noch die ungarische Seite haben eine Initiative ergriffen."<sup>1006</sup> Daraus konnte man schließen, daß Ungarn einen Grundlagenvertrag mit der Bundesrepublik Jugoslawien abschließen wollte, was angesichts der politischen Qualität der Belgrader Führung etwas seltsam anmutete. Später widerrief der Außenminister dies und betonte, daß nach dem Dayton-Abkommen wirtschaftlichen und Handelsfragen Priorität zukomme.<sup>1007</sup>

#### *Exkurs: Lage der ungarischen Minderheit in Slowenien und Kroatien*

Nach der jugoslawischen Volkszählung 1991 hatten die Slowenen an der Gesamtbevölkerung Sloweniens in Höhe von 1.962.606 Menschen einen Anteil von 87,6 Prozent. Die größten Minderheiten waren die Kroaten mit 53.688 Mitgliedern (2,7 Prozent), die Serben mit 47.097 (2,4 Prozent) und die Muslime mit 26.725 (1,4 Prozent). Erst dann folgten die Ungarn mit 8.499 (0,4 Prozent) und nach Makedonen, Montegrinern und Albanern die Italiener mit 3.063 Angehörigen (0,16 Prozent).<sup>1008</sup> Die Schätzungen der Zahl der Roma schwanken extrem, Marko gibt 6.500 (0,33 Prozent) an.<sup>1009</sup> Im Gegensatz zu ihrer quantitativen Bedeutung qualifiziert die neue slowenische Verfassung vom 23. Dezember 1991 lediglich die italienische und die ungarische Minderheit als "autochthon" mit der Folge, daß nur diesen beiden Minderheiten das Recht auf Erziehung in ihrer Muttersprache und deren Gebrauch als Amtssprache in ihren Siedlungsgebieten zugebilligt wird, den weitaus größeren Minderheiten der Kroaten, Serben und Muslime hingegen nicht.<sup>1010</sup> Auf dieser privilegierten Grundlage fiel es der ungarischen Regierung nicht schwer, im November 1992 mit Slowenien ein Minderheitenschutzabkommen abzuschließen, das für die slowenische Minderheit in Ungarn und die ungarische in Slowenien ebendiese Sprach- und Bildungsrechte beinhaltet.<sup>1011</sup> "Das Beispiel Sloweniens zeigt exemplarisch," so Calic,

<sup>1006</sup> Zit. nach: Béla Dajka, Alapszerződés Jugoszláviával is? [Grundlagenvertrag auch mit Jugoslawien?], in: Magyar Hírlap, 12.4.1996.

<sup>1007</sup> Vgl. Csilla Medgyesi, A külügyminiszter dicséri, az ellenzéki politikus bírálja: A magyar diplomácia kétéves bizonyítványa [Der Außenminister lobt, Oppositionspolitiker kritisieren: Zwei Jahre Gleichgewicht ungarischer Diplomatie], in: Magyar Hírlap, 18.5.1996.

<sup>1008</sup> Vgl. Seewann 1993, a.a.O. (Anm. 56), S. 81.

<sup>1009</sup> Vgl. Marko, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Slowenien, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 57), S. 324.

<sup>1010</sup> Vgl. ebd., S. 330-346.

<sup>1011</sup> Vgl. Convention on providing special rights for the Slovenian minority living in the Republic of Hungary and for the Hungarian minority living in the Republic of Slovenia, 6.11.1992, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 2/1993.

daß Staaten traditionell den Umfang von Minderheitenrechten in Abhängigkeit von bestimmten Opportunitätskosten bemessen: Historisch-rechtliche Traditionen, soziale Ressentiments, ethnische Stereotype, nationale Ideologien, die Kalkulation von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Kosten, nicht zuletzt organisatorische und infrastrukturelle Voraussetzungen bestimmen in der Regel darüber, welchen Gemeinschaften welche Rechte gewährt werden.<sup>1012</sup>

Beide Länder waren daran interessiert, ihre Achtung von Minderheitenrechten zu demonstrieren, da sie ein Beispiel für andere Länder abgeben wollten. Bei Ungarn war das offensichtlich, aber auch Slowenien war seit seiner Unabhängigkeit daran interessiert, zu zeigen, daß es im Gegensatz zu anderen jugoslawischen Folgestaaten demokratischen Gepflogenheiten folgt. Zudem sind die Minderheiten auf beiden Seiten klein und machten es damit leicht, Beispiele abzugeben.

Abgesehen von der Minderheitenpolitik ist das wirtschaftlich höher entwickelte Slowenien für Ungarn vor allem als Partner für das Ziel der Westintegration von Bedeutung. Beide Länder wurden zu Verhandlungen über den Beitritt zur EU eingeladen, Ungarn 1997 auch zur Mitgliedschaft in der NATO, und es gibt gute Gründe zu der Annahme, daß auch Slowenien bei einer zweiten Runde der NATO-Erweiterung eine Chance zum Beitritt hat. Der reibungslose Charakter der Beziehungen wurde auch dadurch unter Beweis gestellt, daß an der 102 Kilometer langen Grenze neue Übergänge eingerichtet wurden, die ersten beiden schon im August 1992.<sup>1013</sup> Man einigte sich auch auf den Bau einer direkten Eisenbahnverbindung zwischen beiden Ländern, die es bisher aufgrund der Tatsache, daß in der jugoslawischen Ära einer Direktverbindung zwischen Slowenien und Ungarn keine Bedeutung beigemessen worden war, nicht gibt. Nach der Unabhängigkeit Sloweniens mußten Güter und Reisende über Österreich oder Kroatien transportiert werden. Langfristig wird eine Autobahn von Italien über Slowenien nach Ungarn führen.<sup>1014</sup>

Die Bedeutung Kroatiens für Ungarn ergibt sich vor allem aus seiner Funktion als Gegenpol zu Serbien und aus der Minderheitenfrage. So sagte etwa Ministerpräsident Antall Mitte 1993: "Man darf nicht vergessen, daß etwa der verhältnismäßig erfolgreiche Weg Sloweniens nur möglich war, weil Kroatien die Slowenen vor dem Kriegsgebiet und der serbischen Aggression abschirmte. Jede Politik, die Kroatien schwächen möchte, ist daher eine verfehlte

---

<sup>1012</sup> Marie-Janine Calic, Exkurs 2: Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien, in: Dieter W. Brücke, *Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen*, Baden-Baden 1995, S. 185.

<sup>1013</sup> András Bertalan Székely, *Magyar-szlovén szellemi és kisebbségi kapcsolatok* [Ungarisch-slowenische intellektuelle und Minderheitenbeziehungen], in: *Társadalmi Szemle*, Vol. LI, No. 5/1996, S. 64.

<sup>1014</sup> *Vasútvonal épül Szlovéniába: Megállapodás várható az M7-es meghosszabbításáról* [Nach Slowenien wird Eisenbahnlinie gebaut: Abkommen über Erweiterung der Autobahn M7 zu erwarten], in: *Magyar Hírlap*, 16.10.1996.

Politik."<sup>1015</sup> So war es kein Zufall, daß die einzige Gelegenheit, bei der sich Ungarn unilateral in den Jugoslawienkonflikt einmischte, die Lieferung von Waffen an Kroatien im Oktober 1990 war. Im Dezember 1991 unterzeichnete Kroatien eine Minderheitenerklärung, deren Inhalt der ungarisch-ukrainischen entspricht,<sup>1016</sup> was für die Regierung Antall, die diese Erklärung zu einem Musterfall ihrer bilateralen Minderheitenpolitik machen wollte, von politischer Bedeutung war. Da ein großer Teil der ursprünglich rund 25.000 Personen starken ungarischen Minderheit in Kroatien zu diesem Zeitpunkt aber schon geflohen war, oder ihre Siedlungsgebiete unter serbische Herrschaft gelangt waren, "the minority question figured in the Hungarian-Croatian relationship only in a symbolic way."<sup>1017</sup> Im Frühjahr 1995 schlossen Ungarn und Kroatien ein wechselseitiges Minderheitenschutzabkommen, das unter anderem auf der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats fußt und die Verpflichtung der kroatischen Regierung beinhaltet, sich für die Rückkehr der ungarischen Flüchtlinge in ihre ursprünglichen Wohngebiete einzusetzen.<sup>1018</sup> Vor dem Hintergrund der Tatsache, daß kroatische Zivilisten und Militärs nach der Rückeroberung der Krajina dort in großem Umfang brandschatzten, mordeten und 'ethnisch säuberten',<sup>1019</sup> unterstreicht gerade diese Bestimmung in zynischer Weise Calics Satz von den 'Opportunitätskosten' von Minderheitenrechten.

#### 4.3. Antall-Brief und Boross-Statement: Die Widersprüche brechen auf

Im Frühjahr 1993 sowie im Februar 1994 kollidierten die widersprüchlichen Zielsetzungen ungarischer Jugoslawienpolitik, die sich mit der Unterstützung der Politik des Westens einerseits und der Sorge um die Minderheit in der Vojvodina andererseits verbanden. Am 8. März 1993 schickte Ministerpräsident Antall einen Brief an NATO-Generalsekretär Wörner, in dem er darlegte, daß Ungarn die mit dem Einsatz der AWACS verbundenen Gefahren nicht allein bewältigen könne. Nach Angaben der Agentur Reuter bat Ungarn "die NATO um Sicherheitsgarantien und Luftabwehrraketen für den Fall einer serbischen Militäraktion gegen Ungarn". Diese Darstellung wurde vom ungarischen Botschafter in Brüssel zurückgewiesen.<sup>1020</sup> Der ungarische Außenminister formulierte diese Position etwas doppeldeutiger: "Es gibt ver-

<sup>1015</sup> József Antall, 16.8.1993, a.a.O. (Anm. 21).

<sup>1016</sup> Vgl. Außenminister Jeszenszky: Bereits gute außen- und innenpolitische Erfolge.... Gespräch mit Géza Jeszenszky, 11.12.1991, in: Osteuropa-Archiv; Nr. 5/1992, S. A 274.

<sup>1017</sup> Bába 1994, a.a.O. (Anm. 51), S. 23.

<sup>1018</sup> Vgl. Agreement on the Protection of Minorities Between Hungary and Croatia, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 1/1995, 15.4.1995; Vertrag über Schutz von Minderheiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 7.4.1995.

<sup>1019</sup> Vgl. Matthias Rüb, Der Preis der Verschleierung, Plünderungen, Morde, Brandschatzungen in der 'Krajina', in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.10.1995.

<sup>1020</sup> Zit. nach: Pál Léderer, Nem kértünk rakétákat [Wir baten nicht um Raketen], in: Népszabadság, 15.5.1993.

schiedene Mittel zur Stärkung der Sicherheit. Man kann über technische Mittel, aber auch über politische Garantien sprechen."<sup>1021</sup> Ungarn habe von serbischer Seite ernsthafte Drohungen erhalten, Drohungen mit terroristischen Angriffen auf MALEV (Fluggesellschaft) und das Atomkraftwerk Paks.<sup>1022</sup> Der ungarische Stabschef habe mitgeteilt, daß serbische Generäle ihm gesagt hätten, wenn die Zusammenarbeit mit der NATO zu eng werde, könnten sich serbische Extremisten in der Vojvodina rächen.<sup>1023</sup> Die NATO habe auf Antalls Brief hin zwei Reaktionen gezeigt: Erst habe man gesagt, Ungarn sei naiv, habe eine Riesenangst. Zwei Wochen später habe man jedoch die ungarischen Besorgnisse verstanden.<sup>1024</sup> Auf einer Pressekonferenz am 16. Mai 1993 legte Wörner im Beisein von Jeszenszky jedoch dar, daß die NATO im Zusammenhang mit den Einsätzen der AWACS keine militärische Bedrohung Ungarns erkennen könne. Der NATO-Generalsekretär fügte aber hinzu: "It would be very foolish of any party in the former Yugoslavia to take aggressive action against any of its neighbours," und: "It is inconceivable that the international community would remain passive if a country suffered from aggressive action because of its support for UN-mandated operations."<sup>1025</sup> Nach Darstellung der Agentur Reuter hatte "das Atlantische Bündnis Budapest ein klares Signal gegeben. Ungarn soll nicht um Sicherheitsgarantien bitten, da es sie ohnehin nicht bekommen würde."<sup>1026</sup> Ungarn mußte sich in Anwesenheit seines Außenministers öffentlich in seiner Bedrohungsperzeption korrigieren lassen und konnte jene militärischen und politischen Garantien für seine eigene territoriale Integrität und für die Sicherheit der Minderheit in der Vojvodina nicht erlangen, die es eigentlich erreichen wollte. Wörner habe jedoch eine Art von verbaler Garantie gegeben, die in vielerlei Weise interpretiert werden könne. Er [der Gesprächspartner] habe das akzeptieren können und es als substantiellen Einsatz betrachtet.<sup>1027</sup>

Anfang 1994 setzte der VN-Sicherheitsrat den bosnischen Serben ein Ultimatum bis zum 22. Februar, ihre schweren Waffen um Sarajewo abzuziehen, anderenfalls sie mit Luftangriffen rechnen müßten.<sup>1028</sup> Für die ungarische Regierung stellte sich die Frage, welche Rolle dabei die im ungarischen Luftraum operierenden AWACS-Aufklärer der NATO spielten. Am 11. Februar 1994 sagte Ministerpräsident Boross in einem Pressegespräch: "Awacs aircraft cannot be present in Hungarian airspace if it [an attack] takes place, that is natural." Und: "Hungary will not take part. We have to live with Serbia and the

<sup>1021</sup> Jeszenszky, zit. nach: Attila Seres, Jeszenszky: Magyarország fenyegetve érzi magát [Jeszenszky: Ungarn fühlt sich bedroht], in: Népszabadság, 15.5.1993.

<sup>1022</sup> Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall, 23.11.1994.

<sup>1023</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 12.11.1994.

<sup>1024</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 9.11.1994.

<sup>1025</sup> Zit. nach: Andrew Marshall, Hungary Seeks NATO Protection from Foes, in: The Independent, 18.5.1993.

<sup>1026</sup> Zit. nach: Jeszenszky a NATO-nál [Jeszenszky bei der NATO], in: Népszabadság, 17.5.1993.

<sup>1027</sup> Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall, 23.11.1994.

<sup>1028</sup> Vgl. Matthias Rüb, Ungewißheit in Budapest. Flugzeuge im ungarischen Luftraum am Abschluß serbischer 'Jastrebs' beteiligt?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.1994.

Serbian people for hundreds more years."<sup>1029</sup> Die Stellungnahme von Boross sei eine persönliche gewesen, er habe nachher Schwierigkeiten gehabt, sie in die Form eines Kabinettsbeschlusses zu kleiden.<sup>1030</sup> Boross sei schon früher gegen die AWACS gewesen, er habe argumentiert, Ungarn bekomme nichts und die Minderheiten würden zur Geisel genommen. Boross habe seine Idee verteidigt. Zwei stellvertretende Staatssekretäre hätten der NATO einen Brief von Boross erläutert. Dann habe es einen Kabinettsbeschuß gegeben: Man habe gesagt, man verstehe die NATO-Garantien und könne deswegen [die AWACS-Flüge] akzeptieren. Boross habe das nicht akzeptieren wollen, es habe Schreierei und Rücktrittsdrohungen gegeben. Wörner habe vom Krankenbett aus befohlen: Wenn es bis 12 Uhr kein grünes Licht gäbe, würden die AWACS abgezogen. Um 10.30 sei es dann gegangen. Für das Publikum sei wichtig gewesen, daß man gesagt habe, von den AWACS würden keine Einsatzbefehle gegeben. Das Ganze sei ein wahnsinniger Fehler von Boross gewesen, der erste große Fehler in der NATO-Integrationspolitik.<sup>1031</sup> Dieser Einschätzung scheint zu widersprechen, daß schon während der Auseinandersetzung um Garantien im Mai 1993 der damalige Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses der Nationalversammlung, László Kovács, gesagt hatte: "[...] wenn die Regierung um die Billigung der Beteiligung an AWACS-Einsätzen bittet, die im Rahmen von Kampfhandlungen im Luftraum des Landes fliegen, würden die Abgeordneten nach Garantien fragen."<sup>1032</sup>

Als die Boross-Regierung ihre Anfrage an die NATO stellte und zu erkennen gab, daß sie der Nutzung ungarischen Luftraums durch AWACS in Kampfeinsätzen ablehnend gegenüberstand, wurde diese Frage im Auswärtigen Ausschuß des Parlaments behandelt. Der stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses, Szent-Iványi von der oppositionellen SZDSZ, widersprach der Position der Regierung nicht. Er forderte, daß Ministerpräsident Boross in einem Brief an NATO-Generalsekretär Wörner die Haltung Ungarns erklären solle. Der Brief sollte nach Szent-Iványis Auffassung folgende Elemente enthalten: Erstens habe sich das Verhältnis Ungarns zur NATO und seine Politik in der jugoslawischen Krise nicht geändert. Zweitens stimme Ungarn weiterhin AWACS-Patrouillenflügen zu. Es solle zum Ausdruck gebracht werden, daß Ungarns Lage eine besondere und sensible sei, in erster Linie wegen der ungarischen Minderheit in der Vojvodina. Deswegen müsse Ungarn darum bitten, daß sich kein AWACS-Flugzeug im ungarischen Luftraum aufhält, wenn Ziele in Jugoslawien bombardiert werden. "Wir müssen drei Fragen berücksichtigen: In erster Linie muß die Sicherheit Ungarns - müssen die Bürger [Ungarns] geschützt werden, daß wir nicht in den Konflikt hineingezogen

<sup>1029</sup> Zit. nach: Nicholas Denton, Hungary Bans NATO Overflights by AWACS, in: Financial Times, 12.2.1994.

<sup>1030</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall/Boross, 12.11.1994.

<sup>1031</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall/Boross, 9.11.1994.

<sup>1032</sup> Zit. nach: Jeszenszky a NATO-nál [Jeszenszky bei der NATO], in: Népszabadság, 17.5.1993.

werden; die Interessen der Ungarn in der Vojvodina und die Beziehungen zwischen Ungarn und Serbien oder Klein-Jugoslawien; die Beziehungen Ungarns zur NATO, Ungarn und die westlichen Länder."<sup>1033</sup> Insofern gab es, trotz der oben erwähnten Meinung eines Regierungsmitarbeiters, in der Sache einen breiten Konsens, wenn auch im Parlament verfassungsrechtliche Besorgnisse laut wurden. Die Abgeordneten hatten das Empfinden, daß sie von der Regierung nicht ausreichend informiert würden. Sie erfuhren aus einem in der ungarischen Presse veröffentlichten Interview mit einem NATO-General, was vor sich ging. Daher war eine Reihe von Abgeordneten besorgt, die Regierung könnte ihre Befugnisse überschreiten.<sup>1034</sup>

Etwa zur selben Zeit wiederholte US-Verteidigungsminister Perry die Zusage, die Wörner im Jahr zuvor gegeben hatte, in etwas konkreterer Form: "Any military action taken against Hungary for cooperation with NATO would elicit a response".<sup>1035</sup> Von der Minderheit in der Vojvodina, dem Anlaß der Boross-Aktion, war nicht die Rede.

Daß es sich bei der AWACS-Affäre um einen Alleingang des Ministerpräsidenten gehandelt hat, der nachher sein Kabinett nicht hinter diesen Schritt zu bringen vermochte, mag richtig sein. Dennoch wäre es verfehlt, das politische Umfeld zu vergessen, in dem die Boross-Äußerung fiel. Vierzehn Tage zuvor hatte Außenminister Jeszenszky in Belgrad Gespräche geführt, in denen es auch um die VN-Sanktionen gegen Serbien und die ungarische Minderheit in der Vojvodina ging. Und auf dem Höhepunkt der AWACS-Krise, am 15. Februar 1994, veröffentlichte das Budapester Außenministerium eine Erklärung, in der es zur Frage ungarisch-serbischer Kontakte hinsichtlich der Minderheit heißt:

On the other hand, one could witness some promising signs in the policy of the Belgrade government towards Serbia-Montenegro's 350.000-strong ethnic Hungarian community. Most important of them is that, at present, there are no indications of centrally orchestrated intimidation targeting this community; physical and psychological pressure on its members has appreciably decreased and the authorities have made promises to start negotiations about the grievances of ethnic Hungarians. While it would be premature to characterize this tendency as one leading to a meaningful dialogue between the government of Serbia-Montenegro and the ethnic Hungarian community there, it would also be a serious mistake not to

---

<sup>1033</sup> Vgl. Z. G./Cs. P./B. D., Szent-Iványi: Az üzenetnek pontot kell tennie az AWACS-ügy végére: Boross levelet intéz Manfred Wörnerhez [Szent-Iványi: Die Botschaft muß der AWACS-Affaire ein Ende Setzen: Boross schickt Manfred Wörner einen Brief], in: Magyar Hírlap, 19.2.1994.

<sup>1034</sup> Vgl. A külügyi bizottság kérdőre vonja a kormányt: Szent-Iványi szerint tarthatatlan, hogy a parlament előtt elhallgatják a tényeket [Der Auswärtige Ausschuß fordert Rechenschaft von der Regierung: Nach Szent-Iványi ist es ungerechtfertigt, daß die Tatsachen dem Parlament verborgen bleiben], in: Népszava, 17.3.1994.

<sup>1035</sup> Zit. nach: Christopher Condon/Ted Popper, US Defense Secretary: NATO Would Defend Hungary From Serbs, in: Budapest Week, 17-23.3.1994.

make use of this possible occasion to seek some sort of accommodation with Belgrade as far as the treatment of the ethnic Hungarians is concerned.<sup>1036</sup>

Daraus ist ersichtlich, daß die Erklärung von Boross nicht zufällig entstand, sondern eine partielle Annäherung an Serbien flankieren sollte, von der man sich in der ungarischen Regierung Anfang 1994 einiges versprach.

Vergleicht man das Vorgehen Antalls mit dem von Boross, so läßt sich feststellen, daß zwar die Motivation, Ungarn und die ungarische Minderheit in der Vojvodina zu schützen, identisch ist, alle anderen Aspekte aber äußerst verschieden gelagert sind. Antalls Ziel war es, eine stärkere Abdeckung durch den Westen zu erhalten, er wollte mehr westliches Engagement. Nach Antalls Vorstellungen hätte sich Ungarn unter dem Schutz des Westens tiefer in den Konflikt eingemischt, Antall hatte explizit um Maßnahmen gebeten (Stationierung von PATRIOT), die von Serbien als militärische Eskalation hätten aufgefaßt werden können. Boross Ziel dagegen war es, sich aus dem Konflikt herauszuhalten, er kündigte dafür punktuell jene Solidarität zum westlichen Bündnis, an die Antall appelliert hatte. Auf eine Formel gebracht: Antalls Vorgehen war internationalistisch, das von Boross national geprägt. Dem entsprachen unterschiedliche Stile beim Vorgehen: Der Antall-Brief war eine Regierungsaktion, er wurde intern der NATO übergeben und sickerte erst allmählich an die Öffentlichkeit durch. Boross dagegen ging gleich an die Öffentlichkeit, sein Kabinett erfuhr erst im nachhinein von dem Schritt. Den Differenzen in Ziel und Stil entsprachen veränderte politische Rahmenbedingungen und eine ernüchterte Einschätzung der Handlungsbereitschaft des Westens: Anfang 1993 war Serbien noch in hohem Maße international isoliert, Ungarn hätte sich Kontakte zu Belgrad wie ein Jahr später kaum leisten können. Anfang 1994 dagegen hatte sich diese Isolierung schon so weit gelockert, daß man in Budapest die Bedingungen für bilaterale Teilverständigungen als gegeben ansehen konnte. Umgekehrt konnte Antall Anfang 1993 noch hoffen, daß sich der Westen im Sinne seines Briefes engagieren würde, während ein Jahr später klar war, daß er zumindest für die Minderheit in der Vojvodina nichts tun würde. Ein gemeinsames Merkmal beider Vorgänge ist, daß sich die NATO im Ergebnis zu einer Art verbaler Sicherheitsgarantie für Ungarn - nicht für die ungarische Minderheit in Serbien - herbeiließ, die von Mal zu Mal ein wenig härter formuliert zu sein schien. Wichtiger als die Bedeutung der beiden Krisen selbst ist ihre Indikatorfunktion: Sie zeigen erstens, daß selbst in einem Land wie Ungarn, in dem das Ziel der Westintegration von allen relevanten politischen Kräften getragen wird, die Nichtbeachtung von als vital empfundenen Interessen zu erheblichen Turbulenzen führen kann. Der Fall Boross zeigte zweitens, daß auf der Basis objektiver und bis zu einem gewissen Grade nicht vermeidbarer Interesseninkongruenzen zwischen

---

<sup>1036</sup> Ministry of Foreign Affairs, 15.2.1994, a.a.O. (Anm. 90), S. 2.

Ungarn und dem Westen schon ein kleiner Schwenk zur nationalistischen Seite hin genügt, um spürbare Konsequenzen hervorzurufen. Daß die Widersprüche ungarischer Politik gegenüber Serbien-Montenegro zwar nationalistisch formulierbar, im Kern aber struktureller Natur sind, wurde durch das Vorgehen der Regierung Horn unterstrichen. Diese setzte nicht nur in der Frage der Sanktionen die Politik ihrer Vorgängerin bruchlos fort, sondern sah sich auch in der Balance zwischen dem Streben nach westlichen Garantien und bilateraler Verständigung mit Serbien vor demselben Dilemma wie die Regierung Antall. Grundsätzlich versicherte die Regierung im September 1995 erneut ihre Unparteilichkeit: "Hungary has made it a point to prove without ambiguity for both Belgrade and Zagreb that Hungary is impartial."<sup>1037</sup> Darüber hinaus versuchte Außenminister Kovács einerseits im Sommer 1995 vergeblich, "NATO-Generalsekretär Claes zu einer Ausweitung der Sicherheitsgarantien der Allianz auch auf die etwaigen 'örtlich begrenzten Auseinandersetzungen' zu bewegen."<sup>1038</sup> Andererseits wurde die Ehefrau des serbischen Präsidenten Milošević, Markovic, die auf Einladung der Arbeiterpartei<sup>1039</sup> in Budapest weilte, wie ein Staatsgast empfangen.<sup>1040</sup> Im Unterschied zur Regierung Antall/Boross hat es die Regierung Horn jedoch verstanden, die notwendige Gratwanderung ungarischer Serbienpolitik ohne krisenhafte internationale Zuspitzungen durchzuführen. Aber das Grunddilemma zwischen Einmischen und Heraushalten, Einordnung in westliche Politik und Rücksicht auf die Minderheit wird für Ungarn erhalten bleiben, solange keine langfristige politische Lösung der Konflikte und Auseinandersetzungen in und um Serbien gefunden worden ist. Dieses Dilemma scheint eines von längerer Dauer zu sein: Einerseits ist Serbien derzeit nicht integrationsfähig, andererseits wäre es, insbesondere für die Nachbarn dieses Landes, zu riskant, den Versuch zu unternehmen, es zu isolieren. Wenn man das Risikopotential bedenkt, das dieser Konflikt für Ungarn darstellt und umgekehrt das Risikopotential, das unbedachte ungarische Politik hätte darstellen können, dann darf Ungarns Drahlseilakt gegenüber Jugoslawien und seinen Folgestaaten mit einigen Ausnahmen, deren Bedeutung aus wachsender Entfernung schrumpft, als durchaus gelungen gelten.

<sup>1037</sup> News conference by László Kovács (Briefing by the spokesman, 12. September 1995), in: *Current Policy*, No. 8/1995, S. 1.

<sup>1038</sup> Besorgnis Ungarns über den Balkankonflikt. Befürchtungen angesichts eines Abzugs der Uno-Truppen, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.7.1995.

<sup>1039</sup> Die Arbeiterpartei, die frühere Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (MSZMP) repräsentiert die Kontinuität des orthodoxen Flügels der gleichnamigen alten kommunistischen Partei, von dem sich die Ungarische Sozialistische Partei (MSZP) 1989 abgespalten hat.

<sup>1040</sup> Vgl. Eine Professorin zu Besuch in Budapest. Die Frau des serbischen Präsidenten Milošević wird in Ungarn wie ein Staatsgast empfangen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.10.1995.

## 5. Zerfall einer Weltmacht: zwischen Pragmatismus und Ideologie gegenüber der Sowjetunion und ihren Folgestaaten

In der kurzen Zeitspanne zwischen 1990 und 1997 kann man im Verhältnis Ungarns zur Sowjetunion und dann zu Rußland drei sich teilweise überlagernde Phasen unterscheiden. In der ersten ging es 1990/1991 vor allem um die Loslösung aus dem sowjetischen Machtbereich und um den Abbau der obsolet gewordenen Blockstruktur. Im Mittelpunkt standen dabei klassische Fragen 'alter' Sicherheitspolitik: der Abzug der sowjetischen Truppen, die Auflösung des Warschauer Pakts, aber auch der Versuch Ungarns, in den Wiener Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa den Stellenwert der bündnis- und blockbezogenen Elemente so weit wie möglich zu relativieren. Darüber hinaus spielten die Abschaffung des Transferrubel und die Einführung von Weltmarktpreisen im Handel mit der Sowjetunion zum 1. Januar 1991 sowie der darauf folgende Kollaps der Handelsbeziehungen eine wichtige Rolle.

Hauptmerkmal der zweiten Phase von 1992 bis 1994 war ein weitgehend beziehungsloses Nebeneinander. Gelegentliche deklaratorische Überhöhungen konnten nicht verbergen, daß das Interesse aneinander auf beiden Seiten recht begrenzt war. Man denke nur daran, daß zwischen dem 6. Dezember 1991 und März 1995 kein ungarischer Ministerpräsident Moskau besuchte, die Kontaktdichte auf Regierungsebene war überhaupt sehr gering. Die dritte Phase von 1994 bis 1997 läßt sich als eine begrenzter Kooperation bei begrenzten Differenzen beschreiben. Rußlands Interesse an Mitteleuropa war nach wie vor recht gering, es konzentrierte sich statt dessen auf größere und mächtigere Staaten. Von daher zeigte Rußland nur geringes Engagement für eine Zusammenarbeit mit den mitteleuropäischen Ländern. Aber auch der Streit über die Erweiterung der NATO wurde vor allem mit den USA und den größeren Mitgliedsstaaten des Bündnisses ausgetragen.

### 5.1. Verhandelter Abstand zur Sowjetunion in Auflösung

*Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn.* Ende Januar 1990 hatte die Regierung Németh Verhandlungen über den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn begonnen, die am 10. März zu einem Abkommen führten. Danach sollte der Abzug bis zum 30. Juni 1991 abgeschlossen sein. Informelle Gespräche über einen Truppenabzug hatte es wohl schon im ersten Halbjahr 1989 gegeben, sie waren jedoch nicht erfolgreich gewesen, da die Sowjetunion befürchtet hatte, daß ein einseitiger Abzug aus Ungarn ihre Position bei den KSE-Verhandlungen, die Anfang März 1989 begonnen hatten, unter-

graben würde.<sup>1041</sup> Offen geblieben beim Abzugsabkommen vom März 1990 war die Frage der finanziellen Regulierung. Ungarn wollte den durch die sowjetischen Truppen verursachten Umweltschaden gegen den Wert der übernommenen Immobilien aufrechnen und kam dabei zu dem Ergebnis, daß die Sowjetunion 33,8 Mrd. Forint zu zahlen habe, während diese einen Großteil der ungarischen Umweltforderungen nicht anerkannte und ihrerseits 36,5 Mrd. Forint forderte. Die Sowjetunion wollte die Frage der finanziellen Regulierung des Truppenabzugs zudem mit der Rückzahlung der sowjetischen Handelsschulden verbinden, was Ungarn strikt ablehnte.<sup>1042</sup> Nach ungarischen Schätzungen liefen die sowjetischen Forderungen sogar auf 50 Mrd. Forint hinaus, denn die sowjetische Seite verlangte Kompensation für alles, was sie jemals gebaut hatte, gleich ob dies mit oder ohne Erlaubnis der ungarischen Behörden geschehen war. Der ungarische Vertreter bei den Verhandlungen über die technischen und finanziellen Fragen des Truppenabzugs, der stellvertretende Stabschef, Generalmajor Antal Annus, sagte in einem Interview, daß die sowjetische Seite unfähig wäre, zwei Fragen zu beantworten: Die eine betreffe ungarische Forderungen für Umweltschäden durch die sowjetischen Truppen. Die andere bezöge sich darauf, daß aus ungarischer Sicht viele der Wohnungen, die die sowjetischen Truppen ohne Genehmigung gebaut hatten, nicht die in Ungarn geltenden technischen Standards erfüllten. Nach Annus fielen 14.500 Wohnungen in diese Kategorie.<sup>1043</sup> Diese unterschiedlichen Positionen schlugen sich in einem Briefwechsel zwischen Annus und Generaloberst Burlakow nieder, dem Kommandeur der sowjetischen Streitkräfte in Ungarn und Beauftragten der sowjetischen Regierung für Truppenstationierung und -abzug, der in der ungarischen Presse veröffentlicht wurde.<sup>1044</sup> Zwei Monate später, Ende Juni, gab Burlakow der sowjetischen Regierungszeitung *Iswestija* ein Interview, in dem er auch die Möglichkeit erwähnte, den Truppenabzug zu stoppen.<sup>1045</sup> Am 11. Juli nahm Burlakow diese Drohung jedoch wieder zurück, er sei von einem Zeitungsreporter mißverstanden worden, und sagte zu einem möglichen Stopp des Truppenabzugs:

Das war meine persönliche Meinung und nicht meine offizielle Position. Es wäre nicht realistisch, den Truppenabzug zu stoppen. Ich finde einen vernünftigen Dialog realistisch. Ökonomen sollten sich um die Probleme

---

<sup>1041</sup> Vgl. László Valki, *Where have all the soldiers gone? Changing threat perceptions in Eastern Europe*, in: *International Social Science Journal*, Vol. XLIII, No. 1/1991, S. 108.

<sup>1042</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, *New Prospects for Hungarian-Soviet Relations*, in: *Report on Eastern Europe*, Vol. 2, No. 39, 27.9.1991, S. 9.

<sup>1043</sup> Vgl. Károly Csabai, *Építési engedélyt sem kértek: A tulajdonjog forrása a II. világháború - Interjú Annus Antallal* [Nach Baugenehmigung wurde nicht gefragt: Der Ursprung der Eigentumsrechte ist der 2. Weltkrieg - Interview mit Antal Annus], in: *Magyar Hírlap*, 10.4.1990.

<sup>1044</sup> Vgl. *Levélváltás a csapatkivonásról* [Austausch von Briefen über Truppenabzug], in: *Magyar Hírlap*, 21.4.1990.

<sup>1045</sup> In einer Rede im August 1992 verlegte Ministerpräsident Antall den Zeitpunkt dieser Drohung fälschlicherweise auf Februar 1991 (vgl. József Antall, *The Third World Meeting of Hungarians*, 19.8.1992, in: *Current Policy*, No. 20/1992, S. 5).

kümmern, die Abstimmung der Konten muß ordentlich und unter gleichen Bedingungen durchgeführt werden. Es bedarf keiner Erwähnung, daß der Truppenabzug fortgesetzt werden muß.<sup>1046</sup>

Später wurden die Verhandlungen den Ministern für internationale Wirtschaftsfragen übertragen. Man setzte ein Protokoll auf, das die Positionen beider Seiten fixierte. Obwohl beide Seiten darin übereinstimmten, daß man Methoden entwickeln müsse, um den Wert des von den sowjetischen Streitkräften hinterlassenen Eigentums einzuschätzen, erwiesen sich die Positionsunterschiede zunächst als unüberbrückbar. Der Truppenabzug verlief indes planmäßig und am 16. Juni 1991 verließ der letzte sowjetische Soldat, Burlakows Nachfolger Generalleutnant Schilow, Ungarn. Da Schilow seine Funktion formell bis Ende Juni bekleidete, kehrte er wenige Tage später noch einmal nach Budapest zurück, um einen weiteren Versuch zur Lösung der Finanzprobleme zu unternehmen. Aber auch das schlug fehl. Schilow hinterließ der ungarischen Regierung ein Positionspapier, das den Wert des hinterlassenen Eigentums auf 53,4 Mrd. Forint minus 14,3 Mrd. Forint für nicht getätigte Instandsetzungsarbeiten bezifferte, also insgesamt auf 39,1 Mrd. Forint. Zwei Monate später wurden die Verhandlungen fortgesetzt, Ungarn forderte für die durch die sowjetischen Truppen verursachten Umweltschäden 60,2 Mrd. Forint. Gleichzeitig war klar, daß die Sowjetunion nach Beendigung des Truppenabzugs kein Instrument mehr hatte, um Ungarn zu irgendwelchen Zahlungen zu veranlassen. Zudem waren die Moskauer Stellen nach dem Putschversuch im August 1991 mit anderen Fragen beschäftigt, so daß eine Lösung erst Ende 1992 mit Rußland gefunden werden sollte.

*Auflösung des Warschauer Pakts.* Kurz nach den Parlamentswahlen, noch bevor die Regierung Antall am 23. Mai ins Amt kam, schlug der SZDSZ vor, daß das Parlament die Entscheidung der ungarischen Regierung vom 1. November 1956 bestätigen solle, einseitig aus dem Warschauer Pakt auszutreten und die Neutralität des Landes zu erklären. Die anderen fünf im neuen Parlament vertretenen Parteien bevorzugten jedoch einen verhandelten Rückzug aus dem Pakt bzw. Verhandlungen über dessen Auflösung und schickten Ministerpräsident Antall mit einer entsprechenden Verhandlungsdirektive zur Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages am 7. Juni in Moskau.<sup>1047</sup> Antall nahm für sich in Anspruch, "that I myself could, as Chairman of the Moscow session of the Committee held in June

---

<sup>1046</sup> Zit. nach György Keleti, Szovjet csapatkivonások - Magyarország katonai függetlenségének története - A jugoszláviai konfliktus [Sowjetischer Truppenabzug - Die Geschichte der militärischen Unabhängigkeit Ungarns - Der Konflikt in Jugoslawien], in: Sándor Kurtán/Péter Sándor/László Vass (Hrsg.), Magyarország Politikai Évkönyve [Politisches Jahrbuch Ungarns], Budapest 1992 (Demokrácia kutatások magyar központja alapítvány - Economix Rt.), S. 396.

<sup>1047</sup> Vgl. Alfred Reisch, Government Wants Negotiated Withdrawal from the Warsaw Pact, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 23, 8.6.1990, S. 24-32.

1990, initiate a complete review of the Warsaw Treaty."<sup>1048</sup> Er habe vorgeschlagen, den ursprünglichen Resolutionsentwurf, in dem die Rede war von "reorganization, democratization, and improvement of cooperation within the Warsaw Pact", abzuändern in "review of the character, functions, and activities of the Warsaw Pact".<sup>1049</sup> Gorbatschow stimmte dem zu und der Politische Beratende Ausschuss beschloß:

In dieser neuen Situation beginnen die auf der Tagung vertretenen Staaten mit der Überprüfung des Charakters, der Funktionen und der Tätigkeit des Warschauer Vertrages sowie mit seiner Umwandlung in einen Vertrag souveräner, gleichberechtigter Staaten, der auf demokratischen Prinzipien beruht.<sup>1050</sup>

Eine Kommission aus Regierungsvertretern wurde beauftragt, Vorschläge zu erarbeiten, die auf einer weiteren Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses Ende November geprüft werden sollten. Angesichts der damaligen Positionen so gut wie aller Mitgliedsstaaten außer Ungarn war dieser Beschluß ein überraschendes Ergebnis. Denn nicht nur die Sowjetunion strebte den Erhalt eines reformierten und demokratisierten Warschauer Vertrages an, auch fast alle nichtsovietischen Mitglieder waren für dessen Erhalt in der einen oder anderen Form oder zumindest nicht für die Auflösung zu diesem Zeitpunkt: Bulgarien und Rumänien folgten noch eng den sowjetischen Vorgaben, die Tschechoslowakei strebte ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem auf der Grundlage der KSZE an, das beide Militärböcke ersetzen sollte.<sup>1051</sup> Und auch der polnischen Sorge um die Endgültigkeit seiner Westgrenze wurde erst mit den Erklärungen des Deutschen Bundestages und der Volkskammer der DDR vom 21. Juni und dem dritten Außenministertreffen der Zwei-plus-Vier-Verhandlungen vom 17. Juni 1990 in Paris voll entsprochen.<sup>1052</sup> Das alles fügte sich zu einem Gesamtbild, das Außenminister Jeszenszky im Juni 1990 auf die Frage, ob er eine baldige Annäherung der tschechoslowakischen, polnischen und ostdeutschen Position an die Ungarns erwarte, antworten ließ: "I would welcome it, but I would be surprised if it happened. Seeing their reaction so far, I do not expect any kind of sensational change in that respect."<sup>1053</sup> Ungarn selbst ging so weit, wie es im Rahmen des

---

<sup>1048</sup> József Antall, Statement (Rede auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses der Warschauer Vertragsorganisation am 1.7.1991 in Prag), in: Current Policy, No. 29/1991, S. 2.

<sup>1049</sup> Zit. nach Alfred Reisch, Hungary to Leave Military Arm of Warsaw Pact, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 26, 29.6.1990, S. 21.

<sup>1050</sup> ADN/TASS, Deklaration der Teilnehmerstaaten des Warschauer Vertrages, in: BPA, Ostinformationen, 8.6.1990, S. 15.

<sup>1051</sup> Vgl. Libor Roucek, After the Bloc: The New International Relations in Eastern Europe, London 1992 (Royal Institute of International Affairs Discussion Paper, No. 40), S. 5.

<sup>1052</sup> Vgl. Richard Kiessler/Frank Elbe, Ein runder Tisch mit scharfen Kanten. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit, Baden-Baden 1993, S. 180/181.

<sup>1053</sup> Alfred Reisch, Interview with Foreign Minister Geza Jeszenszky, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 30, 27.7.1990, S. 17.

selbstgewählten Ansatzes eines verhandelten Austritts aus dem Warschauer Vertrag gehen konnte. Auf der Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses am 7. Juni hatte Antall bereits angekündigt, daß sich Ungarn spätestens bis Ende des Jahres aus der Militärorganisation des Pakts zurückziehen werde.<sup>1054</sup> Verteidigungsminister Für informierte am Tag darauf seinen sowjetischen Kollegen Jasow, daß Ungarn an den Manövern des Jahres 1990 nicht teilnehmen, seine Streitkräfte aus dem Oberkommando des Warschauer Pakts herauslösen und nationalem Kommando unterstellen werde.<sup>1055</sup> Fürs Ankündigung fand Unterstützung in einer am 26. Juni vom ungarischen Parlament verabschiedeten Resolution, die zugleich unter Verweis auf Artikel 62 der Wiener Vertragskonvention (Änderung grundlegender Umstände) die Aufnahme von "negotiations on the withdrawal of Hungary from the Warsaw Treaty"<sup>1056</sup> forderte.

Ungarn bemühte sich aber nicht nur in den Gremien des Warschauer Vertrages um dessen Auflösung, sondern versuchte auch mit einigem Erfolg, in den KSE-Verhandlungen den Stellenwert der bündnisbezogenen Elemente so weit wie möglich zurückzudrängen.<sup>1057</sup> Nach Angaben von Graham, dem damaligen leitenden Rechtsberater der U.S. Arms Control and Disarmament Agency, hatte Ungarn bereits im September 1989 klargemacht, daß es nicht im Warschauer Pakt bleiben wolle.<sup>1058</sup> Dies trug mit dazu bei, daß die NATO von den ursprünglich angestrebten rein bündnisbezogenen Gruppenobergrenzen für vertraglich begrenzte Waffensysteme abgehen und eine komplizierte Konstruktion erfinden mußte, wie die Gruppenobergrenzen so in nationale 'Anteilshöchstgrenzen' übergeführt werden konnten, daß sie vor dem Zugriff Dritter, sprich der Sowjetunion, sicher waren. In der Ausarbeitung dieses Mechanismus, den die Sowjetunion erst kurz vor Vertragsunterzeichnung akzeptierte, und zahlreicher anderer Bestimmungen war Ungarn unter den Staaten der östlichen Gruppe führend. Die Mitglieder der deutschen VKSE-Delegation Hartmann, Heydrich und Meyer-Landrut schreiben dazu: "Die ungarische Delegation hat die Verhandlungen durch eine Vielzahl von gut überlegten Vorschlägen ebenso beeinflußt wie durch politische Akzente setzende Interventionen, die die spätere Wende im Osten ankündigten."<sup>1059</sup>

---

<sup>1054</sup> Vgl. Alfred Reisch, The Hard Task of Setting Relations with the USSR on a New Footing, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 21, 24.5.1991, S. 9.

<sup>1055</sup> Vgl. Reisch, 29.6.1990, a.a.O. (Anm. 9), S. 22.

<sup>1056</sup> Delegation of Hungary [bei den KSE-Verhandlungen], Unofficial Translation, Resolution 54/1990 (July 3) of the National Assembly on the relationship of the Republic of Hungary and the Warsaw Treaty [verabschiedet am 26.6.1990].

<sup>1057</sup> Vgl. zu diesem Absatz: Pál Dunay, The CFE Treaty: History, Achievements and Shortcomings, Frankfurt/M. 1991 (PRIF Reports, No. 24), S. 65-76; Wolfgang Zellner, Die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa. Konventionelle Rüstungskontrolle, die neue politische Lage in Europa und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994, S. 208-212 und S. 270-275.

<sup>1058</sup> Vgl. Thomas Graham Jr., The CFE Story: Tales From the Negotiating Table, in: Arms Control Today, Vol. 21, No. 1/1991, S. 10.

<sup>1059</sup> Rüdiger Hartmann/Wolfgang Heydrich/Nikolaus Meyer-Landrut, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden 1994, S. 66.

Bis Anfang 1991 hatten sich die Bedingungen für die Auflösung des Warschauer Pakts wesentlich verändert. Die deutsche Vereinigung war vollzogen, Polen war sich seiner Westgrenze sicher, und die Vorstellungen der CSFR von einem gesamteuropäischen Sicherheitssystem hatten sich verflüchtigt. In der Sowjetunion waren die konservativen Kräfte ab Sommer 1990 wieder erstarkt, im Dezember trat Schewardnadse zurück, die Personifizierung der neuen sowjetischen Außenpolitik. Das für November geplante Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses wurde erst auf Dezember verlegt und später auf sowjetischen Wunsch hin erneut verschoben.<sup>1060</sup> In dieser Situation wirkte das sowjetische Vorgehen in Litauen, wo im Januar 1991 Panzer und Fallschirmjäger eingesetzt wurden, wie ein Katalysator. Antall verglich vor dem Parlament die Freiheitsbestrebungen Litauens mit denen Ungarns: "We sympathize with the Lithuanian people, as a nation similar to ourselves fighting heroically for its freedom, independence, and national self-determination."<sup>1061</sup> Er kündigte an, daß die Regierung mit der Tschechoslowakei und Polen einen gemeinsamen Standpunkt erarbeiten werde. Das geschah am 21. Januar in Budapest, wo sich die Außenminister der drei Staaten trafen.<sup>1062</sup> In ihrem Kommuniqué drückten sie zum einen "their sympathy and support for the aspirations of the Baltic republics"<sup>1063</sup> aus, zum anderen forderten sie in einem gesonderten Absatz die Auflösung der Militärorganisation des Warschauer Pakts bis zum 1. Juli 1991 und die Auflösung seiner politischen Strukturen bis Ende 1991 oder spätestens bis zum Beginn der KSZE-Folgekonferenz im März 1992. Ein Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages sollte dies bis spätestens Ende Februar 1991 beschließen. Die von der CSFR zunächst vorgeschlagene Verknüpfung beider Themen lehnte Ungarn jedoch ab, die Regierung wollte nicht riskieren, durch eine zu harte Haltung gegenüber der Sowjetunion den angestrebten bilateralen Vertrag oder den Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn zu gefährden.<sup>1064</sup> Obwohl die drei Staaten in ihrer Entschließung keine einseitigen Schritte ankündigten, hatten ihre Forderungen den Charakter eines Ultimatums. Dem kam Gorbatschow in einem Brief an die Mitgliedsstaaten des Pakts von Anfang Februar zuvor, in dem er vorschlug, die Militärorganisation zum 1. April aufzulösen, und andeutete, daß auch das Ende der politischen Strukturen nicht mehr in weiter Ferne läge.<sup>1065</sup> Auf einem Treffen der Außen- und Verteidigungsminister des Warschauer Pakts am 25. Februar 1991 in

<sup>1060</sup> Vgl. Reisch, 24.5.1991, a.a.O. (Anm. 14), S. 10.

<sup>1061</sup> József Antall, Statement on the Lithuanian situation (Rede im ungarischen Parlament, 15.1.1991), in: Current Policy, No. 3/1991, S. 1.

<sup>1062</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Zusammenarbeit der Länder der Visegrád-Gruppe bei der Auflösung des Warschauer Vertrages vgl. Abschnitt 6 in diesem Kapitel.

<sup>1063</sup> Communiqué, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 5/1991.

<sup>1064</sup> Vgl. Alfred Reisch, Hungary Condemns Soviet Moves against Lithuania, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 6, 8.2.1991, S. 30/31.

<sup>1065</sup> Vgl. Vladimir V. Kusin, Gorbachev Agrees to Warsaw Pact Meeting on Military Structures, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 8, 22.2.1991, S. 44.

Budapest wurde dieser Schritt denn auch vollzogen, auf einem allerletzten Treffen am 1. Juli auch die politische Struktur aufgelöst. Da vierzehn Tage zuvor der Abzug der sowjetischen Truppen beendet worden war, war die Herauslösung Ungarns aus den sowjetischen Machtstrukturen im wesentlichen abgeschlossen.

*Der Putschversuch in der Sowjetunion vom August 1991.* Die ungarische Regierung reagierte sofort auf den Putsch, den sie als "unconstitutional, violent steps contradicting European principles"<sup>1066</sup> bezeichnete, Ministerpräsident Antall telefonierte mit dem russischen Präsidenten Jelzin. Unmittelbar nach dem Putschversuch erkannte Ungarn die baltischen Staaten an,<sup>1067</sup> und nur wenige Tage später kam der russische Außenminister Kosyrew nach Budapest. Er bedankte sich für die Unterstützung während des Putschs und nannte den Einmarsch der sowjetischen Armee 1956 in Ungarn einen Fehler und eine "impermissible interference in Hungary's domestic affairs."<sup>1068</sup> In den ersten Septembertagen nahm Außenminister Jeszenszky eine zusammenhängende Bewertung des Putschversuchs vor: "The coup in the Soviet Union posed an immediate and lethal threat to our security."<sup>1069</sup> Bezüglich der Haltung des Westens kam Jeszenszky zu einer ambivalenten Einschätzung: Man habe den Westen zu warnen versucht, sei aber nur teilweise erfolgreich gewesen. Die Sicherheitsinteressen der Sowjetunion würden im Westen sehr hoch veranschlagt. "This generated the feeling in some of us that our security would once again be made dependent on Moscow's intentions, this time, however, through Brussels."<sup>1070</sup> Andererseits: "Accordingly, we were quite sure that in the case of such an attack we could rely on the assistance of NATO. This was clearly shown in the hours and days of the Soviet coup, when NATO's immediate reaction proved its readiness to stand by with us."<sup>1071</sup> Alle drei Visegrád-Staaten zogen aus dem Putsch den Schluß, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen und den Integrationsprozeß in westliche Strukturen zu beschleunigen.<sup>1072</sup>

*Grundlagenvertrag mit der Sowjetunion.* Im Beschluß des ungarischen Parlaments vom 26. Juni 1990 wurde die Regierung auch beauftragt, Verhandlungen über die Revision des bilateralen Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und wechselseitigen Beistand mit der Sowjetunion einzuleiten: "Everything must be deleted from these treaties that gives authorization for military intervention or violates the sovereignty of our country in any other

---

<sup>1066</sup> Statement by the Government of the Hungarian Republic, 21.8.1991, Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 13/1991.

<sup>1067</sup> Vgl. Statement by the Government of the Hungarian Republic, 24.8.1991, Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 14/1991.

<sup>1068</sup> Zit. nach: Reisch, 27.9.1991, a.a.O. (Anm. 2), S. 6.

<sup>1069</sup> Géza Jeszenszky, 'The Changing Face of Security in Europe' (Vortrag vor dem Clingendael-Institut in Den Haag, 5.9.1991), in: Current Policy, No. 37/1991, S. 2.

<sup>1070</sup> Ebd., S. 3.

<sup>1071</sup> Ebd.

<sup>1072</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, European integration and the transatlantic partnership (Rede vor der Nordatlantischen Versammlung, 21.10.1991), in: Current Policy, No. 40/1991, S. 3.

way."<sup>1073</sup> Auf dieser Grundlage verabredete Antall mit Gorbatschow am Rande des Pariser KSZE-Gipfels die Ausarbeitung eines neuen bilateralen Vertrages, der bei dem für Februar 1991 geplanten Besuch des ungarischen Ministerpräsidenten in Moskau unterzeichnet werden sollte.<sup>1074</sup> Ende April 1991 war der Vertrag aber immer noch nicht fertig, Antalls Besuch in Moskau verschoben und Jeszenszky sprach davon, daß eine der Schlüsselpassagen des Vertragswerks die Frage sog. 'negativer Sicherheitsgarantien' behandle.<sup>1075</sup> Darunter kann man allerdings zweierlei verstehen: Zum klassischen Verständnis negativer Sicherheitsgarantien hatte sich schon der Beschluß des ungarischen Parlaments vom 26. Juni 1990 bekannt: "No one is permitted to use its [Hungary's] territory for the purpose of attack or threat against a third state."<sup>1076</sup> In diesem Sinne hatte sich auch Außenminister Jeszenszky im Januar 1991 für negative Sicherheitsgarantien gegenüber der Sowjetunion ausgesprochen.<sup>1077</sup> Die Sowjetunion forderte darüber hinaus eine Formel (Kwizinskij-Formel) "declaring that the parties have no right to join any group of countries that have aims contrary to the security of either party or have a right to sign any treaty or agreement incompatible with the stipulations of the Hungarian-Soviet treaty."<sup>1078</sup> Diese Formel wollte die Sowjetunion in alle Verträge einfügen, die sie mit ihren früheren Verbündeten im Warschauer Vertrag abzuschließen gedachte. Die ungarische Regierung befürchtete zu Recht, daß eine solche Formel, die von Rumänien im Vertrag mit der Sowjetunion vom April 1991 bereits unterzeichnet worden war, die Freiheit Ungarns einschränken würde, einer Europäischen Gemeinschaft beizutreten, die künftig eine sicherheitspolitische Dimension ausprägen könnte, von einem Beitritt zur NATO ganz zu schweigen. Kun berichtet unter Berufung auf Antall, daß im April und Mai sowjetische Vertreter einschließlich Jasow mit einem Stopp des Truppenabzugs gedroht hätten, wenn Ungarn nicht gewissen Formulierungen im Grundlagenvertrag zustimme.<sup>1079</sup> Erst nach dem mißlungenen Putsch gab die Sowjetunion ihre Forderung nach der Kwizinskij-Formel auf, damit war das wichtigste Hindernis für einen Vertragsabschluß entfallen, und Mitte Oktober konnte Jeszenszky die Fertigstellung des Vertrages verkünden. Zum Zeitpunkt der Beendigung der Verhandlungen im September 1991 hatte auch die Sowjetunion ein gewisses Interesse, zu demonstrieren, daß sie fähig war, internationale Beziehungen einzugehen und Verträge zu schließen. Am 6. Dezember 1991 unterzeichnete Antall in Moskau nicht nur den Staatsvertrag mit der Sowjetunion, sondern auch einen mit

<sup>1073</sup> Beschluß 54/1990 der ungarischen Nationalversammlung, 26.6.1990, a.a.O. (Anm. 16).

<sup>1074</sup> Vgl. Reisch, 24.5.1991, a.a.O. (Anm. 14), S. 7.

<sup>1075</sup> Vgl. Géza Jeszenszky, Current Issues in Hungary's Foreign Policy (Interview in: Magyar Hírlap, 27.4.1991), in: Current Policy, No. 18/1991, S. 3.

<sup>1076</sup> Beschluß 54/1990 der ungarischen Nationalversammlung, 26.6.1990, a.a.O. (Anm. 16).

<sup>1077</sup> Vgl. Reisch, 24.5.1991, a.a.O. (Anm. 14), S. 10.

<sup>1078</sup> Géza Jeszenszky, Europe at the Parting of the Ways (Vortrag vor dem Pariser Institut für Internationale Beziehungen, 19.9.1991), in: Current Policy, No. 36/1991, S. 5-6.

<sup>1079</sup> Vgl. Joseph C. Kun, Hungarian Foreign Policy, The Experience of a New Democracy, Westport, Conn./London 1993, S. 83.

Rußland und, in Kiew, mit der Ukraine. Gefragt, warum er mit einem bereits nicht mehr existierenden Staat Verträge schließe, sprach Antall von der Sowjetunion als von einer 'koordinierenden Struktur' mit internationalem Rechtsstatus, die beim 'Abwickeln' des Umbruchs im postsowjetischen Staategefüge eine Rolle spielen könnte.<sup>1080</sup> Das Schwergewicht ungarischer Politik hatte sich aber längst auf die Beziehungen zu den Folgestaaten der Sowjetunion verlagert.

*Ungarns Haltung zur Auflösung der Sowjetunion* war geprägt von der Dualität einer ideologischen Grundhaltung und pragmatischer Interessenpolitik, beide Elemente gingen sehr unterschiedliche Mischungsverhältnisse ein. Genauso wie gegenüber Jugoslawien unterstrich die Regierung Antall das Prinzip des Selbstbestimmungsrechts der Völker auch gegenüber der Sowjetunion. Bei der Verabschiedung der letzten sowjetischen Soldaten aus Ungarn sagte der Ministerpräsident: "The member republics, and the peoples and nations living in the Soviet Union, should be able to determine their own future, according to their own wishes and in the spirit of the right to self-determination, either as a part of a renewed Soviet Union or outside its borders."<sup>1081</sup> Die im Westen so prominente Diskussion über Stabilität oder ein Abwägen von Stabilitätsbedürfnissen gegenüber Ansprüchen auf das Selbstbestimmungsrecht fehlen weitestgehend im (veröffentlichten) Diskurs der Antall-Regierung. Instabilität wurde einfach zur Folge der Nichteinlösung des Selbstbestimmungsrechts erklärt: "We consequently stand in favour of every nations inalienable right of self-determination. We are witnessing the fact that the deprivation of nations of this fundamental right, leads to a conflict endangering European stability."<sup>1082</sup> Da aber auch klar war, daß zwischen den neuen Subjekten der Selbstbestimmung tiefe, nicht zuletzt ökonomische Bindungen bestanden, empfahl die ungarische Regierung der Sowjetunion ebenso wie Jugoslawien die Bildung einer Konföderation:

It might sound a bit anachronistic but perhaps it is not uninteresting to take a glimpse at the late Austro-Hungarian Monarchy as it was established in 1867. Its structure may serve as an example either for the Soviet Union or for Yugoslavia. [...] In the Dual Monarchy there were separate parliaments, separate governments, separate laws, also separate football teams. But there was a common foreign policy, a kind of united army, partly based on separate armies, and a common sovereign.<sup>1083</sup>

Die Orientierung auf die Bildung von Konföderationen auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts ist bereits als erste Brechung des reinen Prinzips an

<sup>1080</sup> Vgl. Drei Staatsverträge an einem Tag, Ungarns ostpolitischer Durchbruch in Moskau und Kiew, in: *Budapester Rundschau*, 14.12.1991.

<sup>1081</sup> József Antall, *Towards Friendly Relations* (Rede anlässlich einer Abschiedszeremonie für die abziehenden sowjetischen Soldaten, 13.6.1991), in: *Current Policy*, No. 27/1991, S. 2.

<sup>1082</sup> Antall, 1.7.1991, a.a.O. (Anm. 8), S. 3.

<sup>1083</sup> Jeszenszky, 19.9.1991, a.a.O. (Anm. 38), S. 5.

der historisch gewachsenen Realität zu betrachten. Auf der praktisch-operativen Ebene war die Politik der Regierung Antall gegenüber der Sowjetunion darüber hinaus von ganz pragmatischen Überlegungen gekennzeichnet. So äußerte Außenstaatssekretär Katona in einem Interview: "We feel that the Ukraine, which is huge compared to us, will absorb the larger shocks which might emanate from the Soviet Union"<sup>1084</sup>. Dieser Satz drückt etwas aus, was von ungarischen Politikern selten angesprochen wurde, nämlich daß die Unabhängigkeit der Ukraine, die sich bereits im letzten Jahr der Sowjetunion schrittweise entwickelt hatte, als wesentlicher Stabilitätsfaktor betrachtet wurde. Ungarn fühlte sich erleichtert, durch ein großes Land von der Russischen Föderation getrennt zu sein.

Bis zum Moskauer August-Putsch und selbst danach noch mußte man die Sowjetunion als handelndes Subjekt ernst nehmen, noch im April 1991 bezeichnete Jeszenszky sie als "[o]ur most important neighbour"<sup>1085</sup>. Die ungarische Führung, einschließlich Ministerpräsident Antall, erkannte, daß es riskant wäre, mit dem größten Nachbarland keine kooperativen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Von daher gab es das Interesse, zumindest gutnachbarliche Beziehungen mit der Sowjetunion herzustellen. Das bedeutete zum einen Rücksichtnahme auf die Reformkommunisten um Gorbatschow, zum anderen die Beachtung der Interessen Ungarns auch dann, wenn die Reformkräfte in der Sowjetunion vor der Gegenoffensive der Konservativen zurückwichen. So stellte die ungarische Regierung mit Rücksicht auf den Abzug der sowjetischen Truppen und den angestrebten Grundlagenvertrag eben kein Junktim her zwischen dem sowjetischen Vorgehen im Baltikum und der Auflösung des Warschauer Pakts, die baltischen Staaten wurden, trotz deutlicher Sympathie für ihren Wunsch nach Unabhängigkeit, nicht sogleich anerkannt. Im Sinne einer solchen realistischen Interessenpolitik wehrte sich Antall auch gegen, teils selbst verursachte, Vorwürfe, daß die konservative Regierung die sowjetisch-ungarischen Beziehungen 'zerstöre':

Es ist der unbegründetste und sinnloseste Vorwurf bzw. eine hinterhältige Unterstellung, wenn jemand behauptet, daß die Regierung die sowjetisch-ungarischen Beziehungen oder die Beziehungen zu irgendeinem anderen Nachbarn "zerstörte". Wenn es Dummheit sein sollte, kann man dies entschuldigen, falls Dummheit eine Entschuldigung sein kann. Wenn es jedoch nicht aus Dummheit geschieht, dann handelt es sich einfach um Verleumdung und schließlich [...] würde ich sagen, um Verrat.<sup>1086</sup>

<sup>1084</sup> Tamás Katona, The Foreign Policy of the Antall Government - the First Nine Months, in: Current Policy, No. 5/1991, S. 2. Das Interview wurde zuerst in der Tageszeitung Nép-szabadság am 30.12.1990 veröffentlicht.

<sup>1085</sup> Géza Jeszenszky, Hungary and Its Relationship to Neighbours - Security Problems in the New Central Europe (Rede vor dem Norwegischen Institut für Auswärtige Angelegenheiten, 8.4.1991), in: Current Policy, No. 16/1991, S. 4.

<sup>1086</sup> Antall József miniszterelnök bevezető beszéde a nagyköveti konferencián [Eröffnungserklärung von Ministerpräsident József Antall auf der Botschafterkonferenz], 29. Juli 1991, Nagyköveti konferencia 1991. július 29-30, Budapest 1991 (Külgügyminisztérium), S. 9.

Dieselbe Dualität zwischen ideologischer Rhetorik und pragmatischer Interessenpolitik war selbst noch nach dem Putschversuch in der Sowjetunion im August 1991 zu beobachten. Jeszenszky beschuldigte nun den Westen, die Sicherheitsinteressen der Sowjetunion auf Kosten derjenigen der mitteleuropäischen Staaten überzubewerten, Antall warf dem Westen vor, zu lange auf die Reformkommunisten gesetzt zu haben:

The world was unprepared for the fall of world Communism and disintegration of the Soviet Union (merely proclaiming them verbally). So it undertook longer-term cooperation, and what can be called in some cases connivance, with the political forces that still clearly served Communism in their policies and actions, [...].<sup>1087</sup>

Daß die Welt auf den Zusammenbruch des Kommunismus und der Sowjetunion nicht vorbereitet gewesen sei, ist zusammen mit der Aussage, daß man versucht habe, den Westen zu warnen, ein häufiges Motiv in den Reden von Jeszenszky und vor allem von Antall. Beides suggeriert, daß man selbst die Entwicklung besser vorhergesehen und vor allem bessere Konzepte gehabt habe, eine Behauptung, für die sich kaum Indikatoren finden lassen. Auf der praktischen Ebene unterzeichnete der ungarische Ministerpräsident am 6. Dezember 1991, also nur wenige Tage vor deren endgültigem Zerfall, noch einen Grundlagenvertrag mit der Sowjetunion.

Aus den widersprüchlichen Orientierungen der Regierung Antall ergab sich ein doppeltes Spannungsfeld zwischen der unkonditionierten Unterstützung des Prinzips des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Orientierung auf das Modell der Konföderation einerseits und pragmatischer Kooperation, durchsetzt mit dunklen Warnungen an den Westen vor den Partnern ebendieser Kooperation, andererseits. Mit letzterem deutete sich ein Muster an, das sich später im Verhältnis zum Rußland Jelzins wiederholen sollte. Darüber hinaus drückt das Motiv der 'Warnungen an den Westen' ein zentrales Element des politischen Selbstbewußtseins der Regierung Antall aus. Ungarn war 1990/1991 unzweifelhaft führend beim Abbau der sowjetischen Machtstrukturen in Mitteleuropa. Das Element ideologischer Entschlossenheit und Abgrenzung, das später im Verhältnis zu Rußland zu einer gewissen Doppelbödigkeit führen sollte, wirkte sich gegenüber der Sowjetunion insbesondere im Jahre 1990 vorwärtstreibend aus: Während die CSFR und Polen wegen besonderer Vorstellungen oder aufgrund von Sonderinteressen noch zögerten, wirkte Ungarn entschlossen auf den Abbau sowjetischer Machtstrukturen hin. Auf der Grundlage dieser Vorreiterfunktion Ungarns - Antall: "Wir waren

---

<sup>1087</sup> József Antall, Hungary's Role in a Free Europe (Rede vor der Nürnberger Industrie- und Handelskammer, 24.6.1992), in: Current Policy, No. 10/1992, S. 2.

also eine Alternative in der Region"<sup>1088</sup> -, deren Voraussetzungen allerdings schon von der Regierung Németh und zum Teil weit zuvor geschaffen worden waren, formulierte die Regierung den Anspruch auf eine Führungsrolle Ungarns unter den mitteleuropäischen Staaten bzw. auf eine Vermittlungsrolle im Verhältnis zu Rußland. Noch einmal Antall:

So kann Ungarn hier in der Region, aber auch gegenüber den GUS-Staaten, eine Brückenfunktion übernehmen. [...] Das bedeutet nicht, daß Ungarn deshalb in irgendwelche Großmachtattitüden verfallen wird. Wir sehen unsere Rolle klar und eindeutig. Wir wollen eine Vermittlerrolle spielen.<sup>1089</sup>

Von Großmacht konnte natürlich keine Rede sein, aber auch die Attitüde des Vermittlers war deutlich eine Nummer zu groß gewählt für ein Land, dem in der historisch einmaligen Situation des Umbruchs 1989/1990 und in den ihn vorbereitenden anderthalb Jahrzehnten eine Rolle zugewachsen war, die sein Eigenpotential weit überstieg, hauptsächlich Funktion dieses Umbruchs und der ihn vorbereitenden Prozesse war und die sich daher mit dessen Vollzug selbst aufhob. Diesen Zusammenhang hat die Antall-Regierung nicht begriffen. Noch 1992 und 1993 projizierte sie eine ungarische Sonderrolle, deren Voraussetzungen längst entfallen waren, unbeirrbar in die Zukunft. Auf der Grundlage dieser Fehleinschätzung schlugen der Erfolg und die Führungsrolle Ungarns beim Abbau der sowjetischen Machtstrukturen 1990 und 1991 schon ab 1992 in eine ideologisch geprägte Belastung ungarischer Außenpolitik um, die die Bewältigung der Kernaufgaben - Vorbereitung auf den Beitritt zur EU und Regelung des Verhältnisses zu den Nachbarn - erschwerte.

## 5.2. Doppelbödiges Annäherung an das Rußland Jelzins

Das demokratisch-marktwirtschaftliche Ungarn hatte für Rußland nicht mehr die Bedeutung, die das sozialistische Ungarn für die Sowjetunion gehabt hatte. "It is almost as if by regaining her sovereignty, the country itself had ceased to exist in the eyes of the Russians."<sup>1090</sup> Zwar hatte Ungarn am 6. Dezember 1991 als erstes mitteleuropäisches Land einen Grundlagenvertrag mit Rußland abgeschlossen, aber das russische Parlament weigerte sich wegen der Entschuldigung für den sowjetischen Einmarsch von 1956, die der Vertrag beinhaltet, lange, diesen zu ratifizieren. Die Atmosphäre zwischen beiden Ländern war wegen der schnellen Verurteilung des Moskauer Putschs durch

<sup>1088</sup> József Antall: Wir Ungarn wollen eine Vermittlerrolle spielen, Interview in: Die Welt, 16.8.1993.

<sup>1089</sup> Ebd.

<sup>1090</sup> Ákos Szilágyi, Hungary Through East European Eyes, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai, Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research), S. 386.

Antall zweifellos gut, dennoch zog sich die Klärung der finanziellen Fragen rund ein Jahr hin. Als Jelzin am 11. November 1992 Budapest besuchte, schien das einen neuen Aufbruch in den ungarisch-russischen Beziehungen zu signalisieren. Man hatte nicht nur Lösungen für die Regulierung der finanziellen Aspekte des Abzugs der sowjetischen Truppen und für das sowjetische Handelsdefizit gefunden, die beiden Länder unterzeichneten auch eine Erklärung zur Minderheitenpolitik, ein Militär- und weitere Abkommen. In seiner Rede vor dem ungarischen Parlament nannte Jelzin die Ereignisse von 1956 eine 'Revolution', einen 'nationalen Aufstand', eine 'Tragödie' und sagte: "It is a bitter awareness to know that on the orders of the lords of the Kremlin at that time, the Russian soldiers were also forced by necessity to take part in these tragic events, [...]"<sup>1091</sup> Jelzin sprach von einer neuen Qualität der Beziehungen, die jetzt möglich sei.

*Lösung der finanziellen Fragen.* Bezüglich der mit dem Truppenabzug verbundenen Finanzfragen hatte sich Rußland zu der sog. Null-Lösung durchgerungen. Die beiden Länder unterzeichneten ein Abkommen, in dem es heißt, daß die Parteien bezüglich der Stationierung und des Abzugs der Truppen der früheren Sowjetunion "das Eigentumsrecht, die finanziellen, wirtschaftlichen und anderen Fragen als definitiv gelöst betrachten [...]"<sup>1092</sup> Bezüglich der von Rußland übernommenen sowjetischen Handelsschulden in Höhe von netto 1,7 Mrd. US-Dollar ließ die russische Seite bei den Verhandlungen im November 1992 keinen Zweifel daran, daß diese ausschließlich durch Waffen, Ersatzteile und Munition getilgt werden könnten. Ungarn wäre an Gas-, Öl- oder Elektrizitätslieferungen interessiert gewesen, dies war jedoch nicht zu erreichen. So wurde zunächst für die Hälfte der oben genannten Summe eine Lösung gefunden, Rußland erklärte sich bereit, für rund 800 Mio. US-Dollar Waffen zu liefern.<sup>1093</sup> Im Juni 1993 einigten sich die beiden Seiten auf die Lieferung von 28 MiG-29 Kampfflugzeugen und anderen Rüstungsgütern, nachdem Rußland der Lieferung von S-300 Luftabwehrraketen, die Ungarn vorgezogen hätte, nicht zugestimmt hatte.<sup>1094</sup> Später, während des Besuchs des russischen Ministerpräsidenten Tschernomyrdin im April 1994, war Rußland bereit, die zweite Hälfte der Schulden nicht ausschließlich in Mili-

---

<sup>1091</sup> Speech by Boris Nicolaevich Yeltsin, President of the Russian Federation to the Hungarian Parliament, 11.11.1992, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Department, S. 2/3.

<sup>1092</sup> Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és az oroszországi Föderáció Kormánya között a volt Szovjetunió Magyarország területén ideiglenesen tartózkodott csapatainak állomásoztatásával és kivonásával összefüggő vagyoni, pénzügyi és egyéb gazdasági kérdések rendezéséről [Abkommen zwischen der Regierung der Republik Ungarn und der Regierung der Russischen Föderation über die Regelung des Eigentumsrechts, finanzieller und anderer wirtschaftlicher Fragen im Zusammenhang mit den vorübergehend stationierten und abgezogenen Truppen der früheren Sowjetunion], Art. 1, in: György Nanovszky (Hrsg.), Oroszország Tények és Adatok 1995 [Rußland, Fakten und Daten 1995], Budapest 1995 (Teleki László Alapítvány), S. 164.

<sup>1093</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, Hungarian-Russian Relations Enter a New Era, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 2, 8.1.1993, S. 7.

<sup>1094</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, Hungary Acquires MiG-29s from Russia, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 33, 20.8.1993, S. 49-56.

tärtechnologie, sondern auch in zivilen Gütern sowie in Investments in Ungarn zurückzuzahlen. So wurde unter anderem eine russische Beteiligung am Bau einer neuen U-Bahnlinie in Budapest erwogen, dieser Plan wurde aber später wieder aufgegeben.<sup>1095</sup> Nicht lange nach der Bildung der sozialistisch-liberalen Regierung besuchte der Minister für Industrie und Handel, László Pál, als erstes Kabinettsmitglied im September 1994 Moskau, um die Frage der restlichen Schulden Rußlands zu klären. 1996 wurde eine Übereinkunft erzielt, die verbleibenden 600 Mio. US-Dollar Restschuld bis zum Ende dieses Jahres zu halbieren. Die eine Hälfte der Lieferungen im Wert von 300 Mio. US-Dollar erfolgte in Militärgütern, die andere in Autos, Lastwagen, Kohle und anderen zivilen Gütern.<sup>1096</sup> Im Frühjahr 1997 betrug die russische Restschuld einschließlich der Zinsen 660 Mio. US-Dollar. Für Ungarn wurde es immer wichtiger, das Problem zumindest im Sinne einer Übereinkunft über den Rückzahlungsmodus zu lösen. Dies war notwendig, um zu verhindern, daß der Kredit Ungarns als Teil der russischen Gesamtschulden behandelt wurde, die im sog. Pariser Club der Gläubiger reguliert wurden. In diesem Fall hätte man unter Umständen Jahrzehnte auf die Rückzahlung warten müssen. Nach verschiedenen Verhandlungsrunden wurde eine Übereinkunft über russische Lieferungen zur Tilgung der Schulden erzielt und das Problem war zumindest in politischem Sinne gelöst.<sup>1097</sup>

*Minderheitenpolitische Kooperation.* Die größte politische Bedeutung von allen am 11. November 1992 unterzeichneten Abkommen kam aber eindeutig der gemeinsamen Erklärung zur Zusammenarbeit zum Schutz von Minderheitenrechten zu, die Kernforderungen der Regierung Antall aufnahm. Sie beinhaltet nicht nur die in den Erklärungen der KSZE und des Europarates üblichen kulturellen und sprachlichen Minderheitenrechte, sondern "furthermore local and autonomous administrative bodies, institutions of autonomy on a territorial basis and further forms of self-government of the minorities, [...]"<sup>1098</sup> Die Erklärung sieht weiter vor, daß beide Staaten auf internationaler Ebene in der Minderheitenpolitik zusammenarbeiten. Außenminister Jeszenszky sprach im September 1993 in Moskau von "our identity of views on this subject"<sup>1099</sup>. Nun gibt es durchaus Argumente, warum eine zu enge minderheitenpolitische Zusammenarbeit mit Rußland für Ungarn langfristig nicht vorteilhaft ist. Erstens gibt es weder eine ungarische Minderheit in Rußland

<sup>1095</sup> Vgl. Gábor Izbéki, Csernomirgyin "itt maradt" [Tschernomyrdin "blieb hier"], in: Magyar Hírlap, 6.4.1994.

<sup>1096</sup> Vgl. Zoltán Gaál, Keleti a fegyvervásárlásokról: Orosz páncélosok a láthatáron [Keleti über Waffenbeschaffung: Russische Panzer sind in Sicht], in: Magyar Hírlap, 6.3.1996.

<sup>1097</sup> Vgl. Oroszország lassabban törleszti adósságait: Április végére várható a végleges megállapodás [Rußland zahlt seine Schulden langsamer zurück: Endgültige Übereinkunft bis Ende April zu erwarten], in: Magyar Hírlap, 29.3.1997.

<sup>1098</sup> Vgl. Statement on the Principles of Cooperation between the Republic of Hungary and the Russian Federation in the Field of Assurance of the Rights of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 11.11.1992, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 53/1992, S. 2.

<sup>1099</sup> Géza Jeszenszky, Central Europe and Russia in a New Period of World History (Rede an der Universität für internationale Beziehungen in Moskau, 20.9.1993), S. 7 [Manuskript].

noch eine russische in Ungarn, es gibt also auf praktischer Ebene nichts zu regeln. Der Besuch von Staatspräsident Göncz bei ugro-finnischen Völkern in Tatarstan und Baschkirien im Juni 1993<sup>1100</sup> hat diese Tatsache eher noch unterstrichen. Zweitens besteht in Rußland die Tendenz, Minderheitenfragen auch im 'nahen Ausland' als innere Angelegenheit zu behandeln, ein Vorgehen, das Ungarn im eigenen Interesse vermeiden sollte. Drittens ist Rußland eine militärische Großmacht, die ihre Minderheitenpolitik als Machtpolitik betreibt, während diese Option Ungarn nicht offensteht.<sup>1101</sup> Und viertens führte die gemeinsame Minderheitenerklärung dazu, so Lengyel, daß "Hungary was considered as having the support of the Russian great power in the region"<sup>1102</sup>, während dies in der Realität kaum der Fall war. Bába räumt die Richtigkeit dieser Argumente zumindest teilweise ein und verteidigt dennoch die ungarisch-russische Minderheitenkooperation:

This is true. No bilateral cooperation is possible in specific minority questions. Russia is a big power and the position of the Russian minority in the former Soviet states is different. Russia's interest-asserting mechanisms cannot be compared to those of Hungary. Still the cooperation agreement and the joint declaration made sense because the minority issue was enhanced at the international fora. By the cooperation, the Hungarian government wished to indicate that the minority issue is not of concern to Hungary alone; a great people like the Russians also has to address it.<sup>1103</sup>

Die Proklamation minderheitenpolitischer Zusammenarbeit mit Rußland war der Versuch, ungeachtet der inhärenten Widersprüche dieses Ansatzes der Internationalisierung der Minderheitenpolitik ein zweites, östliches, Standbein zu verschaffen: "When you need friends, even Moscow will do."<sup>1104</sup> Darin kam ganz deutlich eine gewisse Enttäuschung über den politischen Ertrag der bisherigen Bemühungen auf internationaler Ebene zum Ausdruck, hatten doch insbesondere westliche Staaten verhindert, daß außer einer interpretationsfähigen Passage im Kopenhagener KSZE-Dokument von 1990 Hinweise auf Autonomie, geschweige denn territoriale Autonomie, Eingang in internationale Erklärungen gefunden hatten. Daß die ungarisch-russische Minderheitenerklärung zumindest als Drohung ernst genommen wurde, zeigte die harsche Reaktion des rumänischen Präsidenten Iliescu, der sie als völkerrechtswidrig

---

<sup>1100</sup> Vgl. Europa-Archiv, Folge 13-14/1993, S. Z 153.

<sup>1101</sup> Diese drei Argumente wurden entwickelt auf Grundlage eines Gesprächs mit Gábor Kardos, Dozent an der Fakultät für Völkerrecht an der Loránd Eötvös-Universität in Budapest.

<sup>1102</sup> László Lengyel, Foreign Policy or National Policy, in: Gombár/Hankiss/Lengyel/Várnai (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 50), S. 372.

<sup>1103</sup> Iván Bába, Change of Direction in Hungarian Foreign Policy 1990-1994, Budapest 1994 (Windsor Club Publications), S. 28/29.

<sup>1104</sup> Nick Thorpe, When you need friends, even Moscow will do, in: The Observer, 15.11.1992.

und gefährlich für die europäische Entwicklung bezeichnete.<sup>1105</sup> Daß es eine leere Drohung war, zeigt die weitere Entwicklung: Die angestrebte Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern in Minderheitenfragen kam über das deklaratorische Niveau nicht hinaus. Dies wahrscheinlich auch deswegen, weil die ungarische Regierung mit den Methoden Rußlands auf diesem Gebiet nicht identifiziert werden wollte. Als man im Mai 1997 ein Protokoll über Zusammenarbeit in Minderheitenfragen zwischen der Russischen Föderation und Ungarn erarbeitete, erklärte der zuständige Staatssekretär im Büro des Ministerpräsidenten, Tabajdi, daß das Vorgehen Rußlands in Tschetschenien zu einer Unterbrechung der Zusammenarbeit führe. In dem Protokoll verpflichteten sich Rußland und Ungarn zu einer losen Zusammenarbeit in Minderheitenfragen, die das Studium der Praxis des jeweils anderen Landes und einen jährlichen Austausch von Delegationen einschließt. Tabajdi, nannte Rußland auf der Grundlage der parallelen Interessenlage in Minderheitenfragen "einen strategischen Partner, ja einen Verbündeten" Ungarns. Der russische Minister für Nationalitätenfragen, Michailow, unterstrich seinerseits das spezielle Interesse seines Landes an der Minderheitenpraxis in Ungarn und bezeichnete die ungarische Gesetzgebung auf diesem Gebiet als die beste in der Region.<sup>1106</sup>

*Disput um die NATO-Erweiterung.*<sup>1107</sup> Am 25. August 1993 äußerte der russische Präsident Jelzin bei einem Besuch in Warschau, daß ein NATO-Beitritt Polens nicht gegen russische Interessen oder den gesamteuropäischen Integrationsprozeß gerichtet sei.<sup>1108</sup> Kurz darauf widerrief Jelzin diese Ansicht und formulierte in einem Brief an Präsident Clinton eine Reihe ernsthafter Einwände gegen die NATO-Erweiterung.<sup>1109</sup> Damit erreichten die Auswirkungen der russischen Haltung zu einer möglichen NATO-Erweiterung auch Ungarn. Noch vor Jelzins widersprüchlichen Äußerungen hatte Ministerpräsident Antall gesagt, er könne die Auffassung nicht teilen, "Rußland würde eine weitere Ausbreitung der NATO als Provokation betrachten".<sup>1110</sup> Nach dem Jelzin-Brief an Clinton versuchte Jeszenszky dessen Bedeutung herunterzuspielen: "Yeltsin's letter to the NATO members does not mark a break with his earlier position or stand in sharp contradiction to his earlier statement in

---

<sup>1105</sup> Vgl. Radio Sofia IS, dt., 27.11.1992, 1105 GMT, Präsident Rumäniens kritisiert russisch-ungarische Erklärung, in: DW Monitor-Dienst Osteuropa, 30.11.1992, S. 21.

<sup>1106</sup> Zit. nach: Z. Gy., Egyetértés a kisebbségekről: Öt év után új magyar-orosz dokumentum - Javul a balti bizonyítvány [Abkommen über Minderheiten: Nach fünf Jahren neues russisch-ungarisches Dokument - Beweis für die Verbesserungen der Balten], in: Magyar Hírlap, 29.5.1997.

<sup>1107</sup> Zur NATO-Politik Ungarns ausführlicher Kapitel II, Abschnitt 2.

<sup>1108</sup> Vgl. Adam Daniel Rötfield, Europe: towards a new regional security regime, in: Stockholm International Peace Research Institute (Hrsg.), SIPRI Yearbook 1994, Oxford u.a. 1994, S. 212.

<sup>1109</sup> Vgl. Russian President Boris Yeltsin's Letter to US President Bill Clinton, 15.9.1993, abgedruckt in: SIPRI Yearbook 1994, ebd., S. 249/250.

<sup>1110</sup> Antall, 16.8.1993, a.a.O. (Anm. 48).

Warsaw."<sup>1111</sup> Die im Jelzin-Brief enthaltene Anregung, die USA und Rußland könnten gemeinsam Sicherheitsgarantien für die ostmitteleuropäischen Staaten übernehmen, lehnte Jeszenszky ab. Einen Monat später wurde der Außenminister in einer Rede vor der Hanns-Seidel-Stiftung deutlicher:

I cannot accept the idea of another 'Grand Alliance', this time between NATO and Russia, the creation of an umbrella held by two, under which Hungary and her neighbours must find cover. [...] In my opinion if support for democracy in Russia takes the form of denying admission for Central Europe into NATO, we are not helping the cause of democracy in Russia but rather the forces of reaction. Central Europe today is a no-man's land and there is a tendency for any vacuum to be filled. If the Western institutions do not fill it there will be others to put in a claim.<sup>1112</sup>

Um positive Argumente bemüht, schob Jeszenszky wenig später nach, eine Erweiterung der NATO "will make the Western border zone of Russia safer."<sup>1113</sup> Ungeachtet dieser eher rhetorischen Übung unternahm die Regierung Antall keinen ernsthaften Versuch, die Sicherheitsinteressen der mitteleuropäischen Staaten mit denen Rußlands abzustimmen. Sie verfolgte statt dessen in doppeltem Sinne eine Negationspolitik,<sup>1114</sup> indem sie zum einen die eigenen Sicherheitsinteressen als konträr zu denen Rußlands definierte, zum anderen versuchte, die dem Ziel des NATO-Beitritts entgegenstehenden Interessen Rußlands zu leugnen. Das Standardargument war, daß die NATO-Erweiterung nicht gegen Rußland gerichtet sei, und daß es sich, sollte dies in Rußland anders wahrgenommen werden, um die Kräfte der Reaktion handeln müsse. Eine derartige Argumentationsfigur immunisiert sich gegen jeden Einwand und macht es überflüssig, sich mit Argumenten auseinanderzusetzen. So weit erkennbar, hat sich die Regierung Antall darauf beschränkt, das Thema NATO-Erweiterung mit westlichen Partnern zu besprechen und niemals versucht, auch mit der russischen Führung selbst darüber zu kommunizieren. In der Argumentation gegenüber dem Westen ist nicht zu übersehen, daß man vor dem Hintergrund der russischen Einwände versuchte, die Lage zu dramatisieren, etwa indem man die Vorstellung von einem 'Sicherheitsvakuum' revitalisierte, die Jeszenszky selbst bei früherer Gelegenheit als unzutreffend abgelehnt hatte.<sup>1115</sup> Dieses Vorgehen in der spezifischen Frage der NATO-Erweiterung deckt sich mit der allgemeinen Haltung der Regierung Antall zu Rußland, die, so Lengyel, Züge von Doppelbödigkeit aufwies:

---

<sup>1111</sup> Géza Jeszenszky, Interview with Foreign Minister Géza Jeszenszky by the Hungarian daily 'Magyar Hírlap', 12.10.1993, in: Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 54/1993.

<sup>1112</sup> Géza Jeszenszky, Central Europe and NATO (Rede vor der Hanns-Seidel-Stiftung, 18.11.1993), in: Current Policy, No. 33/1993, S. 5.

<sup>1113</sup> Géza Jeszenszky, Statement in the NACC, 3.12.1993, in: Current Policy, No. 36/1993, S. 2.

<sup>1114</sup> Diesen Begriff haben wir von László Póti, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Strategische und Verteidigungsfragen, übernommen.

<sup>1115</sup> Vgl. Kapitel II, Abschnitt 2.1.

On the other hand, the Hungarian government is talking two-faced about Russia as well. They said to Yeltsin in Moscow that they wanted to see Russia big and stable, but at the same time they were trying to convince Western politicians that if they did not help us, Russia would crush our democracy.<sup>1116</sup>

Einerseits, so Jeszenszky im September 1993 in Moskau, seien "our official relations [...] in good shape", in der Minderheitenpolitik läge gar eine "identity of views"<sup>1117</sup> vor. Und auch Bába bewertet in seinem Rückblick auf die Außenpolitik der Antall-Regierung die ungarisch-russischen Beziehungen als Erfolg.<sup>1118</sup> Man ließ kaum eine Gelegenheit aus, um Jelzin der Unterstützung Ungarns zu versichern und das gute persönliche Verhältnis zwischen ihm und Antall hervorzuheben. Andererseits portraitierte man dasselbe Rußland gegenüber dem Westen andauernd als Risiko, ja man klagte den Westen an, gegenüber der russischen Gefahr blind und zu langmütig zu sein. So warnte Antall wiederholt davor, daß Rußland nach Mitteleuropa zurückkehren könnte: "Aber ich bin fest davon überzeugt, daß es in Rußland auch Kräfte gibt, die den Abzug der Truppen für eine provisorische Tatsache halten, also nicht für endgültig. [...] Das gehörte schon immer zum traditionellen russischen Großmachtdenken."<sup>1119</sup>

Diese Politik des doppelten Standards änderte sich mit dem Amtsantritt der Regierung Horn. Diese hielt zwar am Ziel der NATO-Mitgliedschaft unverändert fest, ließ aber in der Methodik deutliche Veränderungen erkennen: Sie hörte auf, in allgemeiner Weise vor der russischen Gefahr zu warnen und begann statt dessen, direkt mit der russischen Regierung über die strittige Frage des NATO-Beitritts zu sprechen. Damit brach die sozialistisch-liberale Koalition mit den Grundsätzen der konservativen Regierung gegenüber der russischen Haltung zur NATO-Erweiterung. Sie entwickelte eine Doktrin, die László Póti den "weder Veto- noch Tabu"-Ansatz nannte.<sup>1120</sup> Danach hat Moskau kein Vetorecht gegen den NATO-Beitritt Ungarns oder irgendeines Landes. Die ungarische Regierung war jedoch bereit, ihren Wunsch nach einem Beitritt zum westlichen Bündnis mit der russischen Regierung als eine Frage zu diskutieren, die die Sicherheitsperzeption Rußlands beeinflusst. Mißlungen ist allerdings der Versuch, die Visegrád-Länder und namentlich Polen in eine aktivere Politik gegenüber Rußland einzubeziehen. Während seines Besuchs in Warschau im November 1994 hatte Horn der polnischen

---

<sup>1116</sup> Lengyel, in: Gombár/Hankiss/Lengyel/Várnai (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 62), S. 372-373.

<sup>1117</sup> Jeszenszky, 20.9.1993, a.a.O. (Anm. 59), S. 4 u. 7.

<sup>1118</sup> Vgl. Bába 1994, a.a.O. (Anm. 63), S. 27-29.

<sup>1119</sup> Antall, 16.8.1993, a.a.O. (Anm. 48).

<sup>1120</sup> László Póti, From Subordination to Partnership: Hungarian-Russian Relations, 1990-1997, Budapest 1997 (Hungarian Institute of International Affairs, Foreign Policy Papers No. 7), S. 12.

Seite empfohlen, "daß die vier Länder der Visegrád-Gruppe intensive Verhandlungen mit Moskau beginnen sollten, um die Besorgnisse der russischen Führung [...] über eine eventuelle NATO-Mitgliedschaft der Staaten der Region zu verringern."<sup>1121</sup> Ministerpräsident Pawlak und Außenminister Olechowski lehnten diesen Vorschlag umgehend ab. Dessen ungeachtet haben Horn und Kovács einen möglichen Beitritt Ungarns zur NATO bei verschiedener Gelegenheit mit der russischen Führung besprochen, wobei Ungarn zugute kam, daß es 1995 den Vorsitz in der OSZE stellte. Im März 1995 sagte der ungarische Ministerpräsident anläßlich eines Besuchs in Moskau: "Es ist nicht nur im Interesse Ungarns, sondern auch der internationalen Gemeinschaft, Rußland in einer Frage von solch hervorragender Bedeutung wie der Mitgliedschaft in der NATO zu konsultieren, und alle gegenwärtigen Mitglieder stimmen darin überein."<sup>1122</sup> Jelzin reagierte auf die Position des ungarischen Ministerpräsidenten wie folgt: "Die Tatsache, daß Ungarn beabsichtigt, sich der NATO anzuschließen, beeinflußt nicht die Entwicklung der bilateralen Beziehungen."<sup>1123</sup> Ungeachtet der hier nicht zu behandelnden Frage, welches Kalkül hinter dieser Aussage Jelzins steht, die sich von der allgemeinen Haltung Rußlands zur NATO-Erweiterung bemerkenswert unterscheidet, ist festzuhalten, daß die Regierung Horn mit der Negationspolitik ihrer Vorgängerin brach. Sie verzichtete auf ideologisch gefärbte Allgemeinkritik an Rußland und versuchte, auch in kritischen Fragen einen geschäftsmäßigen Dialog mit der russischen Regierung aufzubauen. Dies stellte gleichzeitig ein Einschwenken auf die westliche Hauptlinie dar, die es über der NATO-Erweiterung nicht zum Bruch mit Rußland kommen lassen wollte. In dem Maße, wie die NATO-Erweiterung zur Realität wurde, begann sich auch der hinsichtlich der künftigen Mitgliedschaft Ungarns reservierte Ton Rußlands zu ändern. Der Sprecher des russischen Außenministeriums sagte in Reaktion auf verschiedene Erklärungen von Horn in der ungarischen Presse und im "Spiegel", daß es eine Sache sei, zu erklären, daß Rußland bei der NATO-Erweiterung kein Vetorecht habe, das sei richtig. Etwas anderes sei es, festzustellen, daß "die NATO-Erweiterung nicht Rußlands Geschäft ist. Rußland behält sich wie andere Länder das Recht vor, seine Interessen in Fragen europäischer Politik und nationaler Sicherheit zu schützen". Tarasow erinnerte daran, daß der ungarische Ministerpräsident bei seinem Moskau-Besuch 1995 die Bedeutung der Vertiefung des Dialogs betont und die Meinung vertreten habe, daß bei der Errichtung eines europäischen Sicherheitssystems die Interessen von Rußland berücksichtigt werden müßten. Er fügte hinzu, daß die Erklärungen von 1995 mehr mit dem

---

<sup>1121</sup> Zit. nach: Horn kontra Walesa és Klaus [Horn gegen Walesa und Klaus], in: *Heti Világ-gazdaság*, 3.12.1994.

<sup>1122</sup> Horn, zit. nach: Jelcin: A NATO-tagság magyar belügy [Jelzin: NATO-Mitgliedschaft ist eine innere Angelegenheit Ungarns], in: *Népszabadság*, 8.3.1995.

<sup>1123</sup> Jelzin, zit. nach: A NATO-csatlakozás szándéka nem befolyásolja a magyar-orosz viszonyt [Die Absicht des NATO-Beitritts beeinflußt nicht die ungarisch-russischen Beziehungen], in: *Magyar Hírlap*, 8.3.1995.

Geist der derzeitigen Beziehungen zwischen den zwei Ländern übereinstimmen.<sup>1124</sup>

*Russisch-ungarischer Grundlagenvertrag und sonstige bilaterale Fragen.* Der russisch-ungarische Grundlagenvertrag, am 6. Dezember 1991 von Jelzin und Antall unterzeichnet, wurde im Januar 1993 der Duma zur Ratifizierung vorgelegt. Diese verzögerte sich jedoch wegen eines Briefwechsels zwischen dem russischen und dem ungarischen Außenminister, der dem Vertrag als integraler Bestandteil beigefügt worden war. Die Briefe enthalten die Festlegung, daß die Präambel des Vertrages durch folgenden Absatz ergänzt werden soll: "Ausgehend von der gemeinsamen Anstrengung zur Überwindung des Vermächnisses des Totalitarismus und insbesondere die Intervention 1956 in Ungarn verurteilend, die die demokratischen Bestrebungen des ungarischen Volkes unterdrückte"<sup>1125</sup>. Da der Text der Präambel integraler Bestandteil des Vertrages ist, war er Gegenstand der Ratifizierung. Da er aber der Duma nicht zusammen mit dem Vertragstext vorgelegt wurde, konnte der Vertrag nicht ratifiziert werden. Der zweite Versuch im Juni 1993 scheiterte zwar an der mangelnden Beschlußfähigkeit der Duma, es gab aber tiefergehende Ursachen für die ausstehende Ratifizierung. Einerseits wurde diese zum Opfer des Machtkampfes zwischen dem Präsidenten und der Legislative. Andererseits war die Nicht-Ratifizierung Folge der wachsenden Kritik an Außenminister Kosyrew, der die Einfügung in die Präambel tatkräftig befürwortet hatte. Einflußreiche Kräfte im Parlament waren der Meinung, daß Rußland nicht für das Handeln der Sowjetunion verantwortlich gemacht werden solle.<sup>1126</sup> Zusätzlich befürchtete man, daß eine derartige Entschuldigung dem Präsidenten auch als Präzedenzfall dienen könne.<sup>1127</sup> Der Ratifizierungsprozeß verzögerte sich immer wieder und wurde von der neu gewählten Duma erst Anfang 1995 wieder aufgenommen, die den Vertrag einschließlich der veränderten Präambel dann am 13. Januar ratifizierte. Das Oberhaus der Duma ratifizierte ihn am 13. Februar, das ungarische Parlament am 28. Februar 1995.<sup>1128</sup>

<sup>1124</sup> Zit. nach: A régi Horn jobban tetszett [Der Horn früherer Zeiten wurde mehr geliebt], in: Magyar Hírlap, 15.1.1997.

<sup>1125</sup> Der Brief des ungarischen Außenministers datiert vom 29. Januar 1992, der Brief des russischen Außenministers Kosyrew vom 5. Februar 1992 bestätigt den Text der Präambel zusammen mit deren Einfügung. Vgl. Az alapszerződés felcserélt jegyzékértékelése [Austausch von Noten im Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag], in: Nanovszky (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 52), S. 393.

<sup>1126</sup> Erhellend dafür ist ein Ausspruch des Duma-Mitglieds Sergej Baburin, der damals der Opposition angehörte: "Ich verstehe nicht, warum sich Rußland für das, was die Sowjetunion 1956 begangen hat, entschuldigen sollte. Warum sollten wir uns nicht eher für das entschuldigen, was Rußland 1849 tat? Die Aggression gegen die ungarische demokratische Bewegung ist viel offensichtlicher. Die andere Seite der Münze: Wir sollten uns gleichzeitig an den 2. Weltkrieg erinnern, in dem Ungarn und die Sowjetunion auf verschiedener Seite standen." (Zit. nach: Barburinnak nem kell 56 [Barburin braucht kein '56], in: Népszabadság, 28.1.1993).

<sup>1127</sup> Vgl. Nyet az alapszerződésre [Nein zum Grundlagenvertrag], in: Népszabadság, 26.6.1993.

<sup>1128</sup> Vgl. Külpolitikai eseménynaptár [Kalender außenpolitischer Ereignisse], in: Külpolitika, No. 1/1995, S. 141.

Nach mehreren Jahren, in denen das Interesse beider Seiten an bilateralen Beziehungen begrenzt war, haben die russisch-ungarischen Beziehungen nun eine vertragliche Grundlage. Für einige wichtige Fragen zeichnen sich dennoch keine Lösungen ab. Dies gilt z.B. für den russischen Handelsüberschuß in Höhe von etwa einer Milliarde US-Dollar jährlich, der sich im wesentlichen aus den Öl-, Gas- und Elektrizitätslieferungen Rußlands ergibt. Die Frage der Rückgabe von Kunstschätzen ist ebenfalls offen. Der erste Schritt zur Lösung dieses Problems, das Tausende ungarischer Kunstwerke betrifft, die von der sowjetischen Armee mitgenommen wurden, wurde während des Jelzinbesuchs 1992 getan, als man ein Kooperationsabkommen für diesen Bereich unterzeichnete. Die dafür eingesetzte Arbeitsgruppe fand jedoch keine Lösung und in der Zwischenzeit hatte sich die russische Haltung in dieser Frage verhärtet. Das Unterhaus der Duma nahm im Juli 1996 eine EntschlieÙung an, die eine Rückgabe von Kulturgütern verbietet, die von der sowjetischen Armee aus den im Zweiten Weltkrieg besiegten Ländern mitgenommen worden waren. Zwar verwarf das Oberhaus diese EntschlieÙung als verfassungswidrig und im Gegensatz zu internationalem Recht, doch eine Lösung für das Problem der Rückgabe der Kunstwerke wurde nicht erreicht. Man könnte die russische Position zu dieser Frage in der Form zusammenfassen: Es ist nicht verboten, Kunstschätze zurückzugeben, vielmehr muß dies mit dem Ergebnis eines gleichwertigen Austauschs von Kunstschätzen verhandelt werden, der Verkauf ist jedoch verboten.<sup>1129</sup>

Insgesamt scheint uns für die gesamte Zeitspanne seit 1990 der wichtigste Gesichtspunkt der ungarisch-russischen Beziehungen zu sein, daß Ungarns Bedeutung für Rußland wieder auf ein normales, der allgemeinen Bedeutung des Landes entsprechendes Maß schrumpfte. Wie Szilágyi schreibt: "Hungary has ceased to be part of the Russian sphere of interest and influence, and in this sense, she has become uninteresting militarily, politically and economically; or only as interesting as any other small country west of us."<sup>1130</sup> Weil Ungarn für Rußland keine besondere Rolle mehr spielt, kann es auch keine Sonderbeziehungen zwischen beiden Staaten mehr geben. Gerade auf dieser Illusion aber beruhte die Minderheitenpolitik der Regierung Antall mit Rußland. Dieser Ansatz war hochgradig von temporären Konstellationen und taktischem Interesse geprägt. Ganz sicher hatte die Antall-Regierung kein übergreifendes Konzept für eine Rußlandpolitik.<sup>1131</sup> Doch darin unterschied sie sich wenig von jeder beliebigen Regierung im euroatlantischen Kontext. Dennoch ist es ihr auf pragmatischer Ebene, insbesondere bei den finanziellen Regelungen, gelungen, Erfolge zu erzielen. Es ist eine eigenartige Mischung aus ideologischer Rhetorik und realistisch-pragmatischem Vorgehen, welche

<sup>1129</sup> Moszkva: Mukincs ügyben csak csere [Moskau: Nur Austausch von Kunstschätzen], Interview mit dem stellvertretenden russischen Kulturminister, Michail Swidloy, in: *Népszabadság*, 19.7.1996.

<sup>1130</sup> Szilágyi, in: Gombár/Hankiss/Lengyel/Vármai (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 50), S. 391 (H.i.Ö.).

<sup>1131</sup> Vgl. ebd., S. 388-389.

die Rußlandpolitik der Regierung Antall kennzeichnet. Die ideologische Kampagne gegen Rußland verhinderte nicht Finanzabmachungen, Rüstungslieferungen und nicht einmal die Minderheitenerklärung, wohl aber einen Dialog über die Frage des NATO-Beitritts. Weil die Horn-Regierung mit der ideologischen Haltung ihrer Vorgängerin gegenüber Rußland gebrochen hat, konnte sie diesen Dialog führen und war sehr bestrebt, Ergebnisse vorzuweisen. Es scheint aber so, daß sie dabei zumindest teilweise derselben Illusion aufsaß wie die Regierung Antall, der Illusion, es könne in Sachen NATO russische Sonderrabatte für Ungarn geben. Weil es solche nicht gibt, mußten russische Zusicherungen bezüglich einer ungarischen NATO-Mitgliedschaft so lange hohl klingen, wie sich Rußlands Position in dieser Frage nicht grundsätzlich gewandelt hatte. Dies ändert jedoch nichts daran, daß die Regierung Horn aus der ideologisch geprägten Negationspolitik ihrer Amtsvorgängerin herausgefunden und damit zumindest von ungarischer Seite her die Chance auf realistischere Beziehungen zu Rußland eröffnet hat. Dies alles steht unter dem Vorbehalt, daß Ungarn ein kleines Land ist, und Rußland gegenüber kleineren Ländern, wenn sie nicht direkt in seine Interessensphäre fallen, bisher wenig Politikansätze entwickelt hat. Insofern wird Ungarns Bedeutung in der Perzeption Rußlands nicht notwendig wachsen. Möglich ist hingegen, daß sich in den kommenden Jahren ausgewogene, wenn auch nicht besonders intensive Beziehungen zwischen den beiden Ländern entwickeln.

### *5.3. Gute Nachbarschaft mit der unabhängigen Ukraine*

Ungarn begann sehr früh, intensive Kontakte zu der nach Souveränität und staatlicher Unabhängigkeit strebenden Ukraine aufzubauen. Präsident Göncz war der erste ausländische Staatsgast, der die Ukraine nach deren Unabhängigkeitserklärung vom 24. August 1991 besuchte. Bereits im August hatte Jezzensky bei einem Besuch in Kiew die ungarisch-ukrainischen Beziehungen als Modell guter Nachbarschaft gewürdigt.<sup>1132</sup> In einer Bestandsaufnahme der ersten neun Monate Außenpolitik der Regierung Antall konnte Staatssekretär Katona zum Jahreswechsel 1990/1991 sagen:

Hungarian-Ukrainian relations are excellent, not only with the government but with the opposition RUH movement as well. We feel that the Ukraine, which is huge compared to us, will absorb the larger shocks which might emanate from the Soviet Union. Furthermore, together with the Ukrainian government, we were able to formulate a code for the protection of minorities, which could serve as a model for Europe.<sup>1133</sup>

<sup>1132</sup> Vgl. Reisch, 27.9.1991, a.a.O. (Anm. 2), S. 7.  
<sup>1133</sup> Katona, 30.12.1990, a.a.O. (Anm. 44), S. 2.

Ungarn war der erste Staat, der die Ukraine diplomatisch anerkannte. Nur fünf Tage nach dem ukrainischen Unabhängigkeitsreferendum vom 1. Dezember 1991 unterzeichneten die beiden Staaten einen Grundlagenvertrag. Man ist versucht zu fragen, warum beide Länder derart interessiert waren, vom ersten Tag der ukrainischen Unabhängigkeit an zusammenzuarbeiten. Der Versuch einer Antwort stützt sich auf die beiderseitigen Interessen. Ungarn erkannte, daß sein neuer und größter Nachbar bereit sein könnte, Beziehungen auf der Grundlage gleicher Rechte aufzunehmen. Darüber hinaus sah es, wie oben erwähnt, die Ukraine als Land an, daß eine wichtige Rolle bei der Abschirmung vor den negativen Auswirkungen der Prozesse in Rußland spielen könnte. Auch die Behandlung der 150.000 Ungarn in der Ukraine war ein nicht zu vernachlässigender Faktor. Andererseits war es für die unabhängig gewordene Ukraine wichtig, mit so vielen Nachbarstaaten wie möglich gutnachbarliche Beziehungen aufzubauen. Darüber hinaus war die Ukraine daran interessiert, sich nach Westen zu öffnen und zum mächtigen Nachbarn im Osten, zu Rußland, etwas Abstand zu halten. Und an ihrer westlichen Seite waren die Beziehungen der Ukraine zu einer Reihe von Ländern von Problemen überschattet. Es genügt, die territorialen Streitfragen mit Rumänien zu erwähnen, die Unsicherheit in bezug auf Moldau, sowie die historisch belasteten Beziehungen zu Polen, der Tschechoslowakei und später der Slowakei. So schien die neue ungarische Demokratie gut geeignet, um den demokratischen Charakter und die Westorientierung der Ukraine unter Beweis zu stellen.

*Ungarisch-ukrainisches Minderheitenabkommen.* Von den rund 52 Millionen Einwohnern der Ukraine (Zensus 1989) rechneten sich nur 37,4 Millionen (72,7 Prozent) der ukrainischen Nationalität zu, der Rest verteilte sich auf über 100 ethnische Gruppen und Nationalitäten.<sup>1134</sup> Die größte von ihnen ist die der Russen, die durch den Zerfall der Sowjetunion zur Minderheit geworden sind. Sie umfaßte 11,4 Millionen (22,1 Prozent) Angehörige, alle anderen Minderheiten zusammen 5,2 Prozent der Bevölkerung. Der Größe nach waren dies: Juden (486.000), Belorussen (440.000), Moldauer (325.000), Bulgaren (234.000), Polen (219.000), Ungarn (163.000) und Rumänen (135.000). Rund 600.000 Ruthenen, die beanspruchen, etwas anderes als Ukrainer zu sein, wurden in der Volkszählung von 1989 als Ukrainer gezählt. In den östlichen Verwaltungsbezirken der Ukraine machen die (russischen) Minderheiten zwischen 30 und fast 50 Prozent aus, auf der Halbinsel Krim leben gar nur 26 Prozent Ukrainer. In der Nordbukowina stellt die rumänische Minderheit rund 20 Prozent der Bevölkerung. Im transkarpatischen Oblast wurden 1,258 Millionen Einwohner gezählt, davon 977.000 Ukrainer, von denen allerdings

---

<sup>1134</sup> Die folgenden Angaben zur Stärke der Minderheitengruppen in der Ukraine sind entnommen: Susan Stewart, *Ukraine's Policy towards Its Ethnic Minorities*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 36, 10.9.1993, S. 55, 56 u. 61.

rund 600.000 Ruthenen sind, und 155.711 (12,5 Prozent) Ungarn.<sup>1135</sup> Das größte Konfliktpotential ist sicher mit der Krim verbunden, wo die Forderungen der dortigen russischen Minderheit bis zur Sezession und der Angliederung an Rußland reichen. Das mit der rumänischen Minderheit verbundene Problem wurde dadurch verschärft, daß die rumänische Regierung die Grenzen zur Ukraine zunächst nicht vertraglich anerkannt und ein nicht unbedeutender Teil des politischen Spektrums in Rumänien die Forderung nach einer Rückgewinnung der Nordbukowina und des südlichen Bessarabien nicht aufgegeben hatte.<sup>1136</sup> Es dauerte mehrere Jahre, bis diese Fragen einschließlich der Anerkennung der bestehenden Grenzen im rumänisch-ukrainischen Grundlagenvertrag vom Juni 1997 gelöst werden konnten.<sup>1137</sup> Im transkarpatischen Oblast haben sich insbesondere die Ruthenen mit radikalen Forderungen hervorgetan: "This group has demonstrated secessionist tendencies and has even called for the annulment of the 1945-1946 documents annexing Transcarpathia to the USSR."<sup>1138</sup> Allerdings haben die Ruthenen den Nachteil, über keine 'Mutternation' zu verfügen; die Tschechoslowakei und die Slowakei haben auf alle Gebietsansprüche gegenüber der Ukraine verzichtet. Schon diese kleine Skizze dürfte hinreichend deutlich machen, daß die Ukraine durch Minderheitenkonflikte gefährdet ist wie kein anderer europäischer Staat dieser Größenordnung. Auch ein andauernder und scharfer Konflikt mit einer der kleineren Minderheiten (Ungarn, Rumänen) könnte zu einer Eskalation führen, die die russische Minderheit irgendwann einbezieht. Diese extreme Verletzlichkeit der Ukraine für Minderheitenkonflikte ist der Hintergrund und letztlich die Ursache für ihre relativ liberale Minderheitenpolitik und das weitestgehend konfliktfreie ungarisch-ukrainische Verständnis in der Minderheitenfrage.

Die ungarische und die ruthenische Minderheit verbanden ihre Zustimmung zur Unabhängigkeit der Ukraine mit der Forderung nach territorialer Autonomie. Zusammen mit dem Unabhängigkeitsreferendum, bei dem 92,6 Prozent der Wähler mit Ja stimmten, fanden am 1. Dezember 1991 im transkarpatischen Oblast zwei weitere Abstimmungen statt: 78 Prozent der Wähler sprachen sich dafür aus, dem Oblast einen Status zu gewähren, der umschrieben wurde mit "special self-governing administrative territory to be incorporated in the Ukrainian Constitution as a subject within an independent Ukraine and not as a part of any other kind of administrative-territorial body."<sup>1139</sup> Diese komplizierte Formel stellte einen Kompromiß dar, der den Begriff Autonomie ersetzte. Die dritte Abstimmung fand nur im Beregszasz-Rajon statt, wo die ungarische Minderheit sehr stark ist. Dort stimmten 81,4 Prozent der Wähler

<sup>1135</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, Transcarpathia's Hungarian Minority and the Autonomy Issue, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 6, 7.2.1992, S. 18.

<sup>1136</sup> Vgl. Stewart, 10.9.1993, a.a.O. (Anm. 94), S. 60/61.

<sup>1137</sup> Vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel.

<sup>1138</sup> Stewart, 10.9.1993, a.a.O. (Anm. 94), S. 61.

<sup>1139</sup> Zit. nach: Reisch, 7.2.1992, a.a.O. (Anm. 95), S. 17.

für einen ungarischen "national district"<sup>1140</sup>. Das ukrainische Parlament befaßte sich aber nicht mit diesen Autonomieforderungen,<sup>1141</sup> aus dem Text des Minderheitengesetzes vom 25. Juni 1992 wurde "jeglicher Hinweis auf die 'territorialen Einheiten', deren Bildung noch im Gesetzentwurf detailliert geregelt war"<sup>1142</sup>, herausgestrichen. Dies zeigt, daß die ukrainische Regierung gegenüber Regelungen territorialer Autonomie zunächst offen war, später aber aus Angst vor Sezessionsbewegungen davon abrückte.

Noch vor ihrer Unabhängigkeitserklärung unterzeichneten die Ukraine und Ungarn am 31. Mai 1991 eine 'Erklärung über die Prinzipien der Zusammenarbeit zur Sicherung von Minderheitenrechten', eine noch detailliertere 'Erklärung zur humanitären Zusammenarbeit' sowie ein Protokoll zur Einsetzung einer gemeinsamen Kommission.<sup>1143</sup> Punkt 9 der Erklärung zur humanitären Zusammenarbeit sieht für die Minderheiten den freien Gebrauch der Muttersprache vor, Punkt 10 muttersprachlichen Unterricht auf allen Ebenen. Weitere Punkte regeln den Schutz historischer Denkmäler, Religionsfreiheit und Unterstützung für Massenmedien in der Muttersprache. Autonomieregelungen sehen die Erklärungen nicht vor. Das Protokoll regelt die Einsetzung einer gemischten Kommission zu Minderheitenfragen, der Vertreter staatlicher Stellen und der Minderheiten beider Seiten angehören. Am 25. Juni 1992 verabschiedete das ukrainische Parlament ein Minderheitengesetz, das in Art. 6 das "Recht auf die national-kulturelle Autonomie"<sup>1144</sup> vorsieht. Dies schließt das Recht auf muttersprachlichen Unterricht, Verwendung nationaler Symbole, Feiern nationaler Feiertage, Ausübung der Religion in der Muttersprache sowie muttersprachliche Massenmedien ein. In Gebieten, wo die Minderheit in der Mehrheit ist, kann ihre Sprache neben Ukrainisch als zweite Verwaltungssprache benutzt werden (Art. 8). Vor- und Zunamen können in der Muttersprache gewählt werden (Art. 12). Staatliche Organe sind verpflichtet, die rechtmäßige Tätigkeit der Minderheitenverbände zu unterstützen (Art. 14). Beim Obersten Sowjet der Ukraine und bei Bedarf auch auf örtlicher Ebene werden Kommissionen für Fragen inter-ethnischer Beziehungen gebildet (Art. 5), auf exekutiver Ebene wurden die Kompetenzen in einem "Ministerium für die Nationalitäten der Ukraine" zusammenfaßt. Art. 16

---

<sup>1140</sup> Ebd.

<sup>1141</sup> Vgl. Stewart, 10.9.1993, a.a.O. (Anm. 94), S. 61.

<sup>1142</sup> Mahulena Hoskova, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u. a. 1994, S. 367.

<sup>1143</sup> Vgl. Declaration on the Principles of Cooperation between the Republic of Hungary and the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the Guaranteeing of Rights for National Minorities, Budapest, 31.5.1991, Foreign Ministry of the Republic of Hungary, Press Release, No. 12/1991; Declaration on the Main Areas of Humanitarian Cooperation between the Republic of Hungary and the Ukrainian Soviet Socialist Republic, Budapest, 31.5.1991, Foreign Ministry of the Republic of Hungary, Press Release, No. 11/1991; Protocol to the Declaration on the Principles of Cooperation between the Republic of Hungary and the Ukrainian Soviet Socialist Republic in the Guaranteeing of Rights for National Minorities, Budapest, 31.5.1991.

<sup>1144</sup> Zit. nach: Hoskova, in: Frowein/Hofmann/Oeter (Hrsg.) 1994, a.a.O. (Anm. 102), S. 364. Alle weiteren Angaben zum Inhalt des Gesetzes ebd., S. 363-367.

schließlich sieht vor, daß das Staatsbudget einen Posten für die Belange der nationalen Minderheiten aufweist. Bezüglich der Umsetzung dieser Bestimmungen berichtet Reisch schon Anfang 1992 von der Ausdehnung des ungarischsprachigen Schulsystems und der Aufstellung zweisprachiger Ortschilder,<sup>1145</sup> Stewart von der Einrichtung einer separaten Verwaltung für das ungarischsprachige Schulwesen in Transkarpatien.<sup>1146</sup> In den gemeinsamen ungarisch-ukrainischen Kommuniqués der Jahre 1992 und 1993 drückte die ungarische Regierung denn auch regelmäßig ihre Wertschätzung für die Fortschritte bei der bilateralen Zusammenarbeit bezüglich Minderheiten, die Verabschiedung des ukrainischen Minderheitengesetzes und für dessen Umsetzung aus.<sup>1147</sup> Im April 1993 waren beide Seiten übereingekommen, die Einrichtung einer Sonderwirtschaftszone in den Grenzgebieten zu prüfen,<sup>1148</sup> die ukrainische Seite habe jedoch ihre diesbezüglichen Versprechen nicht eingehalten,<sup>1149</sup> die Ukraine habe die Wirtschaftszone aus Sezessionsangst nicht gewollt.<sup>1150</sup> Die Autonomiefrage wurde sowohl von Antall in seinen Gesprächen mit Fokin im Mai 1992 als auch von Bába einen Monat später aufgebracht,<sup>1151</sup> die ungarische Regierung stellte ihre Autonomievorstellungen jedoch mit Rücksicht auf die gute Qualität der Beziehungen zurück. In die Verhandlungen über den Grundlagenvertrag habe die ungarische Regierung die Forderung nach Autonomieregelungen nicht eingebracht.<sup>1152</sup>

*Grundlagenvertrag und andere Abkommen.* Dem Grundlagenvertrag vom 6. Dezember 1991 folgten rasch weitere Abkommen: am 12. Dezember 1991 ein Militärabkommen,<sup>1153</sup> am 21./22. Mai 1992 ein Wirtschafts- und Technologieabkommen, eine Vereinbarung zwischen den Nationalbanken und eine zwischen den Finanzministerien.<sup>1154</sup> Die beiden Länder öffneten eine Reihe neuer Grenzübergänge und arbeiteten in der am 14. Februar 1993 unter der Schirmherrschaft des Europarats begründeten Euroregion Karpaten zusammen.<sup>1155</sup> Die ungarische Regierung bekräftigte mehrfach, sich für die Einbeziehung der Ukraine in die Arbeitsstrukturen der Zentraleuropäischen Initiative einzusetzen.<sup>1156</sup> Kurz, die bilateralen Beziehungen entwickelten sich auch

<sup>1145</sup> Vgl. Reisch, 7.2.1992, a.a.O. (Anm. 95), S. 20.

<sup>1146</sup> Vgl. Stewart, 10.9.1993, a.a.O. (Anm. 94), S. 62.

<sup>1147</sup> Vgl. Joint Communiqué of the talks between József Antall, Prime Minister of the Republic of Hungary and Vitold Fokin, Prime Minister of the Ukraine, Budapest, 21.-22.5.1992, in: Magyar Külügyminisztérium, Press Release, No. 30/1992; Joint Communiqué, Budapest, 26.2.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 13/1993; Joint Communiqué, Uzhgorod, 30.4.1993, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, Press Release, No. 27/1993.

<sup>1148</sup> Vgl. Joint Communiqué, 30.4.1993, ebd.

<sup>1149</sup> Gespräch mit Mitglied der Regierung Antall, 23.11.1994.

<sup>1150</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 25.11.1994.

<sup>1151</sup> Vgl. Alfred A. Reisch, Hungarian-Ukrainian Relations Continue to Develop, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 16, 16.4.1993, S. 24.

<sup>1152</sup> Gespräch mit Mitarbeiter der Regierung Antall, 25.11.1994.

<sup>1153</sup> Vgl. Pál Dunay, Das alte Ungarn im neuen Europa? Ungarische Sicherheitspolitik nach dem Systemwandel, Frankfurt/M. 1993 (HSFK-Report 2/1993), S. 35.

<sup>1154</sup> Vgl. Joint Communiqué, 21./22.5.1992, a.a.O. (Anm. 107), S. 2.

<sup>1155</sup> Vgl. Reisch, 16.4.1993, a.a.O. (Anm. 111), S. 23.

<sup>1156</sup> Vgl. Joint Communiqués, 26.2.1993 und 30.4.1993, a.a.O. (Anm. 107).

jenseits der Minderheitenkooperation dynamisch. Den Grundlagenvertrag hatte die Ukraine bereits am 1. Juli 1992 ratifiziert, in Ungarn zog sich dies wegen der Probleme innerhalb der Koalitionsparteien hin. Stein des Anstoßes war Art. 2, Abs. 2 des Vertrages, in dem sich die Parteien verpflichten, ihre Grenzen gegenseitig zu achten und weder jetzt noch in der Zukunft territoriale Forderungen aneinander zu stellen.<sup>1157</sup> Diese Grenzformel, die auf Verlangen der Ukraine eingefügt worden war,<sup>1158</sup> wollte die ungarische Regierung nur dieser, nicht aber Rumänien und der Slowakei zugestehen.

Der ukrainisch-ungarische Grundlagenvertrag und seine Ratifizierung haben besondere Bedeutung gewonnen, da dies der erste derartige Vertrag war, der abgeschlossen wurde. Er kam mit einem Land zustande, in dem eine nicht unbedeutende ungarische Minderheit lebt, und von daher war es von großer Bedeutung, ob und wie leicht er durch das ungarische Parlament kam. Der Vertrag spitzte zwei Hauptfragen ungarischer Außenpolitik zu: die Anerkennung der Grenzen und die Rechte und die Behandlung der ungarischen Minderheit. Die höchst kontroverse Debatte im ungarischen Parlament kann nicht verständlich gemacht werden, wenn man nicht seine Zusammensetzung und innere Dynamik in die Analyse einbezieht. Für die konservative ungarische Koalitionsregierung bestand die Priorität in der Sicherung der Rechte der ungarischen Minderheiten. Darüber hinaus hingen einige ungarische Abgeordnete der Idee an, daß man zwischen der Respektierung von Minderheitenrechten und der Garantie staatlicher Grenzen Tauschverhältnisse herstellen könne. Noch weiter ging im August 1992 der stellvertretende Vorsitzende des MDF, Csurka, als er sein berühmtes Manifest veröffentlichte, das unter anderem vom notwendigen *Lebensraum* für alle Ungarn sprach. Obwohl dies von allen bedeutenderen politischen Kräften zurückgewiesen wurde, wurden Csurka und seine Gefolgsleute für weitere neun Monate nicht aus dem MDF ausgeschlossen. Von daher bestand die konservative Koalition zu dem Zeitpunkt, da der ukrainisch-ungarische Grundlagenvertrag auf die Tagesordnung des Parlaments kam, aus sehr heterogenen Kräften. Die Regierung stand vor einer äußerst schwierigen Aufgabe. Sie hatte nämlich zu beweisen, daß sie durch den Abschluß dieses Vertrages nicht die Freiheit aufgegeben hatte, in Verträgen mit Nachbarstaaten auf friedliche Weise Grenzen zu verändern und auf bestimmten Standards für Minderheitenrechte zu bestehen, insbesondere auf kollektiven Rechten und verschiedenen Arten von Autonomie.

In seinem Eröffnungsbeitrag zur Ratifizierungsdebatte hob Außenminister Jezsenszky am 4. Mai 1993 hervor, daß man den Verzicht auf jede territoriale Forderung deswegen habe zugestehen können, weil "Hungary did not and could not conclude bilateral treaties with that country, and [that] the peace

<sup>1157</sup> Vgl. Szerződés a jószomszédság és az együttműködés alapjairól a Magyar Köztársaság és Ukrajna között [Vertrag über die Grundlagen guter Nachbarschaft und Zusammenarbeit zwischen der Ungarischen Republik und der Ukraine], Kiew, 6.12.1991, Art. 2, 2.

<sup>1158</sup> Vgl. Statement by the Hungarian Ministry of Foreign Affairs on the Hungarian-Ukrainian Basic Treaty, 7.5.1993, Foreign Ministry of the Republic of Hungary, Press Release, No. 30/1993.

treaties of 1920 and 1947 could not provide for the borders of Ukraine."<sup>1159</sup>  
Zudem habe man die ukrainische Nationalitätenpolitik in Rechnung gestellt. Auch der todkranke Ministerpräsident versuchte, mit diesem Argument Unterstützung zu gewinnen:

Mit Staaten, mit denen oder deren Rechtsnachfolgern unsere Grenzen genau bezeichnet wurden, akzeptieren wir einen solchen Vertragstext nicht - ich habe das in meinem Brief an Präsident Krawtschuk zum Ausdruck gebracht und der *procès verbal* der Verhandlungen enthält ebenfalls, daß wir diese spezielle Ausnahme nur mit der Ukraine machten. Ich habe ebenso zum Ausdruck gebracht, daß wir es von seiten anderer Länder beleidigend finden, daß wir nach Unterzeichnung von zwei Friedensverträgen, ungeachtet wie schmerzvoll sie für uns sind, nach verschiedenen Verträgen keine Bestätigungserklärungen und -verträge machen. Das habe ich vor nicht langer Zeit gegenüber der Delegation des slowakischen Parlaments zum Ausdruck gebracht. Deswegen kann der ukrainisch-ungarische Grundlagenvertrag keinen Präzedenzfall für einen mit irgendeinem Nachbarland darstellen. Dies ist nicht zwingend und verpflichtet uns nicht, dieselbe Formel auf andere Länder anzuwenden. Das andere, was ich sagen möchte, ist, daß der Vertrag nicht im Gegensatz zu Geist oder Buchstabe der Schlußakte von Helsinki oder anderer Verträge steht. Die Tatsache, daß dies hinsichtlich der Grenzen des Landes akzeptiert wurde, ist der Beweis [...] daß sich zwei Länder durch Verhandlungen auf neue Grenzen einigen können. [...] Ich glaube nicht, daß diese Frage jetzt in dieser Form in Europa unter dem Gesichtspunkt der europäischen Sicherheit, dem einer europäischen Regelung oder dem der europäischen Integration aufgeworfen werden kann."<sup>1160</sup>

Diese Argumentation wirkt künstlich, sie ist selbst auf völkerrechtlicher Ebene nicht stichhaltig, denn mit demselben Argument, mit dem Jeszenszky und Antall der Ukraine den Verzicht auf jede Grenzveränderung zugestanden, hätte man dies auch gegenüber der Slowakei tun können; auch mit diesem Staat hatte Ungarn weder bilaterale noch Friedensverträge abgeschlossen. Politisch war die Argumentation noch weniger haltbar: Es waren nicht völkerrechtliche Spitzfindigkeiten, sondern die innere Widersprüchlichkeit ihrer Haltung und die Brüchigkeit der konservativen Koalition in dieser Frage, die die ungarische Regierung veranlaßten, gegenüber der Ukraine einen selektiven Ansatz zu verfolgen, dem sie den Charakter eines Präzedenzfalls explizit absprach. In ihrer Bedrängnis ging die Regierung so weit, den Charakter der mit der

---

<sup>1159</sup> Géza Jeszenszky, Introductory Statement (Rede in der Parlamentsdebatte über den ungarisch-ukrainischen Grundlagenvertrag, 4.5.1993), in: *Current Policy*, No. 12/1993, S. 2.

<sup>1160</sup> Antall József felszólalása [Beitrag von József Antall], in: *Az Országgyűlés 1993. évi tavaszi ülésszaka május 10-11-i ülésének jegyzőkönyve* [Verhandlungen der Frühjahrssitzung 1993 der Nationalversammlung vom 10-11. Mai], Spalte 26686.

Ukraine gefundenen Grenzformel einfach zu leugnen. In einer Erklärung des Außenministeriums heißt es: "In the agreement, the Hungarian Government went beyond the principles of the 1975 Helsinki Final Act in a single aspect, namely by agreeing on guaranteeing far greater rights for the minorities."<sup>1161</sup> Diese Erklärung widersprach zum einen den Erklärungen Jeszenszkys, warum man eine solche Grenzformel mit der Ukraine abschließen konnte, mit anderen Staaten hingegen nicht. Zum anderen, so Fülöp, Kiss und Póti zutreffend, "the official explanation of the foreign ministry deprived the essence of that treaty, namely, the use of a stronger formula than the loose Helsinki one."<sup>1162</sup> Die Grenzklausel war ein Preis, den die Regierung Antall zu zahlen bereit war, es fiel ihr aber sichtlich schwer und erforderte entstellende Argumentationen, dies auch wirklich zu tun.

Wie der Sprecher von FIDESZ darlegte, war die Ratifizierung des Vertrags Gegenstand einer Reihe ganz unterschiedlicher Überlegungen:

[...] drei Überlegungen müssen angestellt werden, wenn solch ein Grundlagenvertrag unterzeichnet wird. Die erste Frage ist, wie eine solche Unterschrift die Ungarn jenseits der Grenzen berührt. Der zweite Blickwinkel betrifft die Wirkung auf die bilateralen Beziehungen, der dritte die Wirkung auf die Bewertung von Ungarn, der Einfluß auf die relativ stabile Position von Ungarn in der Region.<sup>1163</sup>

Man könnte diese Aufzählung als Prioritätenliste ungarischer Außenpolitik verstehen; sicherer ist die Interpretation, daß es sich beim Abschluß eines Grundlagenvertrages, insbesondere mit einem Land, in dem ungarische Minderheiten leben, um einen komplexen Vorgang handelt, der mehrere Handlungsebenen berührt, deren Zusammenhang verschieden bewertet werden kann.

Die populistische Rechte, und zwar nicht nur jene, die einige Wochen nach der Ratifizierungsdebatte aus dem MDF ausgeschlossen wurde, bediente sich einer weitaus harscheren Sprache. József Torgyán, Vorsitzender der Kleinlandwirte-Partei, betonte, daß das Parlament vor Vertragsabschluß hätte gefragt werden müssen, wenn es um die Aufgabe derart grundlegender Rechte wie der friedlichen Veränderung von Grenzen gehe. Er war der Ansicht, daß Ministerpräsident Antall seine Erklärung, er sei der Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn, zurücknehmen solle, wenn der Grundlagenvertrag mit der Ukraine in Kraft trete. "Wenn [...] wir diesen Vertrag ratifizieren, muß diese [Erklärung, d.V.] gleichermaßen geändert werden, danach wird er nicht der

<sup>1161</sup> Statement by the Hungarian Foreign Ministry, 7.5.1993, a.a.O. (Anm. 118).

<sup>1162</sup> Mihály Fülöp/László J. Kiss/László Póti, *From East to West: The Reorientation of Foreign Policies in Central Europe - The Hungarian Case, 1990-1994*, Budapest 1994 [Manuskript], S. 33.

<sup>1163</sup> Németh Zsolt felszólalása [Beitrag von Zsolt Németh], in: *Az Országgyűlés 1993. évi tavaszi ülésének május 4-i ülésének jegyzőkönyve* [Verhandlungen der Frühjahrssitzung 1993 der Nationalversammlung vom 4. Mai], Spalte 26447.

Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn sein, sondern nur von 14 Millionen 800 Tausend."<sup>1164</sup>

Die gemäßigten Kräfte der konservativen Parteien, einschließlich der gesamten Regierung, wollten den Grundlagenvertrag ratifizieren und wurden dabei von den oppositionellen Sozialisten und Liberalen (SZDSZ) unterstützt. 39 Nein-Stimmen aus dem Koalitionslager unterstreichen, daß die Ratifizierung eine immense Belastungsprobe für die Koalition darstellte. Alle Mitglieder der FIDESZ, die an der Parlamentssitzung am 11. Mai 1993 teilnahmen, stimmten ebenfalls für den Vertrag, einige Mitglieder dieser Fraktion nahmen aber an der Abstimmung nicht teil. Festzuhalten ist, daß der Streit um die Ratifizierung des ungarisch-ukrainischen Grundlagenvertrages das einzige außenpolitische Ereignis zwischen 1990 und 1995 war, das zu größeren innenpolitischen Verwerfungen führte bzw. als Katalysator dafür diente.

Betrachtet man das ungarisch-ukrainische Verhältnis während der Amtszeit der Regierung Antall, so kann man mit Fülöp, Kiss und Póti von einer Interessenkoinzidenz<sup>1165</sup> sprechen. Die Ukraine brauchte nicht nur schnelle Anerkennung und Fürsprecher bei der Einbeziehung in westliche und mitteleuropäische Kooperationszusammenhänge, sie brauchte vor allem eine Stabilisierung ihrer äußerst labilen Minderheitensituation. Dies betraf vor allem das Dreiecksverhältnis zwischen der Ukraine, Ungarn und Rumänien.<sup>1166</sup> Gerade weil Rumänien seine Gebietsansprüche gegenüber der Ukraine noch nicht definitiv aufgegeben hat, war es für diese wichtig, daß Ungarn das tat. Zudem schränkte die gute Zusammenarbeit mit Ungarn gleichzeitig den politischen Bewegungsspielraum der Ruthenen ein. Unter dem Strich gewann die Ukraine damit eine möglicherweise dauerhafte Beruhigung zweier potentieller Konfliktquellen mit Ausstrahlung auf eine dritte. Ungarn konnte dafür nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Praxis Minderheitenregelungen erreichen wie sonst mit keinem Staat mit der Ausnahme von Slowenien, wo die ungarische Minderheit aber sehr klein ist. Diesen Erfolg benötigte die Regierung Antall um so dringender, als es ansonsten mit keinem der Nachbarstaaten, in denen ungarische Minderheiten leben, Fortschritte gab, und auch auf internationaler Ebene die anfänglichen Fortschritte bei der Kodifizierung von Minderheitenrechten bald zum Stillstand kamen. Dafür war die ungarische Regierung zu einer definitiven Grenzformel bereit, obwohl sie wissen mußte, daß Rumänien und die Slowakei versuchen würden, diese zum Präzedenzfall zu machen. Um das gute Verhältnis zur Ukraine nicht zu stören, nahm man obendrein in Kauf, daß sich diese über die kulturelle Dimension hinaus den ungarischen Vorstellungen von Autonomie nicht anschloß. Fülöp, Kiss und Póti haben die ungarisch-ukrainische Interessenkoinzidenz als "rather acci-

<sup>1164</sup> Torgyán József felszólalása [Beitrag von József Torgyán], in: Az Országgyűlés 1993. évi tavaszi ülészaka május 4-i ülésének jegyzőkönyve [Verhandlungen der Frühjahrssitzung 1993 der Nationalversammlung vom 4. Mai], Spalten 26453-26454.

<sup>1165</sup> Vgl. Fülöp/Kiss/Póti 1994, a.a.O. (Anm. 122), S. 35.

<sup>1166</sup> Dieses explizit als Dreiecksverhältnis zu sehen, verdanken wir einem Gespräch mit László Póti, 14.11.1994.

dental and temporary"<sup>1167</sup> beschrieben. Dies ist insofern richtig, als die Entstehungskonstellation einer unabhängigen Ukraine und die ungarische Politik in dieser Situation historisch einmalig und unwiederholbar sind. Auch der Erfolgsdruck auf die ungarische Minderheitenpolitik kann längerfristig abnehmen, falls es gelingt, nach den Grundlagenverträgen mit der Slowakei und Rumänien diese Abkommen auch umzusetzen. Darüber hinaus aber gibt es auch Faktoren, die auf eine längerfristig Übereinstimmung der Interessenlage Ungarns und der Ukraine deuten. Ungarn muß nach wie vor an einer stabilen Ukraine interessiert sein, nicht nur als Schutz vor einer möglichen Destabilisierung in Rußland, sondern auch (und gerade) in der Ukraine selbst. Und auch in der Minderheitenpolitik scheint die Interessenkonstellation eher stabil: Genauso wie Ungarn dauerhaft am Wohlergehen 'seiner' Minderheit interessiert bleiben wird, wird das Interesse der Ukraine an der Stabilisierung eines wichtigen Teilssegments ihrer nach wie vor labilen Minderheitenlage erhalten bleiben.

Tatsache ist, daß die ukrainisch-ungarischen Beziehungen seit dem Amtsantritt der sozialistisch-liberalen Koalition etwas intensiver geworden sind. Themen, die die russisch-ungarische Tagesordnung dominierten - NATO-Erweiterung, Rückgabe von Kunstwerken, Handelsdefizit - spielten im Zusammenhang mit der Ukraine keine Rolle. Obwohl Kiew von Zeit zu Zeit Einwände gegen die NATO-Erweiterung vortrug, allerdings in weitaus gemäßigterem Tonfall als Moskau, scheint es so, als ob die Ukraine in dieser Frage keine Grundsatzposition hat. Während einer Kampagne ukrainischer Nationalisten 1996, die sich gegen ein Denkmal richtete, das in Verecke an die Landnahme der ungarischen Stämme im Jahre 896 erinnern sollte, stellte sich heraus, daß die ukrainische Regierung nationalistischen Kräften Zugeständnisse machte. Dies war jedoch kein größerer Streitpunkt, und während des Besuchs des ungarischen Präsidenten Göncz etwas später fand sich die Ukraine zu einigen symbolischen Gesten bereit, um den Schaden zu begrenzen. Die ungarische Diplomatie scheint mit einem Niveau an Zusammenarbeit zufrieden zu sein, das auch nach den Fortschritten der vergangenen Jahre noch relativ niedrig liegt, dafür aber weitgehend frei von Problemen ist. Die Vorstellung, daß die Ukraine mögliche Schockwellen aus anderen Teilen der GUS, insbesondere aus Rußland, auffangen könnte, hat sich stark relativiert. Diese Idee ist bisher allerdings nicht durch ein Programm ausgedehnter Zusammenarbeit ersetzt worden.

---

<sup>1167</sup> Fülöp/Kiss/Póti 1994, a.a.O. (Anm. 122), S. 36.

## 6. Ansätze subregionaler Kooperation - Visegrád-Gruppe, CEFTA und ZEI

In der Geschichte der internationalen Beziehungen kam bilateralen Verbindungen traditionell größeres Gewicht zu als multilateralen, unter anderem wegen des niedrigen Interaktionsniveaus zwischen Ländern, die nicht direkte Nachbarn sind. Dies trifft insbesondere auf Mittel- und Osteuropa zu: Selbst in der Moderne waren die internationalen Beziehungen in diesem Teil Europas stärker noch als in anderen entwickelten Regionen der Welt durch ein lediglich sporadisches Auftreten multilateraler Aktivitäten gekennzeichnet.

Drei multilaterale Kooperationsmuster sind historisch von Bedeutung. Das erste ist die sogenannte Kleine Entente, die 1920/21 von der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien gegründet wurde - "countries which felt threatened by Hungary's barely concealed revisionist aspirations."<sup>1168</sup> Sie wurde von Frankreich gefördert und im Dezember 1932 durch die Gründung eines ständigen Sekretariats gestärkt. Das zweite bestand in der Zusammenarbeit der kommunistischen Eliten Mittel- und Osteuropas von Ende der vierziger bis Ende der achtziger Jahre. Das dritte war die Kooperation der Oppositionsführer der Region, in erster Linie derjenigen der polnischen Solidarität, der tschechischen Charta '77 und einiger ungarischer Bürgerrechtsaktivisten.

Nach dem Ende der Konfrontationsperiode konnte keines dieser drei Muster die Zusammenarbeit der mitteleuropäischen Länder wesentlich beeinflussen. Die Erfahrungen aus der Kleinen Entente waren wegen ihrer anti-ungarischen Ausrichtung ungeeignet. Diese konnte schon deshalb nicht wiederhergestellt werden, weil eine demonstrative Frontstellung gegen eine der neuen Demokratien, die in der Welt Anerkennung fand, nur schwer vorstellbar gewesen wäre. Die Irrelevanz der Kleinen Entente wurde selbst von jenen anerkannt, die zumindest vorübergehend versuchten, Ungarns Sicherheitssituation als die eines Landes darzustellen, das von feindlichen Nachbarn umgeben ist, den Folgestaaten der Kleinen Entente.<sup>1169</sup> Die Zusammenarbeit der kommunistischen Eliten verlor mit dem Systemwechsel ihre Bedeutung, da die meisten derjenigen, die früher enge Kontakte unterhalten hatten, die Macht verloren. Obwohl einige frühere Kommunisten wieder an die Regierung kamen, geschah dies unter derart veränderten Bedingungen, daß diesem Umstand kaum noch Bedeutung zukommt. Die Kooperation der früheren Oppositionsbewegungen hatte aus einer Reihe von Gründen ebenfalls wenig mit der Situation nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu tun. Zum einen war sie schon früher nur sporadisch gewesen, zum anderen waren jetzt nationale Interessen wichtiger als persönliche Beziehungen. Und schließlich kam die frühere Opposition nach dem Umbruch von 1989 nicht in jedem Land Mitteleuropas an

1168 Adrian Hyde-Price, *The International Politics of East Central Europe*, Manchester 1996, S. 81.

1169 Vgl. Hanna Szalay, *Legfeljebb idoleges érdekszövetség: Jeszenszky valószínűtlennek tartja a Kisantant feltámadását* [Höchstens vorübergehende Interessenkoalition: Jeszenszky hält die Wiedergeburt der Kleinen Entente für unwahrscheinlich], in: *Magyar Hírlap*, 7.11.1992.

die Macht. In Ungarn, wo die Oppositionsbewegung klein gewesen war, wurde die erste demokratische Regierung nicht aus Mitgliedern der früheren demokratischen Opposition gebildet. Damit gab es für die subregionale Zusammenarbeit in Mitteleuropa kein historisches Muster, auf das man hätte zurückgreifen können.

Die institutionellen Wurzeln regionaler Kooperation in Mitteleuropa reichen nur wenig mehr als ein Jahrzehnt bis 1978 zurück, als die Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria gegründet wurde. Italien, das hinter dieser Idee stand, wollte damit die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bereichen wie Handel, Tourismus, Verkehr, Umwelt, Energie, Landwirtschaft, Wasserversorgung und Informationsaustausch fördern. Der Einschluß von Regionen aus NATO- und EG-Ländern wie Italien und der Bundesrepublik (Bayern), aus neutralen und EFTA-Ländern (Österreich), eines nichtpaktgebundenen Staates wie Jugoslawien und eines Mitgliedsstaates des Warschauer Vertrages und des RGW (Ungarn) bedeutete, daß die AG Alpen-Adria ein Experiment war, das eine wichtige Rolle bei der Überwindung der bipolaren Blocklogik spielen konnte. Für Ungarn war es eines, das bereits in den späten sechziger Jahren begonnen hatte. Sein Zweck bestand darin, die Grenzen eigenständiger außenpolitischer Schritte auszutesten, ohne die Spielregeln im östlichen Block insgesamt in Frage zu stellen. Die AG Alpen-Adria war ein kleiner Schritt, um ein mildes Konzept von Mitteleuropa wiederherzustellen. Wie damals zu Recht vermerkt wurde, stellte sie einen recht vorsichtigen Versuch dar, "operating at sub-national level it consciously denied itself a political role".<sup>1170</sup>

Wirkliche multilaterale Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten des Warschauer Vertrags und des RGW in Mitteleuropa konnte so lange nicht hergestellt werden, wie diese beiden Integrationselemente der sozialistischen Welt funktionierten. Nach der Umwälzung von 1989 erschien die AG Alpen-Adria als guter Anwärter für die Rolle, die regionale Zusammenarbeit auch auf die gesamtstaatliche Ebene auszudehnen: Am 12. November 1989 wurde bei einem Treffen der Außenminister Italiens, Jugoslawiens, Österreichs und Ungarns die Quadrangone gegründet. Damit erreichte die Idee von Mitteleuropa die Ebene zwischenstaatlicher Politik auf institutionellem Niveau.

Die politischen Kräfte, die im Gefolge des Umbruchs in Mittel- und Osteuropa an die Macht kamen, waren zur Kooperation bereit. Aber jenseits des verschwommenen Wunsches zusammenzuarbeiten, war nichts klar. Der entschiedenste Befürworter eines solchen kooperativen Rahmens war der tschechoslowakische Präsident Václav Havel, der im Januar 1990 Warschau und Budapest besuchte. Er war der Führer eines Landes, das wegen der Rigidität seines politischen Systems zwischen 1968 und 1989 isoliert gewesen war. Prä-

---

1170 Realizing Central Europe: The Pentagonale, in: East European Reporter, Vol. 4, No. 3/1990, S. 54.

sident Havel hatte eine Vision von der Zukunft Europas, die er in einer Rede vor dem polnischen Parlament so formulierte:

We have the chance to transfer Central Europe from a phenomenon that has so far been historical and spiritual into a political phenomenon. We have the chance to take a string of European countries that until recently were colonized by the Soviets and that today are attempting the kind of friendship with the nations of the Soviet Union which would be founded on equal rights, and transform them into a definite special body, which would approach Western Europe not as a poor dissident or a helpless, searching amnestied prisoner, but as someone who has something to offer [...].<sup>1171</sup>

Aus Havels Rede und aus den Gesprächen, die er mit der ungarischen Führung am 26. Januar in Budapest führte, wurde deutlich, daß das Ziel der Zusammenarbeit in der Koordination von Standpunkten und später sogar von Aktionen bestand, um die Teilnehmer zu befähigen, die Schwierigkeiten im Verhältnis zur Sowjetunion leichter zu überwinden, und auch, um ihre Annäherung an Westeuropa zu koordinieren. Havel war zu Recht der Meinung, daß gemeinsame Positionen und Aktionen die Verhandlungsposition der mitteleuropäischen Länder verbessern würden, darüber hinaus unterstützte er eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit.

Am 9. April 1990 fand ein mitteleuropäisches Gipfeltreffen statt, um, mit den Worten von Präsident Havel, 'unsere Rückkehr nach Europa zu koordinieren'. Die Teilnehmer des Treffens waren jedoch unterschiedlicher Ansicht über dessen Tagesordnung. Es war daher nicht erstaunlich, daß das einzige greifbare Ergebnis in der Aufnahme der Tschechoslowakei in die AG Alpen-Adria bestand, die damit zur Pentagonale wurde. Schon der Zeitpunkt des Treffens und seine Zusammensetzung waren nicht glücklich. Es fand einen Tag nach den Wahlen in Ungarn statt, was bedeutete, daß die ungarischen Teilnehmer politische Kräfte vertraten, die gerade eine große Niederlage erlitten hatten. Darüber hinaus repräsentierte der polnische Präsident Jaruzelski nicht gerade die postkommunistische Ära seines Landes, er setzte zudem Prioritäten, die sich in vielem von denen der anderen Teilnehmer unterschieden.

Die ungarische Delegation, bestehend aus Premierminister Miklós Németh, Außenminister Gyula Horn und dem amtierenden Präsidenten Mátyás Szűrös, wollte konkrete Fragen diskutieren, insbesondere Ungarns Unzufriedenheit mit der Behandlung der ungarischen Minderheiten in Nachbarländern. Schließlich verließ die ungarische Delegation das Treffen vor der Abschlußpressekonferenz, jedoch nicht ohne die tschechoslowakische Zustimmung zu einer gemeinsamen Erklärung über Minderheitenrechte sicherzustellen. Dies war etwas unüblich, andererseits aber verständlich. Denn wäre die ungarische

---

1171 President Vaclav Havel's Speech to the Polish Sejm and Senate, 21.1.1990, in: East European Reporter, Vol. 4, No. 4/1990, S. 56/57.

Delegation zur Pressekonferenz geblieben, so wäre kaum zu vermeiden gewesen, daß sich diese ganz mit den Ergebnissen der ersten demokratischen Wahlen in Ungarn nach vierzig Jahren Einparteienherrschaft befaßt hätte. Später sagte Außenminister Horn, er habe sich gewundert, warum das Treffen überhaupt stattgefunden habe.<sup>1172</sup> Havel war nicht viel optimistischer, als er meinte, das Treffen sei durch "Improvisation", "eilige Vorbereitung" und "Unerfahrenheit"<sup>1173</sup> gekennzeichnet gewesen.

Die Länder der Region entwickelten ihre Zusammenarbeit, um allgemein ihre Position zu stärken und insbesondere, um ihre 'Rückkehr nach Europa', oder genauer gesagt, zum entwickelten Teil Europas zu befördern. Diese zwei Funktionen gehören untrennbar zusammen. In der frühen Phase regionaler Kooperation war deren angestrebte Struktur noch nicht differenziert, geschweige denn genau definiert. Auf dem Treffen von Bratislava, mit dem die Quadrangonale zur Pentagonale wurde, fand gleichzeitig auch ein erstes Gipfeltreffen von Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn statt.

### 6.1. *Visegrád*

Das Treffen von Bratislava war ein erstes Zeichen für die Bereitschaft der mitteleuropäischen Länder zur Zusammenarbeit. Die Staaten der Region machten kein Geheimnis daraus, daß der Grund dafür darin lag, ihr Gewicht nach außen zu vergrößern. Die Entwicklung ihrer Kooperation wurde daher wesentlich durch externe Entwicklungen beeinflußt, wobei sowohl positive als auch negative Faktoren die Kooperationsbereitschaft festigten. Auf der positiven Seite kann man die manchmal etwas realitätsferne westliche Erwartung erwähnen, daß die mitteleuropäischen Länder zur Zusammenarbeit fähig wären. Diese Erwartung ging von der Annahme aus, daß die Länder der Region auf lange Sicht den westlichen Organisationen angehören würden und daher schon jetzt versuchen sollten, auf gleichberechtigter Basis zu kooperieren. Auf der Negativseite waren bestimmte Schritte der Sowjetunion zu verzeichnen, die die Kooperationsbereitschaft beeinflußten. Wann immer zwischen 1990 und 1992 Befürchtungen aufkamen, daß die Sowjetunion revanchistische Ziele verfolge, daß sie nicht willens sei, ihre Einflußsphäre aufzugeben oder sie einfach nicht als Demokratie betrachtet wurde, erhöhte all dies den Zusammenhalt der Gruppe und trug zu ihrer Konsolidierung bei.

Während des Jahres 1990 vertraten Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn in einigen wichtigen außenpolitischen Fragen nicht denselben Standpunkt. Am sichtbarsten wurde dies beim Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses des Warschauer Vertrages im Juni 1990. Obwohl viele davon über-

---

1172 Vgl. Patrick Moore, Bratislava and Bonn: Two Conferences on Europe's Future, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 19, 11.5.1990, S. 44.

1173 Tibor Kis, Havel: Elvben tudjuk, nem versenyezünk kell [Havel: Theoretisch wissen wir, wir müssen nicht konkurrieren], in: Népszabadság, 13.2.1991.

zeugt waren, daß diese Organisation ein Symbol der Vergangenheit sei und sobald wie möglich aufgelöst werden sollte, wollte niemand die sowjetische Führung in dieser Frage offen herausfordern. Zu dieser Zeit war die Meinung verbreitet, daß eine zu radikale Haltung zur Zukunft des Warschauer Vertrages negative Reaktionen innerhalb der Sowjetunion nach sich ziehen könne. Ungarns Ministerpräsident József Antall ging am weitesten, als er eine vollständige Überprüfung der WVO initiierte.<sup>1174</sup> Die beiden anderen künftigen Mitglieder der Visegrád-Gruppe bezogen weniger radikale Positionen, so wollte etwa Jaruzelski wegen der Besorgnis seines Landes über die deutsche Vereinigung den Pakt aufrechterhalten.

Vor diesem Hintergrund begannen die mitteleuropäischen Staaten allmählich, in Sicherheitsfragen zusammenzuarbeiten. Im September 1990 trafen sich die stellvertretenden Verteidigungsminister der drei Länder in Zakopane in Polen, um die Entpolitisierung ihrer Streitkräfte zu diskutieren und einen Informationsaustausch über soziale und humanitäre Aspekte der Militärreform zu vereinbaren. Es war dies das erste Treffen zu militärischen Fragen von Ländern des Warschauer Vertrages, zu dem die Sowjetunion nicht eingeladen wurde.<sup>1175</sup> Im Oktober 1990 einigten sich die stellvertretenden Außenminister der drei Länder bei einem Treffen in Warschau darauf, einen Beratungsausschuß auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister zu schaffen, um 'die Lösung der gemeinsamen Probleme in der Region zu erleichtern', und Arbeitsgruppen einzurichten, um regelmäßige Sitzungen und eine dreiseitige Erklärung vorzubereiten.<sup>1176</sup> Nach dem Treffen wurden einige Diplomaten, die nach dem Beschluß des Politischen Beratenden Ausschusses vom Juni 1990 die 'Überprüfung' des Warschauer Vertrages verhandelten, ausgetauscht, da sie den Pakt weiter am Leben erhalten wollten, während man in Warschau, Prag und Budapest eindeutig entschlossen war, den Vertrag so bald wie möglich zu beenden. Nach diesem Personalaustausch begannen die drei Länder auf ein Ende des Warschauer Vertrages zu drängen.<sup>1177</sup> Bei einem Gespräch am Rande des Pariser KSZE-Gipfeltreffens im November 1990 einigten sich Antall, Havel und der polnische Ministerpräsident Mazowiecki darauf, die trilaterale Zusammenarbeit zu verstärken.<sup>1178</sup> Nach einem weiteren Treffen der stellvertretenden Außenminister der drei Länder Ende Dezember kündigte man die Abhaltung eines Gipfeltreffens im Januar in Visegrád in der Nähe

---

1174 Später erinnerte sich der ungarische Ministerpräsident daran, daß "it filled him with particular pleasure", daß er diese Initiative starten konnte (József Antall, Statement, Speech delivered at the session of the Political Consultative Committee of the Warsaw Treaty in Pague, 1 July 1991, in: Current Policy, No. 29/1991, S. 1/2).

1175 Vgl. Douglas L. Clarke, Central Europe: Military Cooperation in the Triangle, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 2, 10.1.1992, S. 42-43.

1176 Joshua B. Spero, The Warsaw - Prague - Budapest Triangle: Central European Security After the Visegrad Summit, Warsaw 1992 (Polish Institute of International Affairs, Occasional Papers, No. 31), S. 7.

1177 Vgl. Rudolf L. Tökes, From Visegrád to Cracow: Cooperation, Competition, and Co-existence in Central Europe, in: Problems of Communism, Vol. XL, No. 6/1991, S. 104.

1178 Vgl. Jan Obrman, Czechoslovakia: Putting the Country Back on the Map, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 52, 28.12.1990, S. 13.

von Budapest an. Ungarische Vertreter betonten, daß die drei Länder ihre nationalen Sicherheitspolitiken koordinieren wollten, aber nicht beabsichtigten, einen neuen 'Block' zu errichten.<sup>1179</sup>

Im Januar 1991 bekam die künftige Visegrád-Gruppe neuen Antrieb. Am 13. Januar waren sowjetische Truppen hart gegen Demonstranten vorgegangen, die die Unabhängigkeit Litauens gefordert hatten. Für die demokratischen Kräfte in Mitteleuropa war das ein Schock. Eine Woche später drängten die Außenminister der drei Länder auf "the earliest possible dissolution of the Warsaw Treaty"<sup>1180</sup> und drückten damit ihre Bereitschaft aus, sich der radikaleren Haltung Ungarns anzuschließen. Darüber hinaus betonte man, daß bis spätestens Ende Februar 1991 eine außerordentliche Sitzung des Politischen Beratenden Ausschusses der WVO zur Frage der 'Überprüfung' der Organisation stattfinden müsse. Diese Überprüfung konnte nichts anderes bedeuten als ein Übereinkommen über Zeitpunkt und Bedingungen der Auflösung des Pakts und seiner ganzen organisatorischen Struktur. Die sowjetische Führung begriff, daß es klüger sei, die Forderung der mitteleuropäischen Länder nach einer außerordentlichen Sitzung nicht länger zu ignorieren, da die Drei andernfalls einseitig aus dem Pakt austreten könnten. Um dem zuvorzukommen, schrieb der sowjetische Präsident Gorbatschow noch vor dem bevorstehenden Februar-Treffen der drei mitteleuropäischen Länder an die Regierungen der WVO-Mitgliedsstaaten.<sup>1181</sup> Es schien so, als ob Moskau eine Entwicklung verhindern wollte, die die drei Staats- und Regierungschefs zwingen würde, die direkte Sprache, die ihre Außenminister im Januar zur Auflösung des Warschauer Vertrages gebraucht hatten, zu wiederholen. In den Dokumenten des ersten Gipfeltreffens der Drei, das in Nordungarn in einem Dorf stattfand, in dem sich die Könige der drei Länder im Jahre 1335 getroffen hatten, wird weder die Auflösung des Warschauer Vertrages erwähnt noch ihr Wunsch, sich der NATO oder einer anderen namentlich genannten westlichen Sicherheitsstruktur anzuschließen. Letzteres wurde ersetzt durch den undeutlichen Verweis auf die "total integration into the European political, economic, security and legislative order".<sup>1182</sup> Solange der Warschauer Vertrag nicht formell aufgehört hatte zu existieren, verhielten sich die Regierungen der drei Länder vorsichtig, später angenommene Texte waren weitaus offener.

Auf dem WVO-Treffen am 25. Februar 1991 wurde beschlossen, die Militärorganisation bis zum 1. April 1991 aufzulösen. Nach deren Abschaffung blieb nicht mehr viel von der WVO übrig. Insofern war ihre vollständige Auflösung

---

1179 Vgl. Alfred Reisch, Hungary: The Hard Task of Setting Relations with the USSR on a New Footing, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 21, 24.5.1991, S. 9 u. 11.

1180 Communiqué, Budapest, 21 January 1991, in: Press Release of the Ministry of Foreign Affairs, No. 5/1991, S. 2.

1181 Zu Spekulationen über den Zeitpunkt des Schreibens von Gorbatschow vgl. Jan B. de Weydenthal, The Visegrád Summit, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 9, 1.3.1991, S. 29.

1182 Declaration on the Cooperation of the Republic of Hungary, the Czech and Slovak Federal Republic, and the Republic of Poland on the road to European integration, Visegrád, 15 February 1991, in: Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 4/1991, S. 1.

zum 1. Juli eine reine Formalität, was die Tatsache unterstrich, daß die Organisation nicht viel mehr als ihre Militärmaschinerie gewesen war. Die Koordination der Standpunkte der drei Länder trug wesentlich zu der relativ glatt verlaufenen Auflösung des Paktes bei.

Die Notwendigkeit, gegenüber der Sowjetunion eine gemeinsame Haltung einzunehmen, beeinflusste die Kooperation der Drei weiter. Noch im Jahre 1991 unternahm die Sowjetunion einen weiteren Versuch, die Souveränität ihrer früheren Verbündeten zu begrenzen. Während der Verhandlungen über neue Grundlagenverträge zwischen der Sowjetunion und den jeweiligen mitteleuropäischen Ländern schlug die sowjetische Seite die sogenannte Kwizinskij-Klausel vor (vgl. Abschnitt 5.1 in diesem Kapitel). Diese besagte, daß sich keine Seite einem militärisch-politischen Bündnis anschließen werde, das gegen die andere Seite gerichtet sei. Nur Rumänien stimmte dem zu und unterzeichnete am 5. April 1991 einen Vertrag mit der Sowjetunion, der die Klausel enthielt. Dieser Vertrag ist jedoch nie in Kraft getreten, da er von keiner der beiden Seiten ratifiziert wurde und die Sowjetunion am Ende des Jahres aufgehört hatte zu existieren.<sup>1183</sup> Die drei mitteleuropäischen Länder (und Bulgarien) wiesen die sowjetische Initiative mit verschiedenen Argumenten zurück und konsultierten sich im Bewußtsein ihres gemeinsamen Interesses laufend. Grundsätzlich lehnten sie alle die Begrenzung ihrer Souveränität ab. Sie legten dar, daß dies angesichts der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EG ihren Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft behindern würde, der das erklärte Ziel der Außenpolitik der drei Länder war. Schließlich wurden Zweifel bezüglich der Frage laut, wer bestimmen würde, welches Bündnis gegen den anderen gerichtet sei. Wenn die Sowjetunion die andere Vertragspartei sei, würde dies willkürliche Interpretationen ermöglichen. Zwei mögliche Szenarios spielten jedoch überhaupt keine Rolle: Erstens eine mögliche NATO-Mitgliedschaft irgendeines mitteleuropäischen Landes. Die Verhandlungen wurden hauptsächlich im Frühjahr 1991 geführt, als noch kein mitteleuropäisches Land über allgemein gehaltene Integrationswünsche hinaus den spezifischen Wunsch äußern wollte, Institutionen wie der NATO beizutreten. Zweitens der Umstand, daß ein solches Abkommen einseitig die Souveränität Ungarns geschmälert hätte, da das Militärpotential der Sowjetunion ihre Beteiligung an einem Militärbündnis überflüssig gemacht hätte. Die Sowjetunion revidierte ihre Position einige Monate später, nach dem Moskauer Putsch vom August 1991. Man könnte glauben, daß dies dem Umstand zu verdanken war, daß die turbulenten Ereignisse in der sowjetischen Hauptstadt zu einer grundlegenden Neubewertung der Weltpolitik und damit auch der Kwizinskij-Klausel führten. Doch dies ist nur die eine Seite, da andererseits, ohne dies überschätzen zu wollen, auch die feste

---

<sup>1183</sup> Vertreter des rumänischen Außenministeriums ließen in Gesprächen keinen Zweifel daran, daß ihr Land niemals ein Inkrafttreten dieses Vertrages gewünscht habe.

Position der Visegrád-Staaten und ihre koordinierte Haltung zum Abschluß eines Vertrages mit der Sowjetunion eine Rolle spielten.

Daß die Entwicklung in der Sowjetunion weiterhin einen einigenden Einfluß auf die mitteleuropäischen Länder ausübte, war besonders deutlich beim Moskauer Putschversuch im August 1991 zu spüren. Die Visegrád-Länder hielten sofort ein Treffen auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister ab und wandten sich an westliche Institutionen, um in vergleichbaren künftigen Fällen Schutz zu erhalten. Bemerkenswert war jedoch, daß die Tschechoslowakei und Ungarn wenig Mitgefühl für die polnischen Sorgen zeigten. Die beiden ersteren fühlten sich erleichtert, da der Abzug der sowjetischen Truppen aus ihren Ländern zwei Monate zuvor beendet worden war, während in Polen noch sowjetische Truppen standen. Es wäre übertrieben, zu sagen, daß die Instabilität in der Sowjetunion der entscheidende Faktor für die Politik der drei Länder gegenüber dem Westen war, aber sie war sicherlich ein gewichtiger. Die sowjetische Entwicklung beeinflusste die Annäherung der Drei an den Westen in mehrfacher Weise: Erstens lieferte ihnen die Loslösung von Moskau ein Thema. Es gab Gründe genug, bezüglich der jeweils einzuleitenden Schritte und der Geschwindigkeit der Absetzbewegung von der Sowjetunion zusammenzuarbeiten. Zweitens erhöhte die gemeinsame Sorge, daß die sowjetische Entwicklung gänzlich unvorhersehbar war, den Zusammenhalt der Gruppe. Und drittens war dies gleichzeitig der wichtigste Grund, um sich in Sachen Sicherheit an den Westen zu wenden. Man könnte glauben, daß der Ausbruch des Bürgerkriegs im früheren Jugoslawien oder allgemeiner, die Möglichkeit regionaler Kriege in Europa eine wichtige Ursache für das Streben nach westlichen Sicherheitsgarantien gewesen wäre. Ohne dies bestreiten zu wollen, muß jedoch festgehalten werden, daß diejenigen Staaten der Visegrád-Gruppe, die von den Feindseligkeiten weiter entfernt waren, also Polen und die Tschechoslowakei, an dieser Frage, die für die ungarische Sicherheitsperzeption direkte Auswirkungen hatte, nur mäßiges Interesse zeigten.

Während die Sowjetunion als der primäre 'negative' Grund für die Visegrád-Zusammenarbeit betrachtet werden kann, stellte die Entschlossenheit dieser Länder, so schnell wie möglich so nahe wie möglich zum Westen zu kommen, den positiven Bestimmungsfaktor dar. Die Gründe dafür, warum sich alle drei Länder 'Europa anschließen' oder 'nach Europa zurückkehren' wollten, können wie folgt zusammengefaßt werden: Erstens haben sich diese Länder immer als Teil der europäischen Zivilisation betrachtet und haben, wie verspätet und kurzlebig ihre demokratische Entwicklung auch immer gewesen ist, keine anderen zivilisatorischen Wurzeln als die, die sich auf Europa beziehen. Darüber hinaus stellte die Demokratie für die Mehrheit der Bevölkerung der mitteleuropäischen Länder einschließlich der neuen Eliten ein Modell dar. Zweitens ist die Region westlich von Mitteleuropa wirtschaftlich weit höher entwickelt, folglich würde die 'Rückkehr nach Europa' zu einem Aufschwung der Wirtschaften Mitteleuropas führen. Drittens ist Westeuropa durch ver-

schiedene Institutionen miteinander verbunden und hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges als stabil erwiesen. Und viertens ist der Westen durch Sicherheitsgarantien mit Nordamerika verklammert mit der Folge, daß die größte Militärmacht der Welt, der einzige ebenbürtige Partner der Sowjetunion bzw. Rußlands, an der Sicherheit des alten Kontinents beteiligt ist. Infolgedessen beinhaltete die 'Rückkehr nach Europa' vier Elemente: "re-joining the cultural, normative and religious mainstream of Europe, joining European institutions such as the Council of Europe and the EU, integrating into the European economy, and participating in the transatlantic and West European security community."<sup>1184</sup>

In den ersten Monaten nach dem Umbruch in Mitteleuropa bestand die Hauptsorge der Länder der Region darin, sich um ihre Sicherheit zu kümmern. Wenn sie sich an den Westen wandten, betonten sie daher Sicherheitsfragen. Der Grund dafür liegt darin, daß Sicherheit die Voraussetzung der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes darstellt und die europäische Sicherheitslage sich gerade 1991 als turbulent darstellte. Die ideologische Basis der Betonung von Sicherheit beruhte auf zwei Annahmen: Erstens gäbe es ein Sicherheitsvakuum in der Region und zweitens keine Möglichkeit, sich auf andere Sicherheitsarrangements zu verlassen als auf die etablierten westlichen Sicherheitsinstitutionen, insbesondere die NATO.<sup>1185</sup> Daher lag die Priorität darauf, sich der westlichen Sicherheitsstruktur anzuschließen. In den ersten Monaten, auf dem Visegrád-Gipfel, formulierten die drei Staaten dieses Ziel etwas verschwommen, während sie später, auf dem Treffen in Krakau, für eine Erweiterung der Zusammenarbeit eintraten, "in order to create conditions for direct involvement [...] in the activities of NATO".<sup>1186</sup> Die Kommunikationsstruktur zwischen der Visegrád-Gruppe und der NATO folgte einem einfachen Muster. In Krakau begrüßten die Drei die Baker-Genscher-Initiative und sprachen sich für die weitere Entwicklung der Beziehungen aus, indem sie ihre Bereitschaft ausdrückten, "to begin as soon as possible concrete negotiations to achieve practical implementation of these projects".<sup>1187</sup> Auf ihrem nächsten Gipfeltreffen in Prag begrüßten sie die "development of consultations and cooperation within the North Atlantic Cooperation Council" und betonten, daß "the relations between the Triangle

---

1184 Hyde-Price 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 188.

1185 Vgl. Rede Präsident Vaclav Havel vor dem NATO-Rat, in: NATO-Brief, 39. Jg., Nr. 2/1991, S. 31-35. Für eine gründliche wissenschaftliche Analyse vgl. László Valki, *Vanishing Threat Perceptions and New Uncertainties in Central Europe*, in: László Valki (Hrsg.), *Changing Threat Perceptions and Military Doctrines*, Basingstoke 1992, S. 80-100.

1186 Statement made at Cracow on 5 October 1991 by the three ministers for foreign affairs concerning cooperation with the North Atlantic Treaty Organization, A/C.1/46/7, S. 7. Interessanterweise wurde die Frage des Beitritts zur NATO nicht in das Dokument aufgenommen, das die Staats- und Regierungschefs verabschiedeten, wohl aber in das der Außenminister der drei Länder. Der Grund dafür war, daß die letzteren auf die sogenannte Baker-Genscher-Initiative des amerikanischen und deutschen Außenministers reagierten.

1187 Ebd., S. 7.

and NATO must be put on a qualitatively new level".<sup>1188</sup> Die Drei erkannten jeweils das Erreichte an und setzten gleichzeitig die westlichen Partner unter Druck, weitere Integrations Schritte einzuleiten mit dem letztendlichen Ziel voller Mitgliedschaft. Diese Taktik scheint erfolgreich gewesen zu sein.

Nach dem Prager Gipfeltreffen wurde die Zusammenarbeit intensiver. Im September 1992 trafen sich die Verteidigungsminister Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns, um die Auswirkungen der anstehenden Trennung der Tschechoslowakei zu besprechen. Sie einigten sich darauf, die Zusammenarbeit fortzuführen, nahmen einen Vorschlag an, der grenznahe Truppenstandorte für wechselseitige Inspektionen öffnete und betonten, daß es wichtig sei, Konflikte mit politischen Mitteln zu lösen.<sup>1189</sup> Die Stabschefs der drei Länder einigten sich im November 1992 auf folgende Bereiche möglicher Zusammenarbeit: eine gemeinsame Inspektionsgruppe für Aufgaben im Zusammenhang mit dem KSE- und dem Open-Skies-Vertrag, Fragen der Luftverteidigung und der Flugsicherheit, Erfahrungsaustausch über die Ausbildung von Einheiten für friedenserhaltende Einsätze im Rahmen der VN, die Errichtung von Logistiksystemen, militärische Beschaffung, gemeinsame Nutzung von Forschungsergebnissen und die Umsetzung des Vorhabens, grenznahe Standorte für wechselseitige Inspektionen zu öffnen.<sup>1190</sup> Dem folgte ein Treffen der stellvertretenden Verteidigungsminister im Dezember 1992 in der Slowakei.<sup>1191</sup>

In der frühen Phase des Visegrád-Prozesses war die Zusammenarbeit am intensivsten in Sicherheitsfragen, aber selbst hier blieb sie begrenzt. Die bilateralen Verträge zwischen den Ländern der Visegrád-Gruppe reichten nicht über das Niveau von Konsultationen hinaus, d.h. jeder Angriff oder jede Drohung mit einem Angriff würde lediglich einen Konsultationsprozeß auslösen und nicht zu automatischem Beistand führen. Dies war schon deshalb so, weil diese Entwicklungsphase unmittelbar auf das Ende jener Bindungen folgte, denen diese Länder in der 'sozialistischen' Ära unterworfen waren.

Auf den Gipfeltreffen, insbesondere nach dem in Krakau, betonten Tschechen und Ungarn immer wieder, daß die Zusammenarbeit der Drei nicht die Bildung eines Blocks oder eines Bündnisses zum Ziel habe. Nach dem Prager Treffen im Mai 1992 waren solche Aussagen nicht mehr nötig, da die zahlreichen dort verabschiedeten Resolutionen zeigten, daß die Prioritäten nun bei der Entwicklung der Beziehungen zu westlichen Institutionen, gemeinsamen Positionen zu weltpolitischen Ereignissen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit der drei Länder lagen. Da sich herausstellte, daß es Länder gab, die

---

1188 Declaration of the Highest Representatives of the Triangle Countries adopted at their Prague Meeting on May 6, 1992, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 21/1992, S. 2.

1189 Vgl. Alfred A. Reisch, No Plans for a Military Pact by the Visegrad Three, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 40, 9.10.1992, S. 55.

1190 Vgl. Visegrad Triangle Chiefs of Staffs Meet, Military and Security Notes, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 48, 4.12.1992, S. 59.

1191 Vgl. Visegrad Defence Officials Meet, Military and Security Notes, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 49, 11.12.1992, S. 64.

die Entwicklung zwischen den Drei nicht begrüßten, hatten diese gute Gründe, genau zu verfolgen, wie ihre Kooperation anderswo aufgenommen wurde. Dieser allgemeine Eindruck konkretisierte sich, als ein wenig bekanntes polnisches Magazin, "Sens", einen Artikel veröffentlichte, in dem vorgeschlagen wurde, daß Siebenbürgen und der sub-karpatische Teil der Ukraine wirtschaftlich mit den Visegrád-Drei integriert werden könnten. Rumänien reagierte feindselig auf diesen Artikel, die rumänischen Medien veröffentlichten Artikel, die Ungarn offen anklagten, hinter den rumänisch-polnischen Spannungen zu stecken, und schrieben, daß dieses Land "begehrliche Blicke auf Transylvanien" werfe und "mit Europas Landkarte spiele".<sup>1192</sup> Die offizielle Reaktion war nicht minder heftig. Präsident Iliescu bezog sich in einer Pressekonferenz auf den Artikel, "that essentially aims at [Romania's] dismemberment through the so-called economic integration of Transylvania into an interstate community centred on the Trilateral Group."<sup>1193</sup> Der frühere Ministerpräsident Petre Roman beschuldigte die Visegrád-Drei, zum Zwecke der Teilung Osteuropas zu konspirieren anstatt zur frühen Integration der ganzen Region in den Westen beizutragen.<sup>1194</sup>

Rumänien hatte vor dem Visegráder Gipfel seine Bereitschaft ausgedrückt, sich an diesem Kooperationszusammenhang zu beteiligen. Die drei Länder waren bereit, mit Rumänien zusammenzuarbeiten, aber andere Staaten mußten in Rechnung stellen, daß die Drei untereinander in jeder Hinsicht enger verbunden wären, weswegen die formelle Erweiterung der Gruppe nicht möglich erscheine.<sup>1195</sup> Als Ersatz hatte Außenminister Jeszszky bereits im Juli 1990 eine subregionale Kooperation von Ostungarn, Westrumänien und Nordjugoslawien vorgeschlagen (vgl. Abschnitt 2.2 in diesem Kapitel). Es besteht jedoch ein wesentlicher Unterschied zwischen einer zwischenstaatlichen Zusammenarbeit und der Entwicklung von Kontakten zwischen *Regionen* verschiedener Länder. Daher hätte man die Idee, eine Region zu einer Zusammenarbeit einzuladen, weil ein Teil ihrer Bevölkerung derselben Ethnie angehört wie die Mehrheitsbevölkerung des eigenen Landes, von Anfang an aufgeben sollen. Einige führende Politiker der konservativen ungarischen Regierungskoalition wollten diesen Zusammenhang jedoch nicht verstehen. So sagte der stellvertretende Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses, György Csóti (MDF), im Oktober 1991 in einer Parlamentsdebatte über die Lösung von Grenzproblemen: "Die Lösung des Problems besteht darin, ein Europa der Regionen zu schaffen. Solche Regionen könnten die gegebenen Grenzen

---

1192 Zit. nach Dan Ionescu, Transylvania and Romanian-Polish Relations, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 41, 11.10.1991, S. 26.

1193 Zit. nach ebd., S. 26.

1194 Vgl. Petre Roman a visegrádi hármakról: Megosztják Kelet-Európát [Petre Roman über die Visegrád-Drei: Sie teilen Osteuropa], in: Magyar Hírlap, 31.10.1991.

1195 Vgl. Miklós Ritecz, Sajnálatos a román reakció [Die rumänische Reaktion ist bedauerlich], in: Népszabadság, 11.10.1991.

überschreiten oder könnten, wie in dem vorliegenden Fall, innerhalb der jetzigen Grenzen geschaffen werden."<sup>1196</sup>

Rumänien war nicht das einzige Land, das gegenüber der dreiseitigen Zusammenarbeit Bedenken vorbrachte. Eine Moskauer Tageszeitung, die sich auf den Besuch des ukrainischen Verteidigungsministers in Budapest bezog, warf mißtrauisch die Frage auf, ob der Besuch nicht ein Zeichen für ukrainische Wünsche nach engeren und intensiveren Beziehungen mit den Ländern der Visegrád-Drei sei.<sup>1197</sup> (Nicht nur) deswegen war es nicht erstaunlich, daß sich die Drei gegen eine mögliche Aufnahme der Ukraine in die Visegrád-Gruppe stellten.<sup>1198</sup>

Parallel dazu verlief die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Visegrád-Staaten und der Europäischen Gemeinschaft. Die positive Aufnahme von Fortschritten und Vorschläge zur Intensivierung und Vertiefung der Zusammenarbeit gingen Hand in Hand. Auf dem Krakauer Gipfel drängten die Drei auf den Abschluß der Assoziierungsabkommen.<sup>1199</sup> Nach deren Unterzeichnung am 16. Dezember 1991 drangen sie auf ihrem Prager Treffen auf die "early ratification of these association agreements"<sup>1200</sup>. Zudem wurde das Verlangen nach "full-fledged membership in the European Union"<sup>1201</sup> wiederholt. Darüber hinaus wies die Tagesordnung des Prager Treffens drei weitere Elemente auf: Erstens die spezifische Forderung, "to prepare their respective countries for full-fledged membership in the European Union"<sup>1202</sup>, jedoch ohne ein Zieldatum anzugeben. Darin schlug sich die realistische Haltung der Drei nieder. Zweitens den Wunsch, "to establish a political dialogue with the EC and express their interest in cooperation with the future foreign and security policy of the European Union"<sup>1203</sup>. Und drittens die Betonung regionaler Kooperation insbesondere zwischen den Benelux- und den Visegrád-Staaten in Ergänzung derjenigen zwischen den Drei und der Union als ganzer. Dies sollte der Sozialisierung der Visegrád-Länder dienen, die aus den Erfahrungen der Benelux-Länder lernen wollten. Die regionale Kooperation unter den Drei sollte unter anderem durch "establishing a free trade area"<sup>1204</sup>

---

1196 Csóti György felszólalása [Der Beitrag György Csóti], in: Országgyűlési Napló, 15.10.1991, Spalte 10761.

1197 Vgl. Fjodor Lukjanow, Ukraina sakljutschaet swojo perwoe soglaschenie o woennom sotrudnitschestwe - s Wengriei [Die Ukraine schließt ihr erstes militärisches Kooperationsabkommen - mit Ungarn], in: Iswestija, 4.3.1992.

1198 Vgl. József György Farkas, Holnap Prágában: újabb "visegrádi" csúcs [Morgen in Prag: Wieder "Visegrád"-Gipfel], in: Népszabadság, 5.5.1992.

1199 Vgl. Declaration of the Leaders of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland, Made at Cracow on 6 October 1991, A/C.1/46/7, Annex 1, S. 2.

1200 Message of the Leaders of the Visegrád Triangle Countries to the Members of the European Council, Prague, May 6, 1992, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 25/1992, S. 1.

1201 Prager Gipfel, 6.5.1992, a.a.O. (Anm. 21), S. 2.

1202 Ebd.

1203 Ebd.

1204 Projects of Cooperation Between the Visegrád Triangle Countries and the Benelux Countries, Prague, May 6, 1992, Press Release of the Ministry for Foreign Affairs, No. 27/1992, S. 1.

erreicht werden. Einige Beobachter vermuteten, daß sich die drei Staaten auf ihrem Prager Treffen auch darauf geeinigt hätten, "[to] submit a joint application for EC membership"<sup>1205</sup>. Dies scheint jedoch nicht der Fall gewesen zu sein, zumindest sind keine schriftlichen Belege dafür zu finden.

Trotz der Tatsache, daß sich die Zusammenarbeit der drei Länder auf Sicherheitsfragen und ihre allgemeine Außendarstellung konzentrierte, bestand die Notwendigkeit, auch im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit tätig zu werden. Ein vager Hinweis darauf findet sich bereits im Kommuniqué des Visegráder Treffens, das sich für die Förderung der freien Bewegung von Kapital und Arbeitskräften und des wechselseitig vorteilhaften Handels mit Gütern und Dienstleistungen aussprach.<sup>1206</sup> Einige Monate später gingen die Drei auf dem Krakauer Gipfel einen Schritt weiter und sprachen die ernststen Probleme an, denen sie wegen des nahezu vollständigen Zusammenbruchs ihres Handels mit der Sowjetunion ausgesetzt waren.<sup>1207</sup> Sie hätten hinzufügen können, obwohl dies keine Erwähnung fand, daß auch der Handel zwischen den drei mitteleuropäischen Ländern einen scharfen Rückgang erlitten hatte. Auf dem Krakauer Treffen wurde eine Reihe spezifischer Vorschläge zur Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den drei Staaten vorgelegt. Drei Gruppen von Maßnahmen wurden in Erwägung gezogen: Erstens Abkommen zur Sicherung eines Niveaus der Handelsliberalisierung vergleichbar dem innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und der EFTA. Zweitens eine schrittweise Liberalisierung der Freizügigkeit des Kapitaltransfers. Drittens eine Reihe von Maßnahmen in bezug auf den Finanzsektor einschließlich der Einrichtung einer Arbeitsgruppe von Vertretern der Finanzminister und der Zentralbanken, der Vorbereitung von Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen und der Ermutigung gemeinsamer Unternehmen im Banksektor.<sup>1208</sup> Die frühen Verhandlungen über eine Freihandelszone hatten sich auf den Abschluß bilateraler Freihandelsverträge konzentriert, wobei die Gefahr bestand, daß sich das Vorhaben in einer Reihe bilateraler Handelskonzessionen verzetteln könnte. Einige Wochen später trafen sich die für Außenwirtschaftsbeziehungen zuständigen Minister in Warschau, um auf der Grundlage der Weisungen des Krakauer Dokuments der Staats- und Regierungschefs über die Handelsliberalisierung zwischen den drei Ländern zu sprechen. Dabei gab es keinen Zweifel mehr, daß das Ziel darin bestand, einen multilateralen Vertrag über eine Freihandelszone abzuschließen.

Der Westen unterstützte die Bemühungen der Drei, man bewertete sie allgemein als wichtigen Hinweis, daß diese Länder fähig waren, innerhalb eines multilateralen Rahmens zu kooperieren. Dies blieb auch in Ungarn nicht unbemerkt. Zwar betonten ungarische Politiker die Position, daß der Zweck der

---

1205 Andrew Cottey, *East Central Europe after the Cold War: Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security*, Houndsmills 1995, S. 130. Ähnlich Hyde-Price 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 125.

1206 Vgl. Visegráder Gipfel, 15.2.1991, a.a.O. (Anm. 15), S. 3.

1207 Vgl. Krakauer Gipfel, 6.10.1991, a.a.O. (Anm. 32), S. 4.

1208 Vgl. ebd., S. 5.

Kooperation darin bestünde, die Erwartungen des Westens zu erfüllen, nicht so pointiert wie dies ihre tschechischen Kollegen gelegentlich taten. Aber die Debatte darüber, ob der Hauptzweck der Visegrád-Kooperation darin läge, Erwartungen des Westens zu erfüllen oder ob regionale Kooperation den genuinen Interessen der Beteiligten diene, stand auch in Budapest auf der politischen Tagesordnung. Ein oppositioneller Abgeordneter betonte vor dem Parlament:

Wir sollten die dreiseitige polnisch-tschechoslowakisch-ungarische Zusammenarbeit nicht nur deshalb betreiben [...] , weil [...] amerikanische Staatsmänner den Visegrád-Gipfel mochten. [...] der gemeinsame Protest der Drei in Krakau gab der Debatte über die Assoziierungsverträge Schwung, die festzufahren schien. Die gemeinsame Intervention verbesserte die Verhandlungsposition der Triangel-Mitglieder wesentlich, die alle getrennt verhandelten. Die Gemeinsamkeit der Interessen zwischen Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn ist heute mehr als offensichtlich.<sup>1209</sup>

Gleichzeitig lag in dieser Zusammenarbeit ein Element der Differenzierung, da die Drei 1990/1991 im Westen als die erfolgreichsten neuen Demokratien in Mitteleuropa angesehen wurden.<sup>1210</sup> Dies schlug sich nicht nur darin nieder, daß ihnen ganz allgemein größeres Interesse entgegengebracht wurde als anderen früheren Mitgliedsstaaten des Warschauer Vertrages, sondern fand auch konkretere Ausdrucksformen, man denke an das Gipfeltreffen der EG-Präsidentschaft mit den Visegrád-Drei 1992 oder an die Bereitschaft der Benelux-Länder, ihre Integrationserfahrungen mit den drei mitteleuropäischen Staaten zu teilen. Diese Situation begann sich allerdings schon 1991 zu ändern, als alle Länder der Region im Rahmen von NACC gleich behandelt wurden, gefolgt von der Gleichbehandlung für acht (gegenwärtig zehn) Staaten durch die WEU in der Petersberg-Erklärung.<sup>1211</sup> Der Höhepunkt dieses Prozesses war erreicht, als alle Länder, die Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hatten, zu den Treffen nach den Gipfeltreffen des Europäischen Rates eingeladen wurden. Dies war zum ersten Mal im Dezember 1994 in Essen der Fall und später in Cannes, Madrid und Florenz. Die Schlußfolgerung daraus lautet, daß die Visegrád-Drei in formaler Hinsicht nicht länger in den Genuß einer besonderen Behandlung gelangten.

---

1209 Hegedus István felszólalása [Der Beitrag von István Hegedus], in: Országgyűlési Napló, 15.10.1991, Spalte 10778.

1210 Vgl. Tökes 1991, a.a.O. (Anm. 10), S. 113; Joshua B. Spero, The Budapest - Prague - Warsaw Triangle: Central European Security After the Visegrád Summit, in: European Security, Vol. 1, No. 1/1992, S. 58-83.

1211 Vgl. Petersberger Erklärung des Ministerrats der Westeuropäischen Union (WEU) über seine Tagung am 19. Juni 1992 in Bonn, in: Europa-Archiv, Folge 14/1992, S. D 479-D 485.

Über die nach außen gerichteten Aktivitäten der Visegrád-Gruppe hinaus ist der Frage nachzugehen, was die regionale Zusammenarbeit für die Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern bedeutete. Die wichtigste Beschränkung dafür war die fehlende Bereitschaft der Parteien, permanente Organe oder eine Organisation einzurichten. Diese Idee wurde am aktivsten von Polen unterstützt, insbesondere von Präsident Walesa. Auf dem Prager Gipfeltreffen schlug er vor, die Gruppe in eine der EG ähnliche Organisation für wirtschaftliche und politische Integration auszubauen. Die Idee einer Institutionalisierung kollidierte aber nicht nur mit der Mehrheitsmeinung in den Visegrád-Ländern, sondern wurde nicht einmal vom polnischen Außenministerium geteilt.<sup>1212</sup> Die beiden anderen Länder waren nicht für eine Institutionalisierung, wobei die tschechoslowakische Führung in dieser Frage sehr viel deutlicher war als die ungarische. Die letztere sah "Visegrad as a process rather than an institution, and [...] keen to see it develop into a loose framework for economic and political cooperation."<sup>1213</sup> Bekanntlich bestimmt in derartigen Fällen der kleinste gemeinsame Nenner das Ausmaß der Kooperation. Die reservierte Haltung der tschechoslowakischen und später der tschechischen Führung zu Visegrád bedeutete, daß eine aktive Politik nicht allzu sinnvoll gewesen wäre.

Während der Periode gesteigerter Aktivität der Gruppe (nach unserer Bewertung zwischen Anfang 1991 und Mitte 1992) lag der Schwerpunkt bei den Außenbeziehungen. Aber auch hier gab es Grenzen, da die Zusammenarbeit auf der Respektierung der staatlichen Souveränität gründete. Die Staaten, die ihre Souveränität nach vier Jahrzehnten gerade zurückgewonnen hatten, waren nicht bereit, sie wieder aufzugeben oder zu beschränken, wenn sie nicht direkten Nutzen aus einem solchen Schritt ziehen konnten. Vorschläge, daß ein Land die beiden anderen vertreten sollte, scheiterten durchgehend. Obwohl sich einige fragten, ob Havel vor dem NATO-Rat für die drei Partner gesprochen hätte,<sup>1214</sup> bemerkten andere Beobachter zu Recht, daß eine solche "idea [...] failed to gain support."<sup>1215</sup> Ungarn ging immer davon aus, daß jedes

---

1212 Vgl. Milada Anna Vachudova, *The Visegrad Four: No Alternative to Cooperation?*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 34, 27.8.1993, S. 45.

1213 Hyde-Price 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 127. Der Grund für eine derart bescheidene Haltung könnte pragmatischer Natur sein, könnte jedoch auch auf andere Ursachen zurückgehen. In einer sehr frühen Phase der regionalen Zusammenarbeit, am 1. September 1990, sagte der ungarische Ministerpräsident József Antall, daß er insbesondere an "eine Sicherheitsorganisation militärischer Natur nach dem Beispiel der Westeuropäischen Union" denke. Wie ein politischer Analytiker erwähnte, der zu dieser Zeit im ungarischen Außenministerium für multilaterale Angelegenheiten zuständig war, war es nicht überraschend, daß nach der Ankündigung des ungarischen Ministerpräsidenten europäische Botschafter Schlange standen, um eine Erklärung zu erhalten, an welche Art von Kooperation Antall gedacht hatte. Sie beruhigten sich erst, als sie erfuhren, daß eine derartige Zusammenarbeit nur jene Gebiete einschließen könne, die sich aus der Nachbarschaft der entsprechenden Länder ergäben und sie sich nicht auf Sicherheits- und Militärfragen als ganzes erstrecken werde (vgl. Dávid Meiszter, *Biztonságpolitikánk a gyakorlatban* [Unsere Sicherheitspolitik in der Praxis], Budapest 1993, S. 24).

1214 Vgl. Tokés 1991, a.a.O. (Anm. 10), S. 108.

1215 Janusz Prystrom, *The Military-Strategic Emancipation of Poland*, Frankfurt/M. 1992 (PRIF Reports, No. 25), S. 12.

Land seine eigene Position vertreten sollte, kein ungarischer Politiker hat den Anspruch erhoben, für die beiden anderen Partner zu sprechen. In dieser Hinsicht ist eine Aussage von Antall aus der Spätphase seiner Amtszeit bezeichnend. In einem Interview mit der Tageszeitung "Die Welt" wurde er gefragt: "Könnte Ungarn ein Sprecher oder Dolmetscher der Interessen der anderen ost- und mitteleuropäischen Staaten gegenüber dem Westen sein?" Antall antwortete: "Wir waren schon bisher bestrebt, unsere Politik so zu formulieren, daß sie sich auf die Interessen der ganzen Region bezieht."<sup>1216</sup> Damit wies er indirekt zurück, daß Ungarn (oder jedes andere Land) die übrigen im Westen repräsentieren könne.

Die Frage der Souveränität hat darüber hinaus auch allgemeinere Bedeutung für die regionale Kooperation in Mitteleuropa. Diese Länder hatten ihre Souveränität zurückgewonnen und wollten sie nicht wieder aufgeben, es sei denn zu ihrem Vorteil. Deshalb waren sie bereit, einen Teil davon aufzugeben, um Mitglied jener westlichen Institutionen zu werden, die zu ihrer Entwicklung wesentlich beitragen konnten. Sie taten dies jedoch nur widerstrebend für ihre eigene subregionale Kooperation, da sie nicht überzeugt waren, daß der Ertrag die Kosten übersteigen würde. Damit kam die regionale Kooperation von zwei Seiten unter Druck: Einerseits wollten die Staaten ihre Souveränität nicht aufgeben, andererseits waren sie bereit, ebendies für die Westintegration zu tun. Dies trug mit Sicherheit zum Nachlassen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern des früheren Ostblocks bei.

Heute wird durchweg die Einschätzung vertreten, daß der "zenith of [...] regional cooperation has passed, and that the degree of policy coordination between them will remain limited."<sup>1217</sup> Das wirft die Frage auf, warum das Niveau regionaler Kooperation, insbesondere zwischen den Visegrád-Staaten, derart zurückgegangen ist. Zunächst ist wichtig festzuhalten, daß dafür nicht eine einzige Ursache verantwortlich war, obwohl manche Autoren eine sehr einfache benennen: das Verhalten der tschechischen Führung. Richtig ist, daß der Beginn des Niedergangs der Visegrád-Kooperation mit den Wahlen in der Tschechoslowakei im Juni 1992 und der nachfolgenden Trennung der Tschechischen und der Slowakischen Republik begann. Die ersten Stellungnahmen des unabhängigen tschechischen Staates waren hinreichend deutlich, so sagte der Außenminister dieses Landes:

We were a member of the Visegrád Troika, which was an association of the former Communist countries of Central Europe [...]. We still have many common interests and, to a great extent, the same problems. [...] The new Slovak Republic has become a key force in this region since Hungary has no border with Poland and we have no border with Hungary. All such

---

1216 József Antall: Wir Ungarn wollen eine Mittlerrolle spielen [Interview mit J. Antall], in: Die Welt, 16.8.1993.

1217 Hyde-Price 1996, a.a.O. (Anm. 1), S. 130.

contacts must be made through Slovakia, the crossroads of the group. Future relations between Slovakia und Hungary will determine how long the Visegrád Group will hold together.<sup>1218</sup>

Insgesamt betrachtete die tschechische Führung die Visegrád-Gruppe als ein Element der Vergangenheit, gleichzeitig war sie aber der Ansicht, daß ihr mögliches Scheitern nicht Prag angelastet werden dürfe. Die Frage ist, ob es weitere wesentliche Gründe für den Niedergang gab. Wir glauben, daß die folgenden Ursachen dafür eine Rolle spielten: Erstens waren Größe und Lage der beteiligten Länder recht unterschiedlich. Polen ist mit 38 Millionen Einwohnern und einer Fläche von 312.685 Quadratkilometern erheblich größer als die Slowakei, das kleinste Land der Gruppe (5,26 Mio. Einwohner, 49.035 km<sup>2</sup> Fläche), der Unterschied beträgt mehr als den Faktor sechs. Nach der Auflösung der Tschechoslowakei hat die Tschechische Republik keine gemeinsame Grenzen mehr mit dem Gebiet der früheren Sowjetunion, während die anderen drei solche Grenzen haben. In Tschechien könnte man der Meinung sein, aufgrund der geographischen Lage besser für die Westintegration geeignet zu sein als die anderen drei Staaten. Zweitens verschwand die gemeinsame Besorgnis über die Entwicklung in der früheren Sowjetunion nach deren Auflösung. Danach waren die Sorgen nicht länger gemeinsame, da nur ein Land der Gruppe eine Grenze mit Rußland hat und drei mit der Ukraine. Drittens berührte der Krieg im früheren Jugoslawien die Länder der Visegrád-Gruppe in unterschiedlicher Weise. Er hatte direkten Einfluß auf Ungarn, nicht aber auf die anderen zwei bzw. drei. Viertens war die Bedeutung von Sicherheitsfragen für die einzelnen Länder unterschiedlich. Insbesondere die Tschechische Republik hatte nach der Teilung der Tschechoslowakei diesbezüglich keine größeren Sorgen mehr. Infolgedessen war die Gruppe durch wachsende Unterschiede gekennzeichnet, die einzelnen Staaten wollten jeweils andere Themen betonen. Fünftens änderten sich die Außenbedingungen ebenfalls, der Westen war nicht länger bereit, die Visegrád-Vier als exklusiven Club zu betrachten. Andere Länder der Region nahmen ebenso an NACC und PfP teil, sind assoziierte Partner der WEU, haben Assoziierungsabkommen mit der EU unterschrieben und sind Mitglieder des Europarates geworden. Die privilegierte Beziehung zwischen den Visegrád-Ländern und dem Westen ist zu Ende gegangen. Westliche Politiker bezweifelten, ob Länder wie die Slowakei besser oder wichtiger seien als andere, z.B. Slowenien, oder wenn man die demokratische Entwicklung zum Kriterium nimmt, Bulgarien oder Rumänien. Sechstens lag ein zusätzlicher Faktor darin, daß die Führer der neuen Demokratien in Mitteleuropa einen ganz unterschiedlichen persönlich-politischen Hintergrund aufweisen. Viele von ihnen hatten nur va-

---

1218 Foreign Policy Covers All Points of the Diplomatic Compass: Martin Weiss Talks to Foreign Minister Zieleniec About the Agenda of the New Republic, in: Financial Times, 11.1.1993.

ge und teilweise naive Ideen über den Aufbau eines demokratischen Staates einschließlich dessen Sicherheitsdimension. Sie waren Historiker, Schriftsteller oder Gewerkschaftsführer. Wichtig ist, daß keiner von ihnen verstand, daß die schwierigsten Probleme ihrer neuen Staatlichkeit wirtschaftlicher Natur waren. Die Anerkennung dieser Tatsache durch die Führung Tschechiens trug zur weiteren Schwächung, aber auch zur Reorientierung der Aktivität der Visegrád-Gruppe bei. Das bedeutet nicht, daß Visegrád von der politischen Landkarte Europas verschwand, jedoch wurde das Themenspektrum der Gruppe sowohl enger als auch anders:

Visegrád war ein typisches Ergebnis der Transformationsperiode. Die Visegrád-Kooperation organisiert sich mehr und mehr in Richtung auf einen ökonomisch offenen Raum. Ihr Zweck ist nicht, einen eigenen Integrationsbereich zu begründen, sondern die Integration in die vorhandenen zu fördern.<sup>1219</sup>

Eine tschechische Zeitung schrieb in einem Kommentar: "Visegrád ist tot, es lebe die CEFTA." Die beste Chance für Zusammenarbeit läge im wirtschaftlichen Bereich. "Nur Träumer denken, daß tiefere Zusammenarbeit im politischen und im Sicherheitsbereich möglich wäre."<sup>1220</sup> Der Umstand, daß die tschechische Republik faktisch das Ende von Visegrád erklärt hatte, erleichterte den anderen Teilnehmern das Leben. Sie mußten nicht ihre eigenen Vorbehalte offenlegen, sondern konnten alles auf Prag schieben. Unter anderem aus diesem taktischen Grund kann man schließen, daß die tschechische Politik mit ihrer 'wir-gehen-allein'-Politik einen Fehler machte. Es war jedoch immer jenes Land, das sich als das stabilste und entwickeltste in der Region betrachtete, das einer Vertiefung oder Intensivierung der Kooperation skeptisch gegenüberstand. Dasjenige Land, das sich jeweils für die Westintegration am reifsten einstuft, setzte darauf, dieses Ziel eher als die anderen zu erreichen. Da man befürchtete, daß man durch regionale Zusammenarbeit vom Westen 'zurückgezogen' würde, wollte man sich daran nicht beteiligen. Diese Überlegung prägte für kurze Zeit das Denken der ungarischen Regierung, als sie sich in der Frühphase deren Existenz jeder Vertiefung der Visegrád-Gruppe widersetzte. Sie wurde jedoch erst prägend, als die tschechische Regierung die Visegrád-Kooperation wirkungsvoll beendete.

1997 wurde zunehmend klar, daß die Atlantische Allianz trotz des vom Rat im Dezember 1996 verabschiedeten Kommuniqués<sup>1221</sup> mehr als ein Land zum

---

1219 László Póti, A Cseh Köztársaság és Magyarország külpolitikai irányváltása [Der Richtungswandel tschechischer und ungarischer Außenpolitik], in: Külpolitika, No. 1/1996, S. 81.

1220 Kommentar aus Cesky Denik, zit. nach: Népszabadság, 11.2.1994.

1221 Im Kommuniqué des Nordatlantikrates vom 10. Dezember 1996 heißt es, daß die NATO "eines oder mehrere Länder [...] zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Allianz" einladen werde (Kommuniqué des Nordatlantikrates auf Außenministerebene, Brüssel, 10. Dezember 1996, in: NATO Brief 1/1997, S. 31).

Beitritt einladen würde. Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung der Tschechischen Republik war ebenfalls zu erwarten, daß der anstehende *avis* der Europäischen Kommission einige Aspekte der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieses Landes nicht allzu positiv bewerten würde. Damit waren die Annahmen, auf denen die tschechische Außenpolitik basierte, nicht mehr gegeben. Drei Länder wurden zum NATO-Beitritt eingeladen und fünf wurden von der Europäischen Kommission und vom Luxemburger Rat im Dezember 1997 positiv bewertet. Im Lichte dieser Entwicklung ist offen, ob das 'gemeinsame Schicksal' der drei zu einer Wiederbelebung subregionaler Kooperation führen wird. Erkennbar sind jedoch bereits gewisse gemeinsame Aktivitäten. Anlässlich des Madrider NATO-Gipfels gaben die drei Länder eine gemeinsame Erklärung heraus, in der sie ihre "deepest satisfaction with the invitation" zum Ausdruck brachten sowie ihre Entschlossenheit, "to intensify the political and military cooperation"<sup>1222</sup> zwischen den drei Ländern. Seitdem hat sich die militärische Zusammenarbeit der drei verdichtet. Die Verteidigungsminister treffen sich dreimal jährlich, die Stabschefs alle drei Monate. Es gab Gerüchte über die Koordination von Beschaffungsvorhaben zur Modernisierung der Streitkräfte.

Es bleibt jedoch die Frage, wie intensiv und ausstrahlungsfähig diese Zusammenarbeit werden kann. Der gemeinsame Besuch der drei Außenminister in Washington vom 9. bis 11. Februar 1998, der den US-Senat überzeugen sollte, die Beitrittsprotokolle zu ratifizieren, ist in dieser Hinsicht ein doppelbödiger Hinweis. Er deutet eher auf die Erkenntnis, daß die drei einzeln in Washington kaum irgendwelche Beachtung finden würden, gemeinsam dagegen sehr viel eher, denn auf die Bildung einer neuen subregionalen Gruppe. Wenn man die gegenwärtige politische Situation in den drei Ländern in Rechnung stellt (Wahlen in Ungarn im Mai 1998, in Tschechien einen Monat später) und, wichtiger noch, ihre divergierenden politischen Agenda, dann ist es unwahrscheinlich, daß die Zusammenarbeit dieselbe Intensität gewinnen wird, die sie 1991/1992 hatte. Kooperation in Mitteleuropa wird sich weiter auf das CEFTA konzentrieren.

## 6.2. *Central European Free Trade Agreement / Area (CEFTA)*

Die Vorstellung, irgendeine Art von wirtschaftlicher Zusammenarbeit zwischen den Ländern der Visegrád-Gruppe einzurichten, existierte seit dem Krakauer Gipfel und dem darauffolgenden Treffen der für Außenwirtschaftsbeziehungen zuständigen Minister, das am 30. November 1991 in Warschau stattfand. Während die wirtschaftliche Zusammenarbeit für die Präsidenten und Ministerpräsidenten auf dem Krakauer Gipfel wegen ihres beruflichen

---

1222 Czech - Polish - Hungarian Declaration issued in Madrid on 9 July 1997 (<http://www.meh.hu/kum>).

Hintergrundes eine Frage zweitrangiger Bedeutung war, waren sich die Experten der Bedeutung des Themas wohl bewußt. Ihnen war klar, daß nicht nur der Handel zwischen der Sowjetunion und den mitteleuropäischen Ländern, sondern auch zwischen letzteren stark zurückgegangen war. Von der Idee, eine Art Zahlungsunion zu gründen, war bald nichts mehr zu hören. Für diese Idee mag es unterschiedliche Gründe gegeben haben, der wichtigste könnte gewesen sein, daß das Nichtbestehen einer Zahlungsunion einer der Gründe für das schlechte Funktionieren der RGW-Zusammenarbeit gewesen war.

Eine Freihandelszone ist eine vergleichsweise schwache Form wirtschaftlicher Integration, sie ist jedoch gleichzeitig ein nützliches Instrument wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Als die Diskussion darüber begann, waren die Assoziierungsabkommen der Drei mit der EG fast fertiggestellt, mit ihrem Abschluß zeigten sich die Umriss einer künftigen Freihandelszone. Ohne den Abschluß ähnlicher Abkommen zwischen den Drei hätte eine Situation eintreten können, in der der Handel zwischen der Tschechoslowakei, Ungarn und Polen gegenüber dem mit der EU (und auch der EFTA) relativ benachteiligt worden wäre. Für kurze Zeit war dies ohnehin der Fall, da die Handelsbestimmungen der Assoziierungsabkommen am 1. März 1992 vorläufig in Kraft traten, als das Abkommen über die mitteleuropäische Freihandelszone noch nicht fertiggestellt war.

Die Minister unterzeichneten auf dem Warschauer Treffen ein Memorandum, in dem sie übereinstimmten, Verhandlungen über die Liberalisierung des wechselseitigen Handels auf der Grundlage der folgenden Prinzipien zu eröffnen: Erstens sollte ein dreiseitiges Abkommen über eine Freihandelszone alle industriellen und landwirtschaftlichen Produkte erfassen. Zweitens sollte die schrittweise Beseitigung von Handelshemmnissen sowohl tarifäre als auch nichttarifäre Beschränkungen einschließen. Drittens sollte das dreiseitige Abkommen nach dem Vorbild der Abkommen mit EG und EFTA ausgearbeitet werden, allerdings im Unterschied zu diesen auf der Grundlage der Prinzipien von Symmetrie und Äquivalenz.<sup>1223</sup> Viertens wurde die Übergangsperiode bis zur vollen Handelsliberalisierung ursprünglich auf fünf bis zehn Jahre angesetzt.<sup>1224</sup>

Die Partner waren sich des Abwärtstrends im intraregionalen Handel bewußt, der sich zumindest halbiert hatte. Die Umorientierung des subregionalen Handels auf Westeuropa setzte sich ungebrochen fort. Damit führten zwei Hauptfaktoren zu der Idee einer regionalen Freihandelszone: Einerseits das Be-

---

1223 Die Reduzierung und spätere Beseitigung der Handelshemmnisse zwischen der EU und den assoziierten Ländern verläuft asymmetrisch, d.h. die EU übernahm die Verpflichtung, die Zölle früher als das entsprechende assoziierte Land zu senken (Vgl. Kapitel II, Abschnitt 1.2). Die einzige Ausnahme von dieser Regel ist das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Estland, da letzteres bereit war, eine symmetrische Reduzierung zu akzeptieren.

1224 Der Text dieses Memorandums wurde nicht veröffentlicht. Seine Hauptpunkte wurden zusammengefaßt in: Andrzej Rudka/Kálmán Mizsei, *East Central Europe between Disintegration and Reintegration: Is CEFTA the Solution?*, New York 1995 (The Rose Occasional Paper Series), S. 13.

wußtsein der Notwendigkeit, hier dasselbe Schema des Abbaus von Handelshemmnissen wie in den Assoziierungsabkommen mit Brüssel anwenden zu müssen, andererseits die Tatsache, daß der Zusammenbruch des intraregionalen Handels trotz des eindrucksvollen Anstiegs der Exporte in den Westen die wirtschaftliche Stabilisierung behinderte.<sup>1225</sup>

Die freie Bewegung von Gütern hätte auch durch eine Zollunion hergestellt werden können. Die Länder der Visegrád-Gruppe waren jedoch aus politischen Gründen nicht in der Lage, eine solche Union zu errichten, denn dies hätte die Absicht erfordert, die Zusammenarbeit auf eine gemeinsame Wirtschaftspolitik auszudehnen. Es hätte zudem ein einheitliches Importregime und gemeinsame Entscheidungen über die Nutzung der erhobenen Zölle erfordert. Darüber hinaus hätte man eine derartige Zusammenarbeit als Alternative zum EU-Beitritt ansehen können, dies war jedoch nicht wünschenswert. Folglich strebten die Teilnehmer des Warschauer Treffens mit der Schaffung einer Freihandelszone ein weniger ambitioniertes Ziel an. Die Verhandlungen über das Abkommen dauerten länger als erwartet, wobei die Gründe dafür weniger im Gegenstand oder in der Komplexität der Themenstellung zu suchen waren. Verantwortlich für die Verzögerung waren vielmehr die Auflösung der Tschechoslowakei, die die Ausarbeitung eines Vier-Parteien-Abkommens verlangte, und der Regierungswechsel in Polen Ende 1991.<sup>1226</sup> Aus diesen Gründen konnte das Mitteleuropäische Freihandelsabkommen nicht, wie ursprünglich vorgesehen, am 1. Juli 1992, sondern erst am 21. Dezember 1992 in Krakau unterzeichnet werden.<sup>1227</sup>

Das Abkommen stimmt mit den GATT-Regeln überein. In seiner Präambel ist CEFTA als Abkommen definiert, das in Übereinstimmung steht mit den Prinzipien der Visegrád-Erklärung vom 15. Februar 1991, der Krakauer Erklärung vom 6. Oktober 1991, der Schlußakte von Helsinki, der Charta von Paris, des Abschlußdokuments der Bonner KSZE-Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit und den Prinzipien des GATT. Die Struktur des Dokuments wurde auf der Basis der mit EG und EFTA abgeschlossenen Abkommen entwickelt. Während die einzelnen Artikel dem EFTA-Modell folgen, folgt ihre Anordnung (industrielle, landwirtschaftliche und allgemeine Bestimmungen) dem EG-Modell.

Ziel des CEFTA ist, wie in Art. 1 niedergelegt, die Schaffung einer Freihandelszone nach einer spätestens am 1. Januar 2001 endenden Übergangsperiode. Die Ausgestaltung der Übergangsperiode wurde mit den in den EG-Assoziierungsabkommen enthaltenen Fristen parallelisiert. Nach einer tschechischen Initiative einigten sich die vier Länder später, die Übergangsperiode

---

1225 Vgl. András Inotai, Past, Present and Future of Federalism in Central and Eastern Europe, in: *New Europe Law Review*, Vol. 1, No. 2/1993, S. 517-519.

1226 Vgl. Péter Balázs, Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország [Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union und Ungarns], Budapest 1996, S. 243.

1227 Vgl. Kövéc, Krakkóban aláírták a visegrádiak szabadkereskedelmi megállapodását [Das Freihandelsabkommen der Visegrád-Staaten ist in Krakau unterzeichnet worden], in: *Magyar Nemzet*, 22.12.1992.

von acht auf fünf Jahre zu verkürzen. Allgemeine Absicht des CEFTA war es, die Präferenzen zumindest in dem Ausmaß zu sichern, wie sie den Drei bzw. Vier von der EG gewährt worden waren. Neben der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Produkten aus dem Visegrád-Raum zielt das Abkommen auf die Steigerung der Konsumentenkaufkraft und der Auslandsinvestitionen. Güter werden drei Listen zugeschrieben (A, B und C), wobei tarifäre und nichttarifäre Hemmnisse für diese drei Gruppen in unterschiedlichem Tempo beseitigt werden. Zwischen 1995 und 1997 werden die Zölle auf bestimmte industrielle und landwirtschaftliche Erzeugnisse vermindert. In anderen Gebieten wie bei Autos, Textilien und Stahl müssen die Handelshemmnisse erst bis 2001 aufgehoben sein. Bis 1. Januar 1997 mußten die vier Parteien alle Zölle auf Exporte bzw. Abgaben mit derselben Wirkung aufheben und dürfen keine neuen quantitativen Importrestriktionen oder Maßnahmen derselben Wirkung einführen.

CEFTA wird jedoch auch nach dem Ende der Übergangsperiode keinen völlig freien Handel herstellen. Erstens verlangt es zwar den Abbau aller Zölle auf landwirtschaftliche Produkte, erhält aber ein System von Quoten aufrecht. Zweitens regelt das Abkommen die Aufhebung nichttarifärer Hindernisse nicht angemessen.<sup>1228</sup> Besondere Bestimmungen des Abkommens regeln Steuerpflichten, die Zusammenarbeit der Zollverwaltungen, den Austausch von Konzessionen, die Anpassung von kommerziellen Staatsmonopolen, Zahlungen, Wettbewerbsregeln, die Liberalisierung der öffentlichen Beschaffungsmärkte, Dumping, Re-Exporte, den Schutz geistigen Eigentums und anderes mehr.

Interessanterweise wurden selbst in einem Dokument wie dem des CEFTA, das die Beseitigung aller protektionistischen Maßnahmen zum Ziel hat, ebensolche durch die Hintertür wieder eingeführt, indem die Handelsbeziehungen zwischen der Slowakischen und der Tschechischen Republik von der Umsetzung von CEFTA ausgeschlossen wurden. Darüber hinaus hatten die Parteien vor Inkrafttreten am 1. März 1993 auch in der Praxis protektionistische Maßnahmen ergriffen. Polen und die Tschechoslowakei erhöhten ihre Zölle auf landwirtschaftliche Produkte aus Ungarn, umgekehrt verhängte Ungarn Quoten für tschechoslowakischen Stahl und einige andere Industrieprodukte. Das Abkommen löste nicht die Frage nichttarifärer Handelshemmnisse, von denen in Ungarn und Tschechien eine ganze Reihe entwickelt wurden. Die Entdeckung dieses Umstands durch Polen führte zu einiger Irritation. Schließlich erlaubt das Abkommen Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Moral, der öffentlichen Sicherheit, des Schutzes neuer Industrien, des Umweltschutzes und weiterer nebulöser Gründe, die für willkürliche Interpretationen offen sind. Wenn dieses der Zwischenkriegszeit ähnliche Muster während der Transformationsperiode weiter aufrechterhalten wird, werden die Marktbedingungen im Verhältnis zur EU nach Meinung einiger Analytiker vorteilhaft

---

<sup>1228</sup> Vgl. Vachudova 1993, a.a.O. (Anm. 45), S. 43-44.

ter bleiben als innerhalb Mitteleuropas, was zu einer weiteren Verringerung des intraregionalen Handels führen könnte.<sup>1229</sup>

Auf dem Gebiet der Mengenbeschränkungen kam Ungarn bereits seinen Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen nach, das Lizenzsystem und in Zusammenhang damit die Quoten für Verbrauchsgüter schrittweise abzuschaffen. Die Frist für die vollständige Beseitigung der Mengenbeschränkungen ist 2001. Tschechien, Polen und die Slowakei werden im Rahmen von CEFTA einen garantierten Anteil der Quoten erhalten, die bis zu ihrer vollständigen Beseitigung jedes Jahr eingerichtet werden. Darüber hinaus hat Ungarn der Einrichtung zollfreier Quoten mit Polen im Maschinenbau zugestimmt.

Im landwirtschaftlichen Bereich wird, ebenso wie in anderen Abkommen, die die Visegrád-Länder abgeschlossen haben, kein Freihandel hergestellt. Die Parteien gewähren einander Konzessionen (Zollquoten, Zollreduzierungen etc.). Die Produktabdeckung des bilateralen ungarisch-polnischen Landwirtschaftsabkommens ist wegen der Vergleichbarkeit der Produktionsstrukturen dieser beiden Länder umfassender als die des ungarisch-tschechisch/slowakischen. Die allgemeinen Bestimmungen des CEFTA-Abkommens gehen nicht über jene des Assoziierungsabkommens oder des EFTA-Freihandelsabkommens hinaus.

Für die Mehrheit der Produktgruppen hebt CEFTA die handelsverzerrenden Effekte auf, die die Assoziierungsabkommen und die Freihandelsabkommen mit der EFTA aufgrund ihres früheren Einführungszeitpunkts geschaffen hatten. Einige Beispiele, hier aus Ungarn, aber gleichermaßen auf die anderen CEFTA-Teilnehmer zutreffend, können dieses Problem verdeutlichen: Die Bestimmungen des Assoziierungsabkommens zwischen Polen und der EG führten zur sofortigen Beseitigung von Handelshindernissen für verschiedene EG-Produkte bzw. Polen öffnete in bestimmten Produktgruppen zollfreie Quoten für die EG. Dies bedeutete, daß einige wettbewerbsfähige ungarische Produkte ihre Marktanteile in Polen verloren, weil die EG-Produkte Zollpräferenzen genossen, die für den ungarischen Export nicht gegeben waren. Mit dem Inkrafttreten von CEFTA am 1. März 1993 verbesserte sich die Situation in gewisser Hinsicht, weil nun 48,6 Prozent des ungarischen Exports den polnischen Markt zollfrei erreichen konnten. Am Ende der zweiten Periode (1997) werden nach dem ursprünglichen Zeitplan 86,6 Prozent der ungarischen Exporte liberalisiert sein. Für den tschechisch-slowakischen Markt liegen die entsprechenden Zahlen bei 54,4 und für 1997 bei 90,4 Prozent.

Um den mitteleuropäischen Integrationsprozeß zu beschleunigen und weitere handelsverzerrende Effekte zu vermeiden, einigten sich die Parteien bei Unterzeichnung von CEFTA auf eine Gemeinsame Erklärung. Diese sah den sofortigen Beginn von Verhandlungen vor, um die Übergangsperiode auf fünf Jahre zu verkürzen. Dies bedeutet, daß der Nachteil für ungarische Produkte

---

1229 Vgl. Inotai 1993, a.a.O. (Anm. 58), S. 519-520.

in Polen gegenüber tschechischen und slowakischen und in Tschechien und der Slowakei gegenüber polnischen Produkten spätestens 1998 verschwinden wird. Diese Änderung wurde in Form eines Zusatzprotokolls am 29. April 1994 unterzeichnet und trat am 1. Juli in Kraft. Das Protokoll ändert nicht den Text des CEFTA, sondern bezieht sich lediglich auf die Anhänge, die die Konzessionen zu industriellen und landwirtschaftlichen Produkten enthalten. Die Beschleunigung der Abschaffung der mengenmäßigen Beschränkungen stand ebenfalls auf der Tagesordnung, dazu wurde jedoch 1994 keine Einigung erreicht.

Die Methoden der Beschleunigung können in zwei Hauptkategorien eingeteilt werden. Zum einen wurden die Zeitpläne für die Abschaffung von Zöllen verändert, zum anderen bestimmte Produkte anderen Gruppen zugeteilt. Die Parteien einigten sich darauf, den Beginn der Übergangsperiode um sechs Monate auf den 1. Juli 1994 vorzuverlegen und sie mit Ausnahme einiger sensibler Produkte bis 1. Januar 1998 abzuschließen. Die Inhalte der Listen sensibler Waren sind bei den verschiedenen Ländern ganz unterschiedlich, was wiederum handelsverzerrende Effekte nach sich ziehen wird. Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei wollen gemäß der Gemeinsamen Erklärung nur sehr wenige Produkte von der Beschleunigung ausnehmen. Für Polen sind dies Motorfahrzeuge (insgesamt 26 Produkte, die sogar bis 2002 Zollschutz genießen). Tschechien und die Slowakei haben ungefähr 40 Produkte als sensitiv betrachtet. In Ungarn bleibt der Zollschutz wegen der inneren Situation (Schuldenkonsolidierung einiger Firmen, Schutz der Industrie) und wahrscheinlich auch wegen der effektiveren Industrielobby für mehr als 500 Produkte bis 2001 erhalten.

Das nächste Treffen der Unterzeichnerstaaten fand am 25. November 1994 in Posen statt und sorgte für die Verkürzung der Übergangszeit für die meisten Industriewaren von acht auf fünf und sogar bis auf fast vier Jahre. Ab 1997 werden diese Waren zwischen den Visegrád-Ländern frei gehandelt. Die Posener Erklärung erwähnt auch die mögliche Gründung einer gemeinsamen CEFTA-Bank und die schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels. Auf Initiative Polens und mit Unterstützung Ungarns nahm Slowenien an dem Treffen als Beobachter teil. Ungarn stand diesem Schritt positiv gegenüber, weil Slowenien ein Land mit vergleichbarem Entwicklungsniveau ist und es zu dieser Zeit auch das einzige Land war, mit dem Ungarn einen Grundlagen- und einen Minderheitenschutzvertrag hatte, der positive Diskriminierung vorsah. Slowenien hatte zudem bilaterale Freihandelsabkommen mit Ungarn, Tschechien und der Slowakei, während das mit Polen gerade verhandelt wurde.<sup>1230</sup> Aus all diesen Gründen konnten die Mitglieder des CEFTA in Slowenien eine künftige Vertragspartei sehen. Auf dem Posener Treffen Ende No-

---

1230 Vgl. Iván Scipiades, Horn varsói útja és a poznani CEFTA-találkozó: Üzenet az esseni EÜ-csúcsnak? [Die Warschau-Reise von Horn und das Posener CEFTA-Treffen: Botschaft für den EU-Gipfel?], in: Magyar Hírlap, 24.11.1994.

vember 1994 wurde klar, daß die Bedeutung von CEFTA für den regionalen Handel durch die Einbeziehung weiterer Parteien in das Abkommen wachsen kann. Über Slowenien hinaus wurde auch die Einbeziehung weiterer Staaten erörtert. Es gab Berichte, wonach Ungarn den Einschluß Rumäniens in das CEFTA vorgeschlagen habe, dies wurde jedoch später von ungarischen Regierungsvertretern bestritten. Ungarns Ministerpräsident sagte jedoch, sein Land würde sich einer eventuellen Aufnahme Rumäniens in CEFTA nicht entgegenstellen. Er fügte jedoch auch hinzu, daß in jedem Fall geprüft werden sollte, ob das entsprechende Land die Bedingungen der Mitgliedschaft erfülle.<sup>1231</sup>

Da die tschechische Führung eine Vertiefung regionaler Zusammenarbeit offen zurückwies und die Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn von Harmonie weit entfernt waren, wurden die weiteren Schritte zur Entwicklung des CEFTA zwischen Warschau und Budapest koordiniert. Im Frühjahr 1995 stimmten die Ministerpräsidenten der beiden Länder, Oleksy und Horn, darin überein, daß CEFTA erweitert werden solle.<sup>1232</sup> Die Erweiterung des Teilnehmerkreises verlangte die Bestimmung von Beitrittsbedingungen und die Änderung des CEFTA-Abkommens, das ursprünglich eine Erweiterung nicht vorgesehen hatte. Dies wurde von den für Außenwirtschaftsbeziehungen zuständigen Ministern auf ihrem Treffen im August 1995 in Warschau erreicht. Danach ist die Mitgliedschaft in der Gruppe von drei Bedingungen abhängig: Mitgliedschaft im GATT, die Zustimmung aller CEFTA-Vertragsparteien zu dem Beitritt sowie der Abschluß eines Assoziierungsvertrages mit der EU. Im September 1995 nahmen die Regierungschefs auf ihrem Treffen in Brünn Slowenien als Mitglied auf. Diese Entscheidung wurde erreicht, obwohl die Unterzeichnung des slowenischen Assoziierungsabkommens noch ausstand. Slowenien ist damit seit 1. Januar 1996 Mitglied des CEFTA unter der Bedingung, daß sein Assoziierungsabkommen unterzeichnet wurde.<sup>1233</sup>

Der Beitritt Sloweniens veränderte den Charakter der Gruppe nicht. Viele Länder sind zu dem Schluß gekommen, daß dieses Land, sofern es dies wünscht, zu den ersten Kandidaten aus Mitteleuropa gehört, die sich westlichen Institutionen anschließen können. So konnte CEFTA ein exklusiver Club der fortgeschrittensten Kandidatenländer bleiben. Aus ungarischer Sicht wurde das als wichtig erachtet, weil das CEFTA praktisch identisch mit der Visegrád-Gruppe geworden war. Diesen Tatbestand drückte der ungarische Außenminister folgendermaßen aus:

[...] the Hungarian government supports regional cooperation in this region. It supports the Visegrád cooperation, or CEFTA, as they prefer to

1231 CEFTA visszhang: Horn Gyulát félreértették [Reaktion des CEFTA: Gyula Horn wurde mißverstanden], in: Magyar Nemzet, 28.11.1994.

1232 Stier, Euroatlanti egyetértés Varsó és Budapest között [Euro-atlantische Übereinstimmung zwischen Warschau und Budapest], in: Magyar Nemzet, 25.4.1995.

1233 Vgl. Magdolna Sass, Szlovénia: A CEFTA új tagja [Slowenien: Das neue CEFTA-Mitglied], in: NETI - Economica, 9.11.1995, S. 7/8.

call it in a certain capital, the system of cooperation known as the Central European Free Trade Agreement. We support it because it serves specific economic, cultural and other interests.<sup>1234</sup>

Abgesehen von der ironischen Bezugnahme auf die tschechische Führung ist festzuhalten, daß auch die wirtschaftlichen und kulturellen Aspekte der Zusammenarbeit betont wurden.

Es gibt eine Reihe weiterer Kandidaten, die die formalen Voraussetzungen für eine CEFTA-Mitgliedschaft erfüllen. Einige von ihnen wie Estland, Lettland, Litauen sowie Rumänien haben schon ihre Bereitschaft erklärt, sich CEFTA anzuschließen. Rumänien unterzeichnete das CEFTA-Abkommen am 12. April 1997, am 2. Juli 1997 trat es in Kraft. Rumänien betonte die Bedeutung der CEFTA-Mitgliedschaft für seine Vorbereitung auf den EU-Beitritt und vertrat die Ansicht, daß das CEFTA für den Beitritt anderer Länder offenbleiben solle. In dieser Hinsicht wurde ebenfalls erwähnt, daß die Voraussetzung für einen Beitritt weiterer Länder nicht nur in den formalen Bedingungen besteht, sondern daß diese Länder dieselben oder zumindest vergleichbare politische Ziele wie die Mitglieder der Gruppe verfolgen sollten.<sup>1235</sup> Die Kandidatur von Bulgarien wurde diskutiert, aber wegen wachsender protektionistischer Neigungen innerhalb des CEFTA ist man noch zu keiner Entscheidung gekommen. Die Kandidatur anderer Länder, insbesondere der baltischen Staaten, könnte weniger problematisch sein, da ihre landwirtschaftlichen Sektoren kleiner sind als der Bulgariens. Darüber hinaus hat Estland bessere Chancen auf den EU-Beitritt als Bulgarien bzw. auch Rumänien. Von daher sollte die Erweiterung des CEFTA, wenn sie weiter betrieben wird, vorrangig in diese Richtung weisen.

Auch die Ukraine ist an einer CEFTA-Mitgliedschaft interessiert. Aufgrund des Fehlens eines Assoziierungsabkommens mit der EU und der ausstehenden Mitgliedschaft des Landes in der Welthandelsorganisation erscheint dieser Fall aber komplizierter zu sein als die anderen. Aus ähnlichen Gründen wird auch das Interesse von Belarus nur wenig Chancen haben. Eine mögliche Anfrage Kroatiens und Mazedoniens würde derzeit wohl zurückgestellt werden. Das Interesse verschiedener Länder, sich dem CEFTA anzuschließen, ist ein Zeichen des Erfolgs.<sup>1236</sup> Es bleibt abzuwarten, wie schnell CEFTA in der Lage sein wird, neue Mitglieder aufzunehmen. Der Zusammenhalt der Gruppe wird sich im Zuge der Erweiterung sicherlich abschwächen, andererseits wird der unter dem Abkommen abgewickelte Handel wachsen. Man kann

---

1234 Opening Address by Foreign Minister László Kovács to Open the Debate on Foreign Affairs in the Hungarian Parliament on February 22, 1995, in: *Current Policy*, No. 3/b/1995, S. 13.

1235 Vgl. *Ki mit visz a portorózi CEFTA-csúcsra? Románia értékeli Budapest szerepét* [Wer bringt was zum CEFTA-Gipfel in Portoroz? Rumänien schätzt Budapest Rolle, Interview mit dem rumänischen Minister für Industrie und Handel, Călin Popescu-Tăriceanu], in: *Népszabadság*, 11.9.1997.

1236 Vgl. Radovan Vukadinovic, *Central European Security and Cooperation*, Zagreb 1996, S. 19.

bezweifeln, ob es im Interesse jener Länder liegt, die die Visegrád-Gruppe und CEFTA gegründet haben, das einzige Forum zu beseitigen, in dem diejenigen mitteleuropäischen Länder, die als die reifsten bezüglich einer Integration in westliche Institutionen betrachtet werden, ihre Politik koordinieren könnten.

Es scheint so, als ob die CEFTA-Länder derzeit eine Erweiterung einer Vertiefung vorziehen. Dennoch wurden auf dem Treffen in Brünn einige Vertiefungsmaßnahmen diskutiert. Man einigte sich auf Maßnahmen zur Beschleunigung der Einführung des Freihandels. Polen und die Slowakei, in beiden Ländern ist die Arbeitslosigkeit relativ hoch, schienen für eine Liberalisierung der Freizügigkeit von Arbeitskräften einzutreten, während sich Tschechien für die Freizügigkeit von Dienstleistungen aussprach. Darüber wurden jedoch keine Entscheidungen getroffen, die im übrigen Schritte in die Richtung eines gemeinsamen Marktes der CEFTA-Teilnehmer bedeutet hätten.<sup>1237</sup>

1997 wurde zunehmend deutlich, daß diejenigen CEFTA-Mitglieder, deren Handelsdefizite untereinander wuchsen, protektionistische Maßnahmen in Erwägung zogen. Polen zum Beispiel, das im Agrarhandel mit anderen Mitgliedern des CEFTA 1996 ein Defizit von 158 Millionen US-Dollar hinnehmen mußte, unterstützte die Handelsliberalisierung in diesem Bereich nicht länger.<sup>1238</sup> Slowenien hatte allgemeinere Probleme mit der Liberalisierung des Agrarhandels. Tschechien und die Slowakei verweigerten sich einer weiteren Ausdehnung des Freihandels auf alle Warengruppen.<sup>1239</sup> Die Aufnahme Bulgariens in das CEFTA scheiterte vor allem daran, daß Polen die Liberalisierung des Agrarhandels auf bilateraler Ebene statt nach CEFTA-Regeln vornehmen wollte. Dies machte deutlich, daß die frühe Liberalisierung des Agrarhandels in vielen CEFTA-Ländern als eine sehr heikle Frage gesehen wird.

Für eine zusammenfassende Bewertung des CEFTA ist eine nähere Betrachtung des Handelsvolumens der Gruppe und dessen Veränderung seit 1992 notwendig. Das Ergebnis ist nicht eindeutig. Der subregionale Handel zwischen den Ländern des späteren CEFTA stieg nach dem Zusammenbruch 1989/1990 bereits 1991 wieder wesentlich an (vgl. Tabelle 2). Das zeigt, daß CEFTA nicht der entscheidende Faktor für den intraregionalen Handel war. Zudem erlitten die Visegrád-Länder untereinander weniger schwere Handelsinbrüche als im Verhältnis zur Sowjetunion und ihren Folgestaaten. Der Außenhandel in der CEFTA-Region stieg zwar, aber nicht schneller als der Welthandel insgesamt. Für die meisten Länder blieb der Handel innerhalb des CEFTA unbedeutend, vor allem verglichen mit dem Austausch mit EU-Staaten (für den ungarischen Außenhandel (vgl. Tabellen 3 und 4). Nur zwei Län-

1237 Vgl. Magdolna Sass, A CEFTA [Das CEFTA], in: NETI - Economica, 2.11.1995, S. 9.

1238 Vgl. Ki mit viz a portorozi CEFTA-Csúcsra? Lengyel cukorhegy - megpúpozva [Wer bringt was zum CEFTA-Gipfel in Portoroz? Polnischer Zuckerberg - eingebildet], in: Népszabadság, 11.9.1997.

1239 Vgl. Slovenia Balks over Agricultural Obligations (<http://www.centraleurope.com>, [26.8.1997]).

der wickeln einen bedeutenden Teil ihres Außenhandels innerhalb des CEFTA ab: Tschechien und die Slowakei. Mehr als 40 Prozent der slowakischen Exporte gehen in CEFTA-Länder, mehr als 30 Prozent der Importe kommen von dort. Dies könnte als Errungenschaft erscheinen, aber von dem 44,3-Prozentanteil slowakischer Exporte, der auf CEFTA entfällt, gehen allein 35,2 Prozent in die Tschechische Republik.<sup>1240</sup> Das einzige Beispiel, das für CEFTA zu sprechen scheint, hat viel mehr mit den engen Beziehungen zwischen der Slowakischen und der Tschechischen Republik zu tun. Es gibt keine handfesten wirtschaftlichen Wirkungen, die auf CEFTA zurückzuführen sind. Von daher ist es leichter, CEFTA politisch zu begründen. Man kann argumentieren, daß es ein wichtiges Experiment regionaler Zusammenarbeit in einem so sensiblen Gebiet wie der Handelsliberalisierung darstellt, gleichzeitig eine gute Übung für den Beitritt zur Europäischen Union.

Die künftige Entwicklung des CEFTA ist nur schwer abzusehen. Angesichts seiner geringen wirtschaftlichen Bedeutung sprechen primär politische Gründe für seine Fortdauer und Erweiterung. In wenigen Jahren werden sich die ersten CEFTA-Mitglieder der Europäischen Union anschließen, gleichzeitig ist klar, daß es nicht alle sein werden. Obwohl die mitteleuropäischen Neumitglieder der EU deren Handelsregeln einhalten werden müssen, bedeutet dies nicht, daß CEFTA aufgelöst werden muß. Die Neumitglieder werden ebenfalls die phytosanitären und Veterinärregeln der Union an ihren Grenzen zu Nichtmitgliedern einhalten müssen. Das wird bereits jetzt durch den Umstand erleichtert, daß sich die Landwirtschaftsminister des CEFTA darauf geeinigt haben, die landwirtschaftlichen Zertifikate der EU anzuerkennen. Bei der Rechtsanpassung wäre es nützlich, wenn das CEFTA die Zertifizierungsregeln der EU zum frühestmöglichen Zeitpunkt anwenden würde. Wenn die CEFTA-Mitglieder dem inneren Zusammenhalt der Gruppe keine Priorität einräumen, kann dies ein Weg sein, um eine rigide Trennung zwischen den ersten EU-Mitgliedern und jenen Ländern der Region zu vermeiden, die noch längere Zeit Kandidaten bleiben werden.

Tab. 2: Außenhandel zwischen den Visegrád-Ländern (in Mrd. ECU)

Land	Export				Import			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Tschechoslowakei	2,3	2,6	3,8	5,4	5,5	2,6	4,0	5,0
Polen	3,9	3,3	7,8	7,2	3,8	5,1	6,2	6,4
Ungarn	2,9	2,8	3,4	3,6	2,5	2,9	3,6	3,6
Insgesamt	9,1	8,7	15,0	16,2	8,8	10,6	13,8	15,0

Tab. 4: Anteil der CEFTA-Länder am Außenhandel Ungarns (Prozent)

	1992	1993	1994	1995	1996	Jan-Jun

1240 Vgl. Kevin Done/Robert Anderson, Slovakia: Facing Isolation in the Heart of Europe, in: Financial Times, 28.10.1997.

	97					
<b>Gründungs- Mitglieder *</b>						
Export	4.0	5.2	5.3	5.9	7.1	5.8
Import	5.9	5.2	6.2	6.4	7.2	6.0
Umsatz	5.0	5.2	5.8	6.1	7.1	5.9
<b>CEFTA Beitrittsländer **</b>						
Export	2.8	3.7	3.7	4.8	3.8	2.8
Import	0.9	1.2	1.4	1.4	1.5	1.1
Umsatz	1.8	2.2	2.4	3.0	2.5	1.9
<b>Heutige CEFTA-Länder</b>						
Export	6.8	8.9	9.0	10.7	10.8	8.6
Import	6.7	6.4	7.6	7.8	8.7	7.1
Umsatz	6.8	7.4	8.2	9.1	9.6	7.8

\* Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn; \*\* Rumänien, Slowenien

Tab. 3: Außenhandel Ungarns mit CEFTA-Ländern<sup>1241</sup>

	1994	1995	1996	1995	1996	1997
				1994	1995	1996
	mio. USD	mio. USD	mio. USD	%	%	%
<b>EXPORT</b>						
<b>CEFTA-Länder</b>	956	1370	1427	143.3	104.2	118.0
<i>CEFTA-Gründungsmitglied.</i>	563	757	929	134.5	122.7	124.3
<i>Tschechien</i>	198	207	290	104.5	140.1	111.8
<i>Polen</i>	222	337	388	151.8	115.1	134.3
<i>Slowakei</i>	143	213	251	148.9	117.8	124.0
<b>Beitrittsländer</b>	393	613	498	156.0	81.2	106.4
<i>Rumänien</i>	197	357	278	181.2	77.9	77.8
<i>Slowenien</i>	196	256	220	130.6	85.9	142.6
<b>IMPORT</b>						
<b>CEFTA-Länder</b>	1095	1205	1403	110.0	116.4	108.8
<i>CEFTA-Gründungsmitglied.</i>	896	982	1167	109.6	118.8	110.8
<i>Tschechien</i>	347	364	487	104.9	133.8	107.7
<i>Polen</i>	193	248	298	128.5	120.2	114.0
<i>Slowakei</i>	356	370	382	103.9	103.2	112.5
<b>CEFTA-Beitrittsländer</b>	199	223	236	112.1	105.8	99.4
<i>Rumänien</i>	119	130	147	109.2	113.1	94.3
<i>Slowenien</i>	80	93	89	116.2	95.7	107.5
<b>Umsatz</b>						
<b>CEFTA-Länder</b>	2051	2575	2830	125.5	109.9	113.4
<i>CEFTA-Gründungsmitglied.</i>	1459	1739	2096	119.2	120.5	116.7
<i>Tschechien</i>	545	571	777	104.8	136.1	109.2
<i>Polen</i>	415	585	686	141.0	117.3	125.2
<i>Slowakei</i>	499	583	633	116.8	108.6	117.0
<b>CEFTA-Beitrittsländer</b>	592	836	734	141.2	87.8	104.1
<i>Rumänien</i>	316	487	425	154.1	87.3	83.7
<i>Slowenien</i>	276	349	309	126.4	88.5	131.9

### 6.3. Pentagonale, Hexagonale und die Zentraleuropäische Initiative

1241 Die Tabellen 3 und 4 wurden uns freundlicherweise vom ungarischen Ministerium für Industrie, Handel und Tourismus (Ipari, Kereskedelmi és Idegenforgalmi Minisztérium) zur Verfügung gestellt.

In den historischen Tagen im November 1989, wenige Tage nach der Öffnung der Berliner Mauer, ergriff Italien die Initiative, eine Kooperationsstruktur aus subnationalen Einheiten in eine auf zwischenstaatlicher Ebene umzubauen. Italien, Jugoslawien, Österreich und Ungarn gründeten die Quadragonale. Im Schatten der atemberaubenden Veränderungen der großen Politik blieb dieser Schritt weitgehend unbeachtet. Während es zur Zeit der Ost-West-Konfrontation vergleichsweise einfach war, die Ziele der Arbeitsgruppe Alpen-Adria festzulegen, war es jetzt relativ schwierig, eine Zielsetzung für die 'neue' Gruppierung zu definieren. Deswegen erklärten die Außenminister der vier Länder auf ihrem Treffen am 11. November 1989 in Budapest ganz allgemein, daß die Gruppe helfen werde, die Atmosphäre in Europa zu verbessern und den Helsinki-Prozeß zu stärken. Das Dokument betonte die Bereitschaft der Teilnehmer, den Aufbau eines vereinten Europa durch die Ausdehnung wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Zusammenarbeit in Gebieten wie Energiewirtschaft, Industrie, Umweltschutz, Verkehr, Bildung, Tourismus, Kultur und Information zu fördern. Zusätzlich wurden die Brückenfunktion nationaler Minderheiten und die Bedeutung grenzüberschreitender Zusammenarbeit benachbarter Regionen gewürdigt.

Auf ihrem Treffen am 20. Mai 1990 verständigten sich die stellvertretenden Außenminister der Quadragonale-Länder auf die Aufnahme der Tschechoslowakei. Dabei wurde berücksichtigt, daß die CSFR seit März 1990 als Beobachter an den Aktivitäten der Gruppe beteiligt war. Viele Beobachter sahen in der Aufnahme der Tschechoslowakei den Versuch einer Neuauflage von *Mittleuropa*, was die Besorgnis mit sich brachte, daß die mitteleuropäische Kooperation eine Art anti-deutscher Koalition werden könnte. Um diesen Verdacht zu zerstreuen, betonten der österreichische Kanzler Vranitzky und Ungarns Ministerpräsident Antall bereits bei ihrem Treffen an der österreichisch-ungarischen Grenze in Sopron im Juni 1990, daß die Pentagonale nicht als anti-deutsch gesehen werden solle. Sie sei vielmehr ein Zusammenschluß im Rahmen des Helsinki-Prozesses, der durch die Förderung wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und kultureller Zusammenarbeit beim Aufbau eines vereinten Europa mithelfen wolle.<sup>1242</sup> Auf ihrem Treffen am 1. August 1990 in Venedig bezeichneten die fünf Staaten die Pentagonale-Initiative als

a new form of co-operation for promoting joint efforts, taking into consideration the emergence of a new era in Europe [...] a follow-up to the former quadrilateral co-operation established in Budapest on 10 and 11 November 1989 [...] a component of a much broader European architecture [...] a level of co-operation which will be helpful in bringing those mem-

---

1242 Vgl. Péter Sárközy, Central European Initiative and Hungary 1993: Interview with Prime Minister József Antall, in: Central European Initiative and Hungary 1993, Budapest 1993, S. 5.

ber countries not yet participating in - or candidates to - the EC, closer to the European Community.<sup>1243</sup>

Das "Policy Document of the Pentagonale Initiative" führte folgende Ziele auf: Herstellung und Stärkung im gegenseitigen Nutzen liegender partnerschaftlicher Strukturen, Zusammenarbeit in konkreten Fragen unter Nutzung der Komplementarität und Nachbarschaft der beteiligten Länder, Entwicklung eines Systems, das Minderheiten praktische Möglichkeiten zur Bewahrung ihrer Identität bietet, "while awaiting a broader codification of such matters within the framework of the Helsinki process and the Council of Europe"<sup>1244</sup>, Beiträge zur Festigung von Demokratie, wirtschaftlicher Erholung und Entwicklung, Teilnahme am Aufbau eines neuen Europa und Verbindungen mit anderen regionalen Strukturen.

Das Dokument bezeichnete die folgenden Einzelfelder als geeignet zur Entwicklung gemeinsamer Projekte: Verkehr, Umweltschutz, Energiefragen, Zusammenarbeit zwischen kleineren und mittleren Unternehmen, wissenschaftliche und technologische Zusammenarbeit, Information und Telekommunikation, Bildung, Kultur und Tourismus. Zusätzlich wurden regelmäßige Konsultationen und möglicherweise gemeinsame Standpunkte in politischen Fragen sowie eine interparlamentarische und Nicht-Regierungsebene der Kooperation ins Auge gefaßt.<sup>1245</sup> Auf wirtschaftlichem Gebiet wurde unter dem Vorsitz der Tschechoslowakei eine neue Arbeitsgruppe zu Energiefragen, insbesondere Energieproduktion und -transport, gegründet. Wegen der einschneidenden Kürzungen sowjetischer Rohöllieferungen setzte sich die CSFR dafür ein, im Rahmen der Pentagonale eine Pipeline von Italien über Jugoslawien und Österreich bis in die Tschechoslowakei zu bauen. In der Sozialpolitik gründeten Gewerkschaftsvertreter der Mitgliedsstaaten einen Koordinierungsausschuß. Auf politischem Gebiet schuf das Treffen von Venedig formell eine neue Arbeitsgruppe zu Migrationsfragen unter dem Vorsitz von Ungarn. Zusätzlich wurde ein "ad hoc team" zu Minderheiten, ebenfalls unter ungarischem Vorsitz, eingerichtet. Als Ergebnis ihrer politischen Konsultationen übermittelten die Pentagonale-Länder dem Kopenhagener KSZE-Treffen über die Menschliche Dimension einen Textentwurf, der die Anerkennung nationaler Minderheiten und ihrer kollektiven Rechte forderte.

Wenn man sich die Ziele der Pentagonale genauer ansieht, kann man zu einer etwas erstaunlichen Schlußfolgerung kommen: Während einige Teilnehmerländer diese Kooperation aus politischen Kontroversen heraushalten und auf pragmatische Fragen konzentrieren wollten, waren andere der Meinung, daß sie sich auch mit traditionellen politischen Fragen befassen sollte. Insbeson-

---

1243 Policy Document of the Pentagonale Initiative: Message of the Five Ministers of Italy, Yugoslavia, Austria, Czechoslovakia and Hungary to the 35 members of the CSCE (through the Preparatory Committee of the Paris Summit) and Pentagonale Programme of Work (1990-1992), in: East European Reporter, Vol. 4, No. 3/1990, S. 27.

1244 Ebd.

1245 Vgl. ebd.

dere Ungarn trat dafür ein, daß man sich auch mit einer derart kontroversen Frage wie den Minderheiten beschäftigen sollte. Dies gefährdete, wie sich später zeigen sollte, die Zusammenarbeit der Pentagonale selbst auf Gebieten, auf denen sie unter anderen Bedingungen hätte gedeihen können. Was die Sicherheitsdimension betraf, kam die Pentagonale trotz anfänglicher Erwartungen, daß sie sich "as the nucleus and perhaps model for some future pan-European security process as embodied in the CSCE"<sup>1246</sup> entwickeln könnte, über erste Anfänge nie hinaus, wenn man davon überhaupt sprechen kann.<sup>1247</sup>

Die Frage einer weiteren Vergrößerung der Gruppe durch die Einbeziehung Polens wurde zurückgestellt und von sichtbaren Fortschritten der polnischen Wirtschaftsreformen abhängig gemacht.<sup>1248</sup> In der Zwischenzeit wurde Polen eingeladen, am Außenministertreffen am 17. und 18. Mai 1991 in Bologna als Beobachter teilzunehmen. Auf dem Treffen der Ministerpräsidenten am 26. und 27. Juli 1991 in Dubrovnik wurde das Land als Mitglied aufgenommen, damit war die Hexagonale erreicht. Da Polen eine der vielversprechendsten neuen Demokratien und aktiver Teilnehmer im Visegrád-Rahmen war, bestand aller Grund, seiner Mitgliedschaft in der Pentagonale zuzustimmen. Weil Polen geographisch eine andere Dimension als die bisherigen Mitglieder der Pentagonale darstellt, befürworteten nicht alle Länder seine Aufnahme.

Die Diskussionen in Dubrovnik kreisten um Jugoslawien. Während der österreichische Kanzler eine Erklärung vorschlug, die den souveränen Charakter des jugoslawischen Staatsverbundes in Frage stellte, konnten sich die anderen nicht einmal darüber einigen, ob sich die Hexagonale überhaupt in den Streit einmischen sollte. Aus den Diskussionen von Dubrovnik wurde klar, daß die sechs Staaten in unterschiedlicher Weise von der jugoslawischen Krise betroffen waren. Der Fall Jugoslawien zeigte exemplarisch, daß Zusammenarbeit schwierig wurde, sobald sich die Teilnehmer Fragen der Weltpolitik zuwendeten. Einige Monate später trafen sich die Außenminister von fünf Hexagonale-Ländern in Venedig und setzten die Mitgliedschaft Jugoslawiens aus. Sie beschlossen auch, den Namen in "Zentraleuropäische Initiative" (ZEI) zu ändern. Weiterhin einigten sie sich darauf, den Vorsitz zu Beginn des Kalenderjahrs zu wechseln, anstatt wie bisher bei den Ministerpräsidentenkonferenzen. Infolgedessen übernahm Österreich nach dem Auslaufen des jugoslawischen Vorsitzes Ende 1991 diese Funktion.

Im November 1991 bewarben sich Kroatien und Slowenien um Mitgliedschaft. Die Außenminister gewährten diesen beiden Ländern bei ihrem Treffen in Klagenfurt im März 1992 Beobachterstatus, auf der Konferenz der Ministerpräsidenten in Wien am 17. Juli 1992 wurden sie als Mitglieder aufgenommen. Bosnien-Herzegowina wurde auf dem Außenministertreffen am 17.

---

1246 Vgl. East European Reporter, a.a.O. (Anm. 3), S. 54.

1247 Vgl. Monika Wohlfeld, From Vacuum to Limbo: The Crisis in Regional Security Cooperation in Central Europe, Paper presented at the conference "Security Options of the Former WTOs", Wilton Park, 20-22 May 1994, S. 3.

1248 Vgl. David Shumaker, The Origins and Development of Central European Cooperation, 1989-1992, in: East European Quarterly, Vol. 27, No. 3/1993, S. 358.

Juli 1992 als Beobachter und am nächsten Tag durch die Ministerpräsidenten als Vollmitglied aufgenommen. Der Fall Mazedonien war komplizierter als alle vorangegangenen. Mazedonien bewarb sich am 14. Mai 1992 um Mitgliedschaft, es konnte jedoch keine Entscheidung erreicht werden. Man einigte sich darauf, daß Mazedonien als Voraussetzung einer Mitgliedschaft von der internationalen Gemeinschaft als souveräner Staat anerkannt werden müßte, daß das Land ferner die allgemein anerkannten Prinzipien von Demokratie und Marktwirtschaft sowie die internationalen Verhaltensregeln der Schlußakte von Helsinki und der Charta von Paris annehmen und umsetzen müsse. Auf dem regulären Treffen der ZEI-Außenminister am 22. März 1993 bewarb sich Mazedonien erneut um Mitgliedschaft. Schließlich einigten sich die Ministerpräsidenten auf ihrem Treffen am 16. und 17. Juli 1993 in Budapest, Mazedonien als Mitglied aufzunehmen.

Auf ihrem Klagenfurter Treffen am 21. März 1992 stimmten die Außenminister darin überein, die Bewerbungen von Belarus, Bulgarien, Rumänien und der Ukraine zunächst nicht weiter zu behandeln. Sie drückten jedoch ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit aus und stimmten der Teilnahme von Experten aus den genannten Ländern an den Arbeitsgruppen zu. Im Frühjahr 1994 wurden Belarus, Bulgarien, Rumänien und die Ukraine assoziierte Mitglieder der ZEI mit der Option auf baldige Vollmitgliedschaft, wie das ZEI-Gipfeltreffen im Sommer 1994 feststellte.<sup>1249</sup> Auf dem Treffen der Regierungschefs am 7. Oktober 1995 in Warschau wurden die Außenminister ermächtigt, neue Mitglieder aufzunehmen. Auf dem Außenministertreffen am 31. Mai und 1. Juni 1996 in Wien wurden denn auch fünf neue Mitgliedsstaaten aufgenommen: Albanien, Belarus, Bulgarien, Rumänien und die Ukraine. Damit hatte die ZEI nunmehr 15 Mitglieder und fast alle möglichen Kandidaten integriert. Diese Schlußfolgerung zogen auch die ZEI-Außenminister, als sie "decided to dissolve the CEI Association Council as it had fulfilled its objective."<sup>1250</sup> Das einzige Land, das noch auf Mitgliedschaft wartet, ist Moldau. Dieses Land hatte 1996 einen Aufnahmeantrag gestellt, die Außenminister empfahlen "to the CEI Heads of Government [...] to accept the country as a full member to CEI at their next summit meeting in Graz in November 1996."<sup>1251</sup> Die Aufnahme fand am 8. November 1996 in Graz statt.<sup>1252</sup> Die weitere Ausdehnung der ZEI wird begrenzt bleiben. Nach dem Dayton-Abkommen fanden es die Regierungschefs an der Zeit, mit Jugoslawien (Serbien und Montenegro) Kontakt aufzunehmen "with a view to participating in the initiative, as one of the successor states of the FRY".<sup>1253</sup> Mit dem Beitritt von Belgrad wird die Zahl der ZEI-Teilnehmerstaaten auf 17 ansteigen und damit die Grenze der

---

1249 Vgl. Central European Summit, in: RFE/RL Daily Report, No. 135, 19.7.1994.

1250 Vgl. Final Document, Meeting of the Ministers for Foreign Affairs of the Member States of the Central European Initiative, Vienna, 1.6.1996, Punkt 3, S. 1.

1251 Vgl. ebd., Punkt 4, S. 1.

1252 Vgl. Final Document, Meeting of the Heads of Government of the Central European Initiative, Graz, 9.9.1996, Punkt 2, S. 1.

1253 Vgl. ebd., Punkt 29, S. 7.

Funktionsfähigkeit erreichen. Weitere Aufnahmen werden daher nicht in Erwägung gezogen.<sup>1254</sup> Das bedeutet, daß die Russische Föderation, die ebenfalls Interesse an einer Mitgliedschaft gezeigt hatte, nur "on the basis of the particular relationship"<sup>1255</sup> mit der ZEI zusammenarbeiten wird. Am Schlußtag der Konferenz nahmen die Teilnehmer mit Interesse einen Artikel in einer der renommiertesten Tageszeitungen des Gastlandes, "Die Presse", zur Kenntnis. Dort heißt es über die ZEI: "Es läßt sich kaum bemängeln, welche Inhaltslosigkeit sich hinter dieser Überschrift verbirgt." Und: "Die Initiative hat ihre eigene Überflüssigkeit längst restlos bewiesen." Und schließlich: "Es gibt offenbar nichts Gemeinsames, was die kleineren und mittleren Staaten zwischen Deutschland und Rußland verbindet, was eine Kooperation nur unter diesen Staaten sinnvoll machen würde."<sup>1256</sup> Die Hoffnung der ZEI-Teilnehmerstaaten dürfte sein, daß dieser Artikel nicht einen tiefgehenden Wandel der Außenpolitik Österreichs gegenüber den Ländern jenseits seiner östlichen und nordöstlichen Grenzen darstellt, obwohl die Meinung verbreitet ist, daß seit der Aufnahme Wiens in die EU das Interesse des Landes an Mitteleuropa erheblich gesunken ist.

Die Teilnehmerstaaten beschlossen, die Aktivitäten der Initiative zu straffen. Arbeitsgruppen, die während eines Kalenderjahres keine Aktivitäten verzeichneten, sollen eingestellt werden.<sup>1257</sup> Prioritäten will man bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und ganz besonders bei Verkehrsprojekten setzen. Wegen der wachsenden Sorge in verschiedenen Teilnehmerländern einigten sich die Regierungschefs auf eine gemeinsame Anti-Drogenpolitik.<sup>1258</sup> Schließlich wurde mit Beteiligung der EBRD ein Rahmenabkommen über die Teilnahme der ZEI am Wiederaufbau Bosnien-Herzegowinas abgeschlossen.<sup>1259</sup>

Unter den Teilnehmerstaaten der ZEI finden sich Mitglieder der NATO, der EU, Folgestaaten früherer nichtpaktgebundener und früherer nichtsovjeterischer Warschauer Pakt-Staaten, schließlich Folgestaaten der Sowjetunion. Angesichts der Unterschiede in ihrer politischen Entwicklung wird es schwer sein, innerhalb der Gruppe einen Wertekonsens zu finden, der ihr Zusammenhalt verleihen könnte. Substantielle politische Zusammenarbeit über Meinungsaustausch hinaus ist daher unwahrscheinlich. Angesichts des Ressourcenmangels ist zudem fraglich, wie intensiv die wirtschaftliche Kooperation werden kann. Trotz dieser wesentlichen Einschränkungen ist die ZEI nicht funktionslos. Ihre künftig mögliche Rolle erinnert stark an die Ziele, die die vier Gründungsmitglieder vor dem Ende des Ost-West-Konflikts verfolgten.

---

1254 Vgl. Júlia Szászi, Új súlypontok a KEEK működésében [Neue Schwerpunkte im Funktionieren der ZEI], in: Magyar Hírlap, 9.11.1996.

1255 Final Document, 9.9.1996, a.a.O. (Anm. 84), Punkt 28, S. 7.

1256 Andreas Unterberger, Mitteleuropas Ende, in: Die Presse, 9.11.1996.

1257 Vgl. Final Document, 9.9.1996, a.a.O. (Anm. 84), Punkt 6, S. 3.

1258 Vgl. ebd., Punkt 8, S. 3.

1259 Vgl. Júlia Szászi, Magyarország koordinálja Kelet-Szlavónia újjáépítését [Ungarn koordiniert den Wiederaufbau von Ostslawonien], in: Magyar Hírlap, 11.11.1996.

Zu jener Zeit nahm die Gruppe eine Brückenfunktion ein. Dies könnte sich in der Zukunft mit einigen Änderungen wiederholen. Die ZEI könnte als Forum für einen Meinungsaustausch zwischen west-, mittel- und osteuropäischen Ländern dienen in einer Zeit, in der sich die politische Landkarte Europas durch die schrittweise Erweiterung westlicher Institutionen verändert. Sicherlich gibt es auch andere Foren wie die OSZE und den Europarat, die hier eine nützliche Rolle spielen. Wenn es jedoch gelänge, die Zusammenarbeit bei größeren wirtschaftlichen und insbesondere Infrastrukturprojekten aufrechtzuerhalten, könnte bei Ländern, die nicht mit einer Integration in westliche Strukturen rechnen können, das Gefühl vermieden werden, daß eine neue Mauer errichtet werde. Die ZEI könnte eines der Foren werden, in denen die drei großen europäischen Regionen zusammenarbeiten.

Der Bürgerkrieg in Jugoslawien rückte die zu optimistische Vorhersage des italienischen Außenministers de Michelis zurecht, daß es das Hauptziel der Initiative sei, als Instrument zur wirtschaftlichen und sozialen Integration in die EG zu dienen. Nach seiner Ansicht hätte dies in fünf bis zehn Jahren erreicht werden können. Darüber hinaus wurde die Eignung der Gruppe für diese Rolle insgesamt in Frage gestellt.<sup>1260</sup> Der ZEI-Rahmen war berühmt für seine pragmatische Art mit klarer Betonung von Wirtschafts- und insbesondere Infrastrukturprojekten. In dieser Hinsicht lag das Problem darin, daß die meisten Teilnehmerstaaten mit Ausnahme Italiens und Österreichs Kapital- und Technologieempfänger sind, und die wirtschaftliche Kapazität dieser beiden entwickelten Länder eindeutig unzureichend ist, um die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, daß Italien mit dem Mittelmeerraum auch noch eine andere geographische Dimension aufweist und nicht allein daran interessiert ist, die Beziehungen zu Mitteleuropa zu entwickeln und dort erhebliche Ressourcen zu investieren.

Wegen des dramatischen Zusammenbruchs von Jugoslawien, der 'samtenen Trennung' der Tschechoslowakei, Fragen im Zusammenhang mit den ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern und der wirtschaftlichen Krise im Westen sind die wirtschaftlichen Aufgaben der ZEI zusammengeschrumpft.<sup>1261</sup> Infolgedessen erwies sich die ad hoc-Gruppe zu Minderheiten als eine der aktivsten Arbeitsgruppen der Hexagonale und später der ZEI. Sie legte unter anderem einen gemeinsamen Vorschlag für das Genfer Expertentreffen der KSZE über nationale Minderheiten vor. Das ursprüngliche Mandat der Gruppe wurde von der Ministerpräsidentenkonferenz in Wien 1992 verlängert, Ungarn als Vorsitzland hatte an dieser Frage ein besonderes Interesse. Die Gruppe diskutierte von Zeit zu Zeit die Situation der Minderheiten in den verschiedenen Mitgliedsländern der ZEI, etwa in Slowenien, Kroatien, Polen und der Slowakei.

---

1260 Vgl. Shumaker 1993, a.a.O. (Anm. 80), S. 358-359.

1261 Vgl. Alfred A. Reisch, *The Central European Initiative: To Be or Not To Be?*, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 34, 27.8.1993, S. 30.

Bei ihrem Treffen im März 1993 in Budapest waren die Außenminister bereit, die "idea of convening a CEI conference on Minorities, as proposed by Hungary"<sup>1262</sup>, zu unterstützen, dieser ungarische Vorschlag ist in der Erklärung des Treffens enthalten.<sup>1263</sup> Zu einem späteren Zeitpunkt wurde der Entwurf des Dokuments als italienisch-ungarische Initiative bezeichnet.<sup>1264</sup> Die Arbeitsgruppe einigte sich bei ihrem Treffen in London im April 1993, einen Entwurf für ein rechtlich verbindliches Dokument auszuarbeiten, das auf einer ZEI-Konferenz zu Minderheiten auf hohem politischen Niveau angenommen werden sollte. Das Dokument sollte die Anwendung der einschlägigen internationalen politischen Verpflichtungen und rechtlichen Normen auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes, angepaßt an die spezifischen Bedürfnisse der ZEI-Region, konkretisieren.<sup>1265</sup> Trotz des ungarischen Vorsitzes sowohl in der Arbeitsgruppe zu Minderheiten als auch in der ZEI im Jahre 1993 schlug dieser Versuch fehl. Einige Staaten waren gegen ein Dokument, das kollektive Minderheitenrechte enthielt, die Slowakei zeigte dies offen.<sup>1266</sup> Später unterstützte auch Prag die slowakische Position,<sup>1267</sup> während Polen schwankte, die Idee aber nicht unterstützte.<sup>1268</sup> Nach einem Treffen der ZEI-Außenminister drückte der stellvertretende slowakische Außenminister die Hoffnung aus, daß die Tagesordnung nach der Übernahme des ZEI-Vorsitzes durch Italien von wirtschaftlichen Fragestellungen beherrscht sein werde und nicht länger von jenen politischen Themen, die von Ungarn betont würden.<sup>1269</sup> Schließlich wurde das ZEI-Instrument zu Minderheiten auf dem Außenministertreffen am 19. November 1994 in Turin angenommen, aber nur von fünf Mitgliedsländern unterzeichnet.<sup>1270</sup> Der ungarische Außenminister appellierte in seiner Rede auf dem Turiner Treffen an die Mitgliedsstaaten, das Instrument für andere Staaten, namentlich die der ZEI assoziierten Staaten, zu öffnen.<sup>1271</sup> Slowenien schloß sich später den Unterzeichnern an.<sup>1272</sup> Als Rumänien auf dem Gipfeltreffen in Sarajevo im November 1997

1262 Géza Jeszenszky, Opening Statement (Opening Statement at the Meeting of CEI Foreign Ministers), in: *Current Policy*, No. 6/1993, S. 1.

1263 Vgl. Declaration by the Meeting of CEI Foreign Ministers, Budapest, March 23, 1993, in: Press Release of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary, No. 18/1993, S. 2-3.

1264 Vgl. A KeK a szlovákiai kisebbségrol [Die ZEI zu den Minderheiten in der Slowakei], in: *Népszabadság*, 11.2.1994.

1265 Vgl. The Central European Initiative: History and Present Trends, Budapest 1993, S. 15.

1266 Vgl. Lajos Pietsch, KEK korlátok [Grenzen der ZEI], in: *Magyar Nemzet*, 22.11.1993.

1267 Vgl. Avar, KEK-találkozó Triesztben: Pozsony és Prága a kisebbségvédelem ellen lép fel [ZEI-Treffen in Triest: Bratislava und Prag gegen den Schutz von Minderheiten], in: *Magyar Nemzet*, 5.3.1994.

1268 Vgl. Csaba Nagy, KeK: egyetértés a gazdaságban, megosztottság a kisebbségek ügyében [ZEI: Einigkeit bei der Wirtschaft, geteilte Meinung in der Minderheitenfrage], in: *Népszabadság*, 7.3.1994.

1269 Vgl. Csaba Nagy, KeK: Nincs összhang nemzetiiségi ügyekben [CEI: Keine Harmonie in den Nationalitätenfragen], in: *Népszabadság*, 7.3.1994.

1270 Vgl. CEI Instrument for the Protection of Minority Rights, S. 11.

1271 Vgl. László Kovács, Statement at the Meeting of Foreign Ministers of the Central European Initiative, in: *Current Policy*, No. 18/1994, S. 3.

1272 Vgl. Final Document, 1.6.1996, a.a.O. (Anm. 82), Punkt 14, S. 3.

unterzeichnete, stieg die Zahl der Parteien auf zehn.<sup>1273</sup> Dessen ungeachtet blieb die Akzeptanz des Abkommens begrenzt. Dennoch war seine Annahme ein Erfolg für die ungarische Diplomatie, unter anderem deswegen, weil die sozialistisch-liberale Koalition es abschließen konnte, die weniger vehement als ihre Vorgängerin für Minderheitenrechte eintrat. So konnte die neue Regierung zeigen, daß sie in einem Bereich aktiv und erfolgreich war, der die Priorität der konservativen Koalition gewesen war.

Die ZEI war vor allem als pragmatische Kooperationsplattform bei nicht kontroversen Fragen erfolgreich. In diesem Sinne kann sie weiter als Verbindungselement zwischen EU-Mitgliedern, Kandidaten und Nicht-Kandidaten (Belarus und die Ukraine) dienen. Leider sind einige Fragen, die die ZEI direkt betreffen, in hohem Maße politisiert worden, wie sich an den Diskussionen zeigte, die man auf dem ZEI-Gipfel in Sarajewo über die EU-Erweiterung führte. Nach Presseberichten betonten die Delegationsleiter Italiens und Österreichs dort, daß die Erweiterung der Europäischen Union als offener Prozeß gesehen werden müsse. Der ungarische Außenminister schloß sich dem an und fügte hinzu, daß die Beitrittsgespräche nur mit denjenigen Ländern beginnen sollten, die die Bedingungen hinreichend erfüllen. Sein rumänischer Kollege reagierte darauf heftig und betonte, daß eine solche Lösung ungerecht sei. Dieses Muster der Erweiterung würde zur Errichtung neuer Mauern in Europa beitragen. Dieselbe Ansicht vertrat der Außenminister der Slowakei.<sup>1274</sup>

Darüber hinaus steht die ZEI vor dem Problem, daß sich ihre Wirtschafts- und Infrastrukturprojekte immer noch vorrangig auf das Gebiet ihrer Gründungsmitglieder beziehen, während diejenigen Staaten, die später dazugestoßen sind, am Rande der subregionalen Kooperation stehen. Dies wurde stillschweigend anerkannt, als man betonte, die ZEI werde die Zusammenarbeit "in particular on assistance to strengthen the capacity of the least advanced member countries"<sup>1275</sup> konzentrieren. Darüber hinaus haben die ZEI-Mitglieder begriffen, daß die Zukunft nicht in der Kooperation einer möglichst großen Zahl von Ländern mit divergierenden Interessen und Bedingungen liegt, sondern in der intensiven Zusammenarbeit kleinerer Gruppen in vergleichbarer Situation. Dies wurde vom Gipfeltreffen in Sarajewo anerkannt, wo die Teilnehmer beschlossen, "to direct their co-operation within the framework of the CEI on [...] strengthening co-operation among and between Member States by fostering bilateral, trilateral and various forms of multilateral co-operation [...]"<sup>1276</sup> Diese Erklärung zeigt, daß die Zukunft subregionaler Ko-

---

1273 Vgl. Final Document. Meeting of the Heads of Government of the Member States of the Central European Initiative, Sarajevo, 28.-29.11.1997, Punkt 12, S. 3.

1274 Kódós KEK-Találkozó a bosnyák fővárosban: A kormányfők többségének távollétében miniszterek írták alá a sarajevói nyilatkozatot [Nebliches ZEI-Treffen in der Hauptstadt Bosniens: In Abwesenheit der meisten Regierungschefs unterzeichneten Minister Erklärung von Sarajewo], in: Népszabadság, 1.12.1997.

1275 Sarajevo Declaration of the Central European Initiative's Contribution to a Co-operative and Stable Europe, 29.11.1997, S. 2.

1276 Ebd., S. 1.

operationsnetze mit breiter Mitgliedschaft wie der ZEI in einer subsidiären Vorgehensweise liegt.

#### 6.4. Andere Kooperationszusammenhänge

Als sich 1996 das Zentrum der Instabilität vom nördlichen in Richtung auf das südöstliche Mitteleuropa bewegte, starteten die USA eine Stabilitätsinitiative für diesen Raum. Die "South-east European Cooperative Initiative" (SECI) wollte eine Lücke im Netzwerk der multilateralen Kooperationszusammenhänge in Europa füllen. Anscheinend war die Idee dabei, daß stabile Länder der Region weniger stabile stützen sollten. Von daher war es wesentlich, Ungarn für die Initiative zu gewinnen, ein Land des nördlichen Mitteleuropa, das an das südöstliche grenzt. Ungarn zögerte, man kann auch sagen, es wollte nicht. Der Grund war die Sorge, daß jede Betonung der Verbindungen nach Süden seine Aufnahme in westliche Institutionen behindern oder zumindest verzögern würde. Das Engagement Ungarns war schon deshalb von zentraler Bedeutung, weil Rumänien - ein Land, das seine Zugehörigkeit zu Mitteleuropa betont - seine Beteiligung von derjenigen Ungarns abhängig machte. Ungarn wurde durch einen Brief des US-amerikanischen Präsidenten an den ungarischen Ministerpräsidenten zur Beteiligung eingeladen. Dieser Brief enthielt die indirekte Versicherung, daß eine Beteiligung Ungarns an SECI seine Aussichten auf Westintegration in keiner Weise schmälern würde.<sup>1277</sup> Ungarn schloß sich dem Projekt an, machte aber gleichzeitig deutlich, daß es sich nicht als Teil Südosteuropas betrachtet. So hieß es in der Presseerklärung des ungarischen Außenministeriums vor dem ersten SECI-Treffen: "As a Central European country being responsible for the stability in the region, and interested in its economic development - Hungary will be represented at the event [...]."<sup>1278</sup>

Wenn man die Entwicklung von SECI in ihrem ersten Jahr näher untersucht, kommt man zu folgenden Schlußfolgerungen: Erstens wird die US-Initiative nicht durch adäquate Finanzmittel gestützt. Die US-Regierung gibt für das Projekt ungefähr 60.000 US-Dollar im Jahr aus. Von daher scheint klar zu sein, daß die USA in erster Linie wissen wollen, was in der Region vor sich geht, und nicht beabsichtigen, deren wirtschaftliche Entwicklung über dieses Instrument zu unterstützen. Zweitens brachten die USA die Initiative in der Hoffnung auf den Weg, daß die reicheren Länder aus der Region Mittel aufbringen würden. Obwohl einige Ideen, z.B. der Aufbau eines Registers, wel-

---

1277 Diese Schlußfolgerung konnte man aus dem Brief des US-Präsidenten an den ungarischen Ministerpräsidenten und aus einer Vorlesung ziehen, die der ungarische Außenminister am 5.2.1997 am Genfer Graduate Institute of International Studies hielt. Der Brief von Präsident Clinton wurde in Ungarn veröffentlicht (vgl. Clinton levele Hornnak, in: Magyar Hírlap, 28.11.1996).

1278 Summary in English from the press conference of the Spokesman of the Hungarian Ministry of Foreign Affairs delivered on 3 December 1996, S. 1.

che Grenzübergänge Engpässe darstellen, sinnvoll sind, ist bisher noch nicht klar, ob die Initiative weitere Aufmerksamkeit verdient.

Die Zukunft subregionaler Kooperation liegt, wie oben angesprochen, in der Zusammenarbeit kleinerer Gruppen, die vergleichbare Bedingungen aufweisen. Ungarn beteiligt sich an zwei solcher Netzwerke, eines davon besteht in der dreiseitigen Zusammenarbeit mit Österreich und der Slowakei. Über das offensichtliche Interesse an Kooperation im grenznahen Bereich hinaus diene es dem Zweck, in Bratislava ein Gefühl der Isolation zu vermeiden. Der andere subregionale Rahmen besteht in der neu entstehenden Zusammenarbeit zwischen Italien, Slowenien und Ungarn, die sich auf gemeinsame Interessen in mehreren Feldern stützen kann. Sowohl Slowenien als auch Ungarn gehören zu den aussichtsreichsten Kandidaten für den EU-Beitritt, beide haben wichtige wirtschaftliche Verbindungen zu Italien. Wenn Italien einen Gürtel verdichteter Kooperation in seiner Nachbarschaft entwickeln will, teilweise auch als Gegengewicht zum wirtschaftlichen Einfluß Deutschlands in Mitteleuropa, können die beiden Länder nützliche Partner sein. Darüber hinaus müßte Italien als Mitglied der NATO Interesse an einer Zusammenarbeit mit Ungarn haben, das dem Bündnis wahrscheinlich bald beitreten wird, bzw. mit Slowenien, das Teil der zweiten Runde der NATO-Erweiterung sein wird, falls diese je stattfindet. Alle drei Länder werden dem südlichen NATO-Kommando angehören, Slowenien stellt zudem für Ungarn derzeit die Landverbindung zu NATO-Territorium dar. Wenn Italien seine Erfahrungen an die zwei Länder weitergibt, kann dies die Vorbereitung auf die Mitgliedschaft in der NATO ergänzen.

#### *6.5. Einige Schlußfolgerungen zu subregionaler Kooperation*

Die drei größeren subregionalen Kooperationsstrukturen, an denen Ungarn seit dem Ende des Ost-West-Konflikts beteiligt ist, sind zu etablierten Elementen der zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa geworden. In der Literatur über subregionale Kooperation gibt es zwei Hauptmeinungen. Eine Tendenz überschätzt ihre Bedeutung und erwartet, daß eine derartige Zusammenarbeit Kompensation für die Nichtzugehörigkeit zu jenen westlichen Institutionen bieten könnte, in die die meisten Länder Mittel- und Osteuropas drängen. Dieser Ansatz war für die ersten Jahre nach dem Systemwechsel charakteristisch und erwies sich als völlig illusorisch. Die andere Tendenz geht von der gegenteiligen Meinung aus, daß subregionale Kooperation bedeutungslos sei und jedes Land seinen eigenen Weg gehen und seine eigene Integration in die euro-atlantischen Organisationen verfolgen solle. Dieser Ansatz war charakteristisch für die Zeit nach der Auflösung der Tschechoslowakei und wurde am eloquentesten von der Prager Regierung zwischen 1993 und Mitte 1997 vertreten.

Eine realistische Bewertung liegt wahrscheinlich zwischen diesen beiden Extremen. Subregionale Kooperation kann die Integration in westliche Institutionen nicht ersetzen, sie sollte aber auch nicht vernachlässigt werden. Es ist interessant festzustellen, daß jeweils dasjenige Land subregionaler Kooperation am skeptischsten gegenüberstand, das davon überzeugt war, das am höchsten entwickelte zu sein. Am Anfang widerstrebte es Ungarn, die Kooperation zu vertiefen, seit Mitte 1992 war es die tschechische Führung, die eine Intensivierung multilateraler Beziehungen durchgängig ablehnte. Der hartnäckige Widerstand Prags erleichterte den Politikern in den anderen drei Hauptstädten das Leben. Die Regierungen in Bratislava, Budapest und Warschau waren der Sorge enthoben, ihre Politik subregionaler Kooperation genauer zu bestimmen, da Prag den kleinsten gemeinsamen Nenner bestimmte.

Die Visegrád-Gruppe war als Rahmen politischer Zusammenarbeit besonders erfolgreich bei der politischen Koordination der Absetzbewegung von der Sowjetunion und der Annäherung an westliche Institutionen. Sie wurde zu einer etablierten und anerkannten außenpolitischen Einrichtung. Allmählich wurde jedoch die Bestimmung gemeinsamer Interessen gegenüber der Sowjetunion bzw. Rußland aufgrund der Interessenvielfalt bedeutungslos. Gegenüber dem Westen waren die grundlegenden Parameter politischer Kooperation definiert; die mitteleuropäischen Länder verfolgten nun auf individueller Basis ähnliche Politiken. Es wurde klar, daß die schwersten und dauerhaftesten Probleme der Region wirtschaftlicher Natur sind. Es scheint so, als ob die meisten Beobachter durch die Vorstellung geblendet wurden, daß die Gefahr in Mittel- und Osteuropa ausschließlich in ethnischen Konflikten zu suchen sei, der Krieg im ehemaligen Jugoslawien trug dazu wesentlich bei. Die jüngsten Konflikte, insbesondere der in Albanien 1997 und in geringerem Maße die Unruhen in Bulgarien im selben Jahr, unterstrichen jedoch, daß die Ursachen für innenpolitische Konflikte häufig in wirtschaftlicher und sozialer Verelendung liegen. Insofern scheint die Ersetzung von Visegrád durch CEFTA ein vernünftiger Schritt zu sein, der auf eine Quelle von Instabilität zielt.

CEFTA schien eine geschlossene Gruppe von vier, später fünf Staaten zu sein, die die besten Chancen hatten, sich früh westlichen Institutionen anzuschließen. Da der exklusive Charakter der Gruppe mit dem Beitritt Rumäniens und möglicherweise Bulgariens in den kommenden Jahren entfällt, werden die aussichtsreichsten Kandidaten den einzigen Rahmen verlieren, in dem sie sich bisher versammelten. Zweifellos wird die Erweiterung von CEFTA den wirtschaftlichen Umsatz in der Region steigern. Die Befürchtung der fortgeschrittensten Kandidaten, daß die subregionale Kooperation jenen in der EU Argumente liefern könnte, die die Erweiterung um längere Zeit verschieben wollen, scheint sich nicht zu bewahrheiten. Denn es stellte sich heraus, daß die Beteiligung an der einen oder anderen Gruppe keinen Einfluß auf die Integrationspolitik des Westens hat. Beitrittskandidaten wurden in erster

Linie nach ihrer politischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgewählt und sehr viel weniger aufgrund anderer Überlegungen.

Die Zentraleuropäische Initiative, deren Mitgliedschaft auf 16 angewachsen ist, steht vor anderen Problemen als das CEFTA. Eine subregionale Struktur, in der Länder mit Erfahrung in der Westintegration, Integrationskandidaten und Staaten ohne absehbare Integrationschance zusammenkommen und ihre Meinungen austauschen können, ist notwendig. Die Unzulänglichkeit und das wichtigste Problem der ZEI bestehen darin, daß die Mittel zur Umsetzung der geplanten Projekte abgenommen haben und sich noch immer bei den ursprünglichen Mitgliedern der Gruppe konzentrieren. Infolgedessen hat die ZEI zu wenig mit jener Art pragmatischer Kooperation zu tun, für die sie einst geschaffen wurde. Abzuwarten bleibt, ob der Rahmen mit politischer Substanz gefüllt werden kann, die die projektorientierte Zusammenarbeit ergänzt.

Ungarn, das sich als mitteleuropäisches Land im klassischen Sinne versteht, hat nur zögernd ein Stück weit zur Kenntnis genommen, daß es auch mit dem südlichen Mitteleuropa verbunden ist. Das Land wird in weniger als einem Jahrzehnt Mitglied in den wichtigsten westlichen Institutionen sein und wird zur Stabilisierung der Region in seinem Süden und Südosten beitragen müssen. Es ist von wesentlicher Bedeutung, daß die ungarische Regierung, die bisher keine politische Vision hat, die über die Westintegration des Landes hinausreicht, ihre Verantwortung als 'neues westliches Land' für die Stabilisierung der Region erkennt. Jedes Land und jede Institution, die dazu beiträgt, erweist damit auf längere Sicht auch Ungarn einen Dienst.

Es ist zu früh, um zu beurteilen, ob der derzeit dafür vorgesehene subregionale Rahmen, die SECI, zu diesem Stabilisierungsziel beitragen kann. Nach unserer Auffassung wären dazu wesentliche Änderungen der Anlage von SECI erforderlich. Ungeachtet unserer positiven Beurteilung subregionaler Zusammenarbeit glauben wir, daß die Zukunft eher in der Kooperation kleinerer Gruppen mit vergleichbaren Bedingungen liegt und weniger in großen Kooperationsrahmen mit vielen Ländern. ZEI und SECI sind sinnvoll, wenn sie sich auf entsprechende Substrukturen stützen können.

## IV. Bedingungen, Ziele und Konzepte ungarischer Außenpolitik 1990 bis 1997: Versuch einer Bilanz

Ungarn ist ein kleines Land, auch wenn es in dem zersplitterten Mitteleuropa zu den Größeren der Kleinen zählt. Welche Ziele Ungarn für seine Außenpolitik auch immer formulieren mag, es kann deren äußere Rahmenbedingungen nicht aus eigener Kraft grundlegend verändern, schon gar nicht im direkten Zugriff oder kurzfristig. Umgekehrt wirkt das außenpolitische Umfeld sehr direkt auf die Zentralbereiche dessen ein, was als Innenpolitik verstanden wird: Wachstum, Wohlstand, Modernisierungschancen. Ungarn ist damit, in der anschaulichen Formulierung von Inotai, eher ein 'policy taker' denn ein 'policy maker'. Daraus folgt keineswegs, daß gestaltende Außenpolitik nicht mehr möglich wäre und außenpolitisches Handeln zum bloßen Vollzug einer von vorgegebenen Bedingungen determinierten Politik verkümmern müßte. Wohl aber folgt daraus, daß der Zusammenhang zwischen den gegebenen Rahmenbedingungen und möglichen außenpolitischen Zielen enger ist als bei größeren Ländern (die sich eher Illusionen hingeben können), wenn auch keineswegs starr, und der politische Spielraum zur Erreichung dieser Ziele kleiner. Die Außenpolitik eines kleinen Landes wie Ungarn steht damit vor der Aufgabe, mit ihren Ressourcen jeder Art sparsam umzugehen, sie effektiv einzusetzen. Weil der Zusammenhang zwischen Außenpolitik und der Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft besonders eng ist, die Mittel knapp sind, und das Bedingungs Umfeld kurzfristig kaum verändert werden kann, schlagen außenpolitische Fehler im Falle kleinerer Länder rasch auf Wohlstands- und Wachstumschancen durch. Ungarns Außenpolitik kommt damit hohe Bedeutung für die Entwicklungschancen des Landes zu.

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist die bedeutendste Trennlinie in Europa wieder die zwischen arm und reich, verstanden in umfassendem Sinne als wirtschaftlich-gesellschaftliches Entwicklungsniveau. Ungarn gehört zu den reichsten der armen Länder Europas, es liegt aber nahe an der Wohlstandszone und der Abstand zwischen seinem Niveau und dem der am wenigsten entwickelten westeuropäischen Länder ist nicht allzu groß. Wenn das Land in die Kategorie der Ärmeren unter den Reichen aufrücken will, muß es unter allen Umständen dem Club der Wohlhabenden in Europa beitreten. Dies allein ist zwar keine Garantie für den Erfolg. Aber ohne die Mitgliedschaft in der Europäischen Union mit ihren vielfältigen Gratifikationen, ihrer vertieften Kooperation und der Möglichkeit, die Spielregeln zu beeinflussen, denen Ungarn wie die anderen Länder der Region ohnehin schon unterliegt, ist ein Aufschließen zum Wohlstands- und Entwicklungsniveau Westeuropas gänzlich unmöglich. Dies ist weder aus eigener Kraft zu erreichen noch allein durch subregionale Kooperation. Daher ist das Ziel der wirtschaftlich-politischen Westintegration alternativlos. Auch wenn Ungarn in wenigen

Jahren der EU beitreten sollte, ist die Integration in den Westen ein Prozeß, der in Jahrzehnten zu messen ist. Sein Inhalt bestünde darin, daß Ungarn von seiner traditionellen (halb-)peripheren Position an den Rand des Entwicklungszentrums rücken und damit in wirtschaftlichem, gesellschaftlichem und politischem Sinn zum Bestandteil Westeuropas werden würde. Dies wäre etwas historisch Neues, das weit über die kulturell-geistige Identifikation mit Europa hinausreicht, die Ungarn seit jeher zeigt. Eine erfolgreiche Modernisierung ist für Ungarn jedoch nur denkbar, wenn sein heute großenteils wirtschaftlich depressives Umfeld (Rumänien, Serbien, Ukraine) langfristig ebenfalls in den Prozeß der Integration oder zumindest verdichteter Kooperation einbezogen wird. Von daher muß es einerseits im ungarischen Interesse liegen, daß die Westintegration nicht an seiner Ost- und Südgrenze haltmacht, andererseits wird sich das Land in dem ihm möglichen Integrationsstempo nicht von weniger entwickelten Ländern bremsen lassen wollen.

Noch aber ist Ungarn eines der Schlüsselländer Mitteleuropas und es kann diesen Status einseitig weder aufheben noch kündigen. Das Land ist sowohl den Risikopotentialen ausgesetzt, die in die Region hineinwirken oder innerhalb von ihr vorhanden sind, als auch selbst in zentraler Weise Teilnehmer an den Konfliktstrukturen der Region. Ersteres betrifft Risikostrukturen, in die Ungarn nicht als Teilnehmer verwickelt ist, deren Auswirkungen es aber mittelbar, im Extremfall auch unmittelbar betreffen. Beispiele hierfür sind die Risiken im Zusammenhang mit Rußland, der Ukraine und Serbien. Ungarns Ziel besteht hier darin, sich gegen diese Risiken so weit wie möglich abzuschotten, wenn möglich durch Integration in die westlichen Sicherheitsorganisationen. Zweitens geht es um die spezifischen Konfliktstrukturen zwischen Ungarn und seinen Nachbarn, vor allem mit Rumänien und der Slowakei, mit dem Kern des Minderheitenproblems. Das Beispiel Serbiens, das *auch* in diese Kategorie fällt, zeigt, daß die verschiedenen Risiko- und Konfliktstrukturen nicht trennscharf abschließen, sondern sich überschneiden. Ungarns Ziele bestehen hier zum einen in einer Verbesserung der Nachbarschaftsverhältnisse, zum anderen in der Unterstützung der ungarischen Minderheiten bei der Durchsetzung und Sicherung ihrer Rechte. Vom Verhalten Ungarns kann abhängen, ob Konflikte eskalieren oder eingedämmt werden können, Ungarn kommt eine zentrale Rolle zu für Stabilität an der Nahtstelle zwischen Nord- und Südmitteleuropa.

An dieser hier idealtypisch skizzierten Zielstruktur ungarischer Außenpolitik ist zweierlei bemerkenswert: Erstens wurde sie in ihren Grundzügen, nicht jedoch in der Gewichtung und Ausgestaltung ihrer Einzelelemente, sowohl von der Antall- als auch von der Horn-Administration geteilt, beide Regierungen nannten die drei grundlegenden Ziele Westintegration, kooperative Nachbarschaftsverhältnisse und die Durchsetzung von Minderheitenrechten. Diese Kontinuität in den Zielen verweist auf den Umstand, daß sich diese großen-

teils aus dem außen- und innenpolitischen Bedingungs- umfeld ergeben und von einer neuen Regierung nicht voraussetzungslos neu definiert werden können. Zweitens ist offensichtlich, daß die Zielstruktur in sich mehrfach widersprüchlich ist und daß sich diese Widersprüche primär nicht aus Fehlern einzelner Regierungen ergeben, sondern aus der objektiven Widersprüchlichkeit des Bedingungs- umfelds ungarischer Außenpolitik. Ebenso offensichtlich ist, daß die beiden Regierungen ganz unterschiedlich vorgegangen sind, um diese Widersprüche aufzulösen oder zu glätten, sowohl hinsichtlich einer unterschiedlichen Priorisierung und Verknüpfung der Einzelziele als auch der angewandten Methoden. Eine Durchsicht der Hauptfelder ungarischer Außenpolitik unter den Regierungen Antall und Horn zeigt, daß der Kontinuität in den Zielen und den dahinter stehenden Problemen ein Wandel bei der Wahl der Lösungsansätze und Mittel gegenübersteht.

Beide Regierungen maßten der Westintegration Ungarns die oberste Priorität zu, beide setzten dabei das Hauptgewicht zunächst auf den Beitritt zur EU, und bei beiden verschob sich dieser Schwerpunkt im Laufe der Amtsperiode in Richtung NATO-Beitritt. Und dennoch unterscheidet sich das Integrationsverständnis der Regierungen Antall und Horn in wichtigen Aspekten. Die Antall-Regierung wollte einen schnellen Beitritt zur EU, beitreten sollte ein kleiner Kreis von Ländern: die Visegrád-Gruppe. Die damit verbundene Abkoppelung anderer, insbesondere Rumäniens, wurde nicht nur in Kauf genommen, sondern zumindest teilweise auch aktiv betrieben, etwa bei der Ablehnung des rumänischen Wunsches, der Visegrád-Gruppe beizutreten. Ihren Wunsch nach einem schnellen EU-Beitritt begründeten Antall und Jeszenszky mit dem Recht der Visegrád-Länder auf eine Sonderbehandlung, das sich diese durch ihre Rolle bei der Befreiung vom sowjetischen Kommunismus und ihre Vorreiterrolle bei der Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft verdient hätten. Aus dieser Sicht war der Westen moralisch verpflichtet, Polen, die Tschechoslowakei und Ungarn so rasch wie möglich in seine Reihen (wieder) aufzunehmen. Dazu trat die ideologische Überzeugung, daß die Integrationsgrenzen tendenziell mit der Grenze des westlichen Christentums zusammenfallen und damit die Drei bzw. Vier ein-, andere aber eher ausschließen würden. Den Beitritt zur EU verstand die Regierung Antall in einem kulturell-politischen Sinne, zu dem in wachsendem Maße der Wunsch nach westlichem Schutz trat, als Reintegration Ungarns in 'den Westen' und damit als die Wiedereinsetzung des Landes in eine Rolle, die ihm aufgrund seines historischen Selbstverständnisses und seiner historischen wie aktuellen Verdienste um den Westen berechtigterweise zukommen müßte. Die wirtschaftliche Dimension fand durchaus die Aufmerksamkeit von Ministerpräsident und Außenminister, sie wurde von ihnen aber fast ausschließlich als Warnung vor einer neuen wirtschaftlichen Spaltung Europas sowie als Forderung nach mehr westlicher Hilfe formuliert. Das komplexere Konzept der Modernisierung, das erstens viel stärker auf die Wechselwirkung von Eigen-

anstrengung und Außenbeiträgen, zweitens auf eine ganzheitliche Sicht von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik und drittens auf die Ausrichtung aller Bemühungen an marktwirtschaftlich-kapitalistischen Grundsätzen und Methoden orientiert, war der Regierung Antall als ganzer fremd, wenn auch nicht einzelnen ihrer Mitglieder (Kádár). Dies kann kaum erstaunen, wenn man die Wirtschaftspolitik dieser Administration betrachtet: Sie wies keine durchgehende Linie auf, war häufigen Schwankungen und Kurswechseln ausgesetzt, notwendige Strukturreformen (Staatshaushalt, Sozialsysteme) wurden nicht in Angriff genommen. Dafür ist andererseits eine deutliche Neigung zum 'Politisieren mit der Wirtschaft' zu erkennen. Die Beispiele hierfür reichen vom Wunsch der Regierung, einen nationalen christlichen Mittelstand zu schaffen, über die ideologisch induzierte, aber ökonomisch verfehlte Kompensationspolitik in der Landwirtschaft bis hin zu gewissen Ressentiments gegenüber dem 'Auslandskapital', um das man gleichzeitig warb. Es gibt nicht den geringsten Grund, an der Aufrichtigkeit des Bekenntnisses der Antall-Regierung zur Marktwirtschaft zu zweifeln, aber ihr praktisches Verständnis von Marktwirtschaft zeigte deutlich paternalistisch-politiklastige Züge und war damit inhärent begrenzt. Dies wirkte sich zum einen negativ auf die wirtschaftliche Vorbereitung Ungarns auf den EU-Beitritt aus, die trotz vieler Fortschritte in einzelnen Sektoren (z.B. Rechtsanpassung) und der zielorientierten Politik einzelner Ressorts (Ministerium für Internationale Wirtschaftsbeziehungen) insgesamt nicht auf der Grundlage eines konsistenten strategischen Konzepts betrieben wurde. Daraus entstand in Ungarn und mehr noch im Westen der Eindruck, das das Land im Vergleich mit anderen Transformationsländern, insbesondere Tschechien, zurückgefallen sei, zumindest hinter seine eigenen Möglichkeiten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes wurde immer wieder pessimistisch oder zumindest skeptisch beurteilt, am häufigsten in der kurzen Amtszeit von Finanzminister Békesi. Da die wirtschaftliche Transformation die gleichzeitige Lösung verschiedenster Aufgaben erfordert, kann dabei ohnehin leicht der Eindruck des Scheitern entstehen. Von daher ist den meisten Entscheidungsträgern bewußt, daß die Entwicklungschancen eines Landes auch von psychologischen Faktoren abhängen, von der externen Perzeption, die ein Land hervorruft. Deswegen ist die Aufgabe, ein positives Bild zu schaffen, von zentraler Bedeutung. Das konnte die Regierung Klaus ungeachtet der ungelösten Probleme der tschechischen Wirtschaft bemerkenswert gut, während Ungarn gelegentlich schlechter dastand, als es der Realität entsprach.

Obgleich die wirtschaftlichen Versäumnisse der Regierung Antall originär innenpolitischer Natur waren, hatten sie doch erhebliche Auswirkungen auf den außenpolitischen Marktwert Ungarns und dürften damit mittelbar zu den wichtigsten außenpolitischen Defiziten der Antall-Ära zählen. Zum anderen beeinflussten die Auffassungen der Antall-Regierung von (Markt)Wirtschaft auch ihr Integrationsverständnis, das ebenfalls stark politikorientiert war zu

Lasten der Gewichtung notwendiger wirtschaftlicher Voraussetzungen. Wenn der Westen nur wolle, dann könne Ungarn der Union (und der NATO) beitreten. So richtig die Betonung des politischen Willens für den Prozeß der EU-Erweiterung ist, im Verbund mit den Begründungen des ungarischen Anspruchs auf EU-Mitgliedschaft und der Vernachlässigung der wirtschaftlichen Vorbereitung des Landes darauf nahm seine Betonung voluntaristischen Charakter an.

Von daher ist es nicht erstaunlich, daß im letzten Amtsjahr Antalls die Frage des NATO-Beitritts oberste Priorität gewann. Dafür gab es eine Reihe von Gründen. Erstens meinte man, hier schneller voranschreiten zu können als beim EU-Beitritt, der in jeder Hinsicht nur quälend langsam vorankam. Das Motiv war hier also Kompensation: Vor dem übergeordneten Ziel der Westintegration und begünstigt durch das Fehlen eines Modernisierungskonzepts erschienen EU- und NATO-Beitritt als funktionale Äquivalente. Diese Sichtweise wurde zweitens dadurch begünstigt, daß man die EU-Mitgliedschaft unter Antall und noch stärker unter Boross als Sicherheitsfrage begriff und der Stellenwert der sicherheitspolitischen Integration für die Antall/Boross-Regierung im Zeitablauf deutlich stieg. An erster Stelle der Bedrohungsperzeption stand dabei trotz unmittelbarer Nähe und Betroffenheit nicht Serbien, sondern Rußland, wobei sich hier traditionelle Russenfurcht mit der ideologisch bedingten Wahrnehmung eines neuen braun-roten 'nationalen Sozialismus' in Rußland verband. Die argumentative Absicherung des Wunsches nach NATO-Mitgliedschaft war widersprüchlich: Obwohl die Regierung diese Forderung offen mit der potentiellen Bedrohung durch Rußland begründete, argumentierte sie andererseits, daß der Beitritt gerade wegen der guten Beziehungen zwischen den beiden Ländern, insbesondere zwischen Antall und Jelzin, möglich sei. Zudem dekretierten Jeszenszky und Antall ganz einfach, daß die NATO-Erweiterung im Interesse Rußlands läge, ohne sich dabei durch russische Einwände irritieren zu lassen. Folgerichtig führte man mit Rußland keinen Dialog über eine mögliche NATO-Erweiterung bzw. deren Rahmenbedingungen, sondern beschränkte sich auf Appelle an den Westen, diesen Schritt endlich zu vollziehen, bevor sich das 'window of opportunity' wieder schließe. Der im letzten Jahr der Regierung Antall deutlich hervortretende Hinweis auf diese vorübergehende Gelegenheit - die Schwächephase Rußlands, die zu einer NATO-Erweiterung zu nutzen sei - widersprach deutlich allen Beteuerungen, daß dieser Schritt im russischen Interesse läge. Drittens war der wachsende Stellenwert des NATO-Beitritts auch mit dadurch bedingt, daß die Antall-Regierung ab 1992 Minderheitenprobleme als Sicherheitsfrage zu verstehen begann und sich von einer NATO- oder EU-Mitgliedschaft eine bessere Ausgangsposition zur Einwirkung auf Nachbarländer, insbesondere Rumänien, erhoffte. Dieser Gesichtspunkt hängt eng mit dem überragenden Stellenwert zusammen, den die Minderheitenpolitik ab 1991 für die gesamte Außenpolitik der Regierungen Antall und Boross gewann. Das

Integrationsverständnis der Regierung wurde in wachsendem Maße von Sicherheits- und Minderheitenaspekten dominiert, oft überhöht durch ideologische Momente, während die wirtschaftlich-gesellschaftliche Dimension zunehmend in den Hintergrund trat. Dies spiegelte die wirtschafts- und innenpolitischen Probleme und Defizite der konservativen Koalition wider und führte zu einer Außenpolitik, die sich nicht als Instrument einer (nicht existierenden) Modernisierungsstrategie verstehen konnte und sich statt dessen auf die Verbindung von Sicherheits- und Minderheitenfragen konzentrierte, zu deren Ausgestaltung als Problem die konservative Koalition selbst nicht unwesentlich beitrug.

Im Gegensatz dazu formulierte die Regierung Horn zumindest konzeptionell einen klaren Zusammenhang zwischen Modernisierung und dem Beitritt zur EU, dem sie zu Beginn ihrer Amtsperiode deutlich die oberste Priorität zumäß. In seiner praktischen Bedeutung wurde dieses Konzept jedoch durch eine Reihe von Entwicklungen untergraben. Erstens brauchte die Regierung ein dreiviertel Jahr, um sich trotz der katastrophalen makroökonomischen Entwicklung auf ein Stabilisierungspaket zu einigen, das erst im allerletzten Moment und unter größtem Druck, auch seitens des IWF, zustande kam. Dabei spielte die Hoffnung der Regierung und insbesondere des Ministerpräsidenten ein Rolle, die harten Sparmaßnahmen durch einen Großkredit von der EU vermeiden zu können. Parallelen zu den Erwartungen der Antall-Regierung auf westliche Hilfe sind nicht zu übersehen. Zweitens tat sich die sozialistisch-liberale Koalition schwer, mit den notwendigen Strukturreformen zu beginnen, was ohne Zweifel auf das breite Spektrum der in dieser Koalition versammelten Kräfte und die Verschiedenheit, ja Gegensätzlichkeit der von ihnen repräsentierten sozialen Interessen zurückgeht. Drittens zeigte sich die Regierung bis jetzt nicht fähig, über erste Anfänge hinaus ein konsistentes Modernisierungsprogramm auszuarbeiten, geschweige denn umzusetzen. Ungeachtet dieser konzeptionellen Schwäche hat sich das Land aber sowohl in wirtschaftlicher wie in politischer Hinsicht erfolgreich entwickelt. Auch wenn die innenpolitische Vision fehlte, die Praxis wies eine gewisse Richtung auf. Die weitgehend erfolgreiche Fortsetzung der von der konservativen Regierung eingeleiteten Privatisierung, die weitere Festigung demokratischer Institutionen, der Beginn der Konsolidierung in einem wichtigen Teilbereich des Sozialsystems, bei den Renten und Pensionen, und die unzweideutige Westorientierung der Außenpolitik waren wichtige Elemente dieser Entwicklung. Dagegen sind auf dem Gebiet der Bekämpfung von Korruption und Kriminalität noch nicht die Erfolge erreicht worden, die angesichts des künftigen EU-Beitritts wünschenswert wären.

In ihrer taktischen Linie zum EU-Beitritt verfolgt die Regierung einen Einzelländeransatz, jedes der Kandidatenländer soll der EU nach den eigenen Fähigkeiten beitreten können, und hat damit die Orientierung auf einen Beitritt der Visegrád-Gruppe aufgegeben. In völliger Übereinstimmung mit ihrer

Amtsvorgängerin verfolgt sie das Ziel, daß Ungarn so schnell wie möglich beitreten soll. Der Verzicht auf den Gruppenansatz mit seinem ideologischen Beiwerk qualifiziert diese Haltung eher als Ausdruck der normalen Konkurrenz unter den Kandidatenländern denn als bewußte Tendenz, andere abkoppeln zu wollen. Die Regierung Horn erhebt nicht mehr den Anspruch, daß Ungarn wegen historischer und aktueller Verdienste bevorzugt zu behandeln sei, auch wenn dieses Thema, zumal im Verhältnis zu Deutschland, manchmal unausgesprochen mitschwingt. Auf praktischer Ebene hat Ungarn seinen Widerstand gegen eine Erweiterung der Visegrád-Gruppe zumindest insofern aufgegeben, als es der Aufnahme Sloweniens und Rumäniens in die CEFTA zustimmte und auch gegenüber der Mitgliedschaft weiterer Länder offen ist. Dies kann von diesen Ländern als ein nicht nur politisch-symbolisches Signal dafür verstanden werden, daß Ungarn auch ihren EU-Beitritt bejaht und unterstützt, selbst wenn es den seinen davon in keiner Weise abhängig machen will.

Aber schon im Frühjahr 1995 rückte das Thema NATO-Beitritt an die erste Stelle. Der Grund dafür dürfte in dem kompensatorischen Bemühen gelegen haben, der Öffentlichkeit angesichts der wirtschaftspolitischen Versäumnisse der Regierung ein Hoffnungsthema anzubieten und Vorwürfen der Opposition, die Regierung sei sicherheitspolitisch unzuverlässig, entgegenzutreten. Wie zu Zeiten Antalls war man nun der Meinung, daß ein NATO-Beitritt nicht so schwierig, schneller zu erreichen und im Ergebnis der effektivste Weg zur EU-Mitgliedschaft sei. Horn und Kovács haben Rußland jedoch niemals als Bedrohung bezeichnet, statt dessen begründeten sie das Ziel der NATO-Mitgliedschaft mit dem dadurch erreichten Stabilitätswachstum. Die Annäherung an die westliche Hauptdenkrichtung, daß eine Erweiterung des Bündnisses nicht zu einer neuen europäischen Spaltung führen dürfe, und Rußland stärker in das westliche Strukturgeflecht integriert werden müsse, führte dazu, daß Ungarn diese mit eigenen Initiativen unterstützte. Das Verhältnis zu Rußland ist damit bei voller Kontinuität des Ziels, so rasch wie möglich die NATO-Mitgliedschaft Ungarns zu erreichen, pragmatischer und geschäftsmäßiger geworden. Das hohe Maß an Widersprüchlichkeit, das die Begründung der Regierung Antall für einen NATO-Beitritt kennzeichnete, ist bei der Regierung Horn auf das im Westen 'normale' Niveau zwischen Sicherheit *vor* und Sicherheit *mit* Rußland gefallen. Der Faktor Minderheiten stellt keine kurzfristig taktische Motivation für den Beitritt Ungarns zu EU und NATO mehr dar, was Ungarns Integrationschancen nicht unwesentlich verbessert haben dürfte.

Der erste Schwerpunkt der Ost- und Regionalpolitik der Regierung Antall bestand in der Herauslösung Ungarns aus den sowjetischen Herrschaftsstrukturen in Mitteleuropa durch deren Auflösung in enger Zusammenarbeit mit Polen und der Tschechoslowakei. Ob Auflösung der WVO, neuer Grundlagenvertrag mit der Sowjetunion oder Abzug deren Truppen - diese Aufgaben hat

die Regierung unter der persönlichen Führung des Ministerpräsidenten kühl und pragmatisch gemeistert. Sie hat dabei stets verhandelten Lösungen den Vorzug gegeben und der Versuchung einseitiger Schritte widerstanden, die damals innenpolitisch durchaus hätten Chancen haben können. Der Beitrag Ungarns zum Abbau des alten Ostblocks bei gleichzeitiger Annäherung an die EG stellt das frühe außenpolitische Meisterstück der Antall-Regierung dar, auf das sich ihr Selbstbewußtsein wesentlich gründete. Rückblickend zeigt sich jedoch, daß die Beseitigung der alten Strukturen leichter war als der Aufbau neuer, zumal im Verhältnis zu Partnern, mit denen alte Konflikte bestehen, die in der neuen Situation nach dem Bruch von 1989/1990 nicht, wie erhofft, sogleich einer Lösung näherkamen, sondern sich zunächst eher verschärften. Für diese alt-neue Problemkonstellation hatte niemand fertige Lösungsansätze, derjenige der Regierung Antall, die handeln mußte, verband denn auch historisch tradierte mit neuen Elementen. In ihrem ersten Amtsjahr behandelte die Regierung die Minderheitenpolitik als einen Schwerpunkt unter anderen, erst ab Mitte 1991 rückt diese, zweifellos in Reaktion auf die Konflikte in der Slowakei, in Serbien und vor allem in Rumänien, ins Zentrum der Außenpolitik. Die Regierung übernahm nun den gesamten Forderungsplafonds der ungarischen Minderheiten einschließlich der Forderung nach 'Autonomie' und ohne deren Charakter zu klären. Gleichzeitig räumte sie den Minderheitenverbänden ein Vetorecht ein und machte sie damit zu einem Faktor für die ungarische Innenpolitik. Ungarn forderte ein den bisherigen Standard wesentlich übersteigendes Regelungsniveau für Minderheitenrechte und stellte damit weitreichende Ansprüche an seine Nachbarn. Dies um so nachdrücklicher, als die Regierung Antall gutnachbarlich-kooperative Beziehungen bald von einer entsprechenden Behandlung der Minderheiten abhängig machte. Dazu kam die verheerende Wirkung des politischen Junktims zwischen Grenz- und Minderheitenfrage: Mit der unterschiedlichen Behandlung der Ukraine einerseits und Rumäniens und der Slowakei andererseits machte Budapest die Anerkennung der Unveränderbarkeit der Grenzen von einem Entgegenkommen bei Minderheitenrechten abhängig. Auch wenn einige innerhalb der konservativen Koalition von einer Zukunft geträumt haben mögen, in der die friedliche Veränderung von Grenzen möglich wäre, so war dies wohl nicht das Ziel der Regierung Antall als solcher. Sie fand jedoch nicht die Kraft, einen Schlußstrich unter die Grenzfrage zu ziehen und setzte sie statt dessen als 'bargaining chip' ein. Innenpolitisch öffnete dies bis in die Regierungspartei MDF hinein Spielräume für originär revisionistische Kräfte. Für diejenigen unter Ungarns Nachbarn, die wirklich an ein Wiederaufleben eines ungarischen Grenzrevisionismus glaubten oder es aus taktischen Gründen nur vorgaben, war dies Anlaß genug, um laute Anklagen zu erheben. Dies fiel um so leichter, als der ungarische Ministerpräsident viel zu lange zögerte, die durch Csurka personifizierten Probleme in seiner eigenen Partei zu bereinigen. Da das angestrebte Niveau für Minderheitenrechte nicht auf bi-

lateral Ebene durchsetzbar war, sollte zum einen der Westen dafür gewonnen werden, motiviert durch die Darstellung von Minderheiten- als Sicherheitsproblemen. Tatsächlich hatte es im Westen nach 1989 eine Tendenz zum Ausbau von Minderheitenrechten gegeben, diese hatte ihren Höhepunkt aber schon mit der Kopenhagener KSZE-Konferenz von 1990 erreicht und war danach abgeflaut. Die Regierung Antall wollte jedoch lange nicht wahrhaben, daß es alle größeren EU-Länder aus handfesten Eigeninteressen für gefährlich hielten, die ungarischen Vorstellungen von Autonomie und kollektiven Rechten zum europäischen Standard zu erheben. Als westliche Länder Ungarn 1993 gegen seinen Willen dazu brachten, die Aufnahme der Slowakei und Rumäniens in den Europarat zuzulassen, war dieser Weg gescheitert. Die andere Durchsetzungsstrategie sah vor, mit geeigneten Ländern modellhafte Regelungen zu schaffen, um darüber den Druck auf andere zu erhöhen. Dies gelang jedoch nur mit Staaten, in denen die ungarische Minderheit entweder relativ klein ist (Ukraine, Slowenien) oder in denen es gar keine gibt (Rußland). Die gemeinsame Minderheitenerklärung mit Rußland war zudem kontraproduktiv, weil sie den (unzutreffenden) Eindruck erweckte, Ungarn habe mit Rußland einen mächtigen Bündnispartner in Sachen Minderheitenrechte gewonnen, einen Partner obendrein, der den Einsatz militärischer Mittel zum Schutz 'seiner' Minderheiten nicht ausschließt. Insgesamt erreichte die Regierung Antall nicht nur kaum etwas gerade für jene der ungarischen Minderheiten, die dies besonders nötig hatten, sondern blockierte zugleich den Ausbau von Kooperationsbeziehungen mit den entsprechenden Mehrheitsregierungen. Die wechselseitige Blockade von Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik führte dazu, daß weder Ungarn noch seine der EU assoziierten Nachbarn einem der wichtigsten Kriterien von EU und NATO gerecht werden konnten, nämlich Streitigkeiten vor einem Beitritt beizulegen. Zwar wußte man in Budapest, daß der Westen nicht bereit war, ungelöste subregionale Probleme zu importieren, die konservative Koalition war aber nicht fähig, daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Die 'Antall-Doktrin' begann, das überragende außenpolitische Ziel Ungarns, die Westintegration, zu belasten. Die Regierung Horn trat mit dem Anspruch auf, das Gleichgewicht zwischen den drei traditionellen Zielen ungarischer Außenpolitik, das im Verlauf der Amtszeit der alten Administration verloren gegangen sei, wiederherzustellen. Doch hinter dieser bescheidenen, auf Kontinuität und geringe Angreifbarkeit bedachten Fassade stand eine neue Politik, die zwar die drei Einzelziele Westintegration, Nachbarschaftsbeziehungen und Minderheitenrechte weiterverfolgte, sie aber in einer neuen Hierarchie ordnete und das Forderungsniveau beim Minderheitenschutz senkte. Zum Schlüssel für alle drei Teilziele wurde die Nachbarschaftspolitik. Kooperation mit Rumänien und der Slowakei sollte langfristig die Bedingungen für die dort lebenden Minderheiten verbessern und gleichzeitig den Weg nach Westen sichern. Dazu mußte das für den Minderheitenschutz angestrebte Regelungsniveau auf den bestehenden

europäischen Standard beschränkt werden. Die neue Regierung reduzierte damit Ungarns Forderungen an seine Nachbarn und erhöhte die Wirkung dieses Schritts dadurch, daß sie sich sofort bereit erklärte, die Unveränderbarkeit der Grenzen definitiv anzuerkennen. Forderungen nach territorialer Autonomie und kollektiven Rechten gab die sozialistisch-liberale Koalition spätestens mit der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages mit Rumänien auf. Die Reduzierung des Forderungsniveaus machte es möglich, die Probleme auf bilateraler Ebene zu lösen und Grundlagenverträge mit der Slowakei und Rumänien abzuschließen, ohne daß der Westen zu Hilfe gerufen werden mußte. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Westen für die Regulierung der Nachbarschaftsbeziehungen zu Rumänien und zur Slowakei und für den Abschluß von Grundlagenverträgen keine wichtige Rolle mehr gespielt hätte. Dabei waren die allgemeinen Stabilitätserwartungen des Westens nur ein Faktor, der die Parteien beeinflusste. Darüber hinaus stellten westliche Instanzen auch deutlicher formulierte Anforderungen. Im Falle der Beziehungen zur Slowakei wurden diese im Rahmen des Stabilitätspakts gebündelt, bezüglich der Beziehungen zu Rumänien griffen verschiedene Akteure, von der US-Regierung bis zum Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, unmittelbar in den Prozeß ein.

Die Grundlagenverträge 'lösen' die Minderheitenprobleme schon deshalb nicht unmittelbar und schon gar nicht kurzfristig, weil kein zwischenstaatlicher Vertrag ein problematisches Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit innerhalb eines Staates lösen kann. Sie leisten aber dreierlei: Sie dämmen erstens die Konflikte ein und reduzieren ihr Eskalationspotential von der innergesellschaftlichen auf die zwischenstaatliche Ebene. Zweitens schaffen sie einen kooperativen Rahmen für die langfristige Bearbeitung des Problems, in dem auch die Republik Ungarn ihren legitimen Platz hat. Das gilt auch dann noch, wenn sich, wie in der Slowakei, die Minderheitensituation kurzfristig sogar noch verschlechtert. Und drittens liefern sie für Ungarn wie für seine Nachbarn das unerläßliche Gütesiegel zum Eintritt in die westlichen Organisationen. Die Grundlagenverträge stellen die erste wirkliche Chance dar, den historischen Konflikt zwischen Ungarn und seinen Nachbarn allmählich aufzuheben, seit es diesen Konflikt gibt.

Betrachtet man das Verhältnis der Regierung Antall zu ihren wichtigsten außenpolitischen Partnern, dann zeigt sich, daß Ungarn viel forderte und nicht allzuviel zu geben hatte. Vom Westen forderte man nicht nur wirtschaftliche Hilfe und militärischen Schutz, Integration so rasch wie möglich, sondern auch Rückenstärkung in Sachen Minderheiten. Umgekehrt aber war Ungarn nicht in der Lage, das zu bieten, wonach der Westen am dringlichsten verlangte, nämlich Beiträge zu subregionaler Stabilität und Kooperation. Aber auch die Unfähigkeit der Antall-Administration zu wirtschaftlicher Konsolidierung und ihr eigenwilliges Verständnis von Marktwirtschaft fanden Beachtung. Ungarns Ansprüche und Forderungen stützten sich mehr und mehr auf

sein politisches Bekenntnis zum Westen und auf die Verdienste der Jahre 1989 bis 1991 und immer weniger auf Erfolge in der Zeit danach. Trotz der grundlegenden politischen Verbundenheit, die nie in Frage gestellt war, waren auf beiden Seiten Anzeichen von Ungeduld nicht zu übersehen: Im Westen begann man, ungarische Forderungen als übertrieben und die Außen-, aber auch die Innenpolitik als zu nationalistisch zu empfinden. Umgekehrt zeigte sich die Antall-Regierung zunehmend enttäuscht über den Westen und reagierte mit Klagen und später auch Anklagen ('appeasement'). Dasselbe Mißverhältnis zwischen Nachfrage und Angeboten war im Verhältnis Ungarns zu seinen Nachbarn zu beobachten: Die Regierung Antall forderte von diesen eine tiefgreifende Verhaltensänderung in Sachen Minderheiten, zu der die von ethnischem Nationalismus geprägten Mehrheiten dieser Länder zumindest kurzfristig und ohne kooperative Einbindung gar nicht in der Lage waren. Umgekehrt hatte Budapest damals nicht viel anzubieten, weder in der für die Nachbarn traumatischen Frage der Grenzen noch in der insbesondere für Rumänien heiklen Frage des Einschlusses in den Prozeß der Westintegration. Insgesamt verfolgte die Regierung Antall eine kurzfristig orientierte und direkt angelegte außenpolitische Strategie: Die angestrebten Ziele wurden mit hohen Forderungen direkt angesprochen, verschiedene Themen zudem durch Junktims gekoppelt. Daraus resultierte eine Überforderung der Möglichkeiten ungarischer Außenpolitik (und ihrer Partner), die ohne die Möglichkeit zur Schwerpunktsetzung auf allen Gebieten gleichgewichtig tätig werden mußte und sich obendrein durch die selbst auferlegten Junktims die Hände band. Im Ergebnis konnte auch ein hohes Aktivitätsniveau abnehmende Erträge nicht verhindern.

Im Vergleich dazu bedeutet die Außenpolitik der Regierung Horn einen Rationalisierungsschnitt, der aussichtsreiche Schwerpunktsetzungen erst wieder ermöglicht. Die Politik der sozialistisch-liberalen Koalition bot dem Westen mehr, entlastete ihn obendrein in bestimmten Feldern und hat damit die Möglichkeiten, die Kraft Ungarns auf die Westintegration zu konzentrieren, wesentlich verbessert. Die wichtigste Leistung der Regierung stellen die beiden Grundlagenverträge dar, die von der Europäischen Union als das notwendige Minimum an kooperativer Konfliktregulierung betrachtet werden. Der Umstand, daß damit Minderheitenregelungen auf bilateraler Ebene erreicht werden konnten, entlastete die westeuropäischen Länder von dem als unangenehm empfundenen Anspruch, in diese Frage selbst einzugreifen. Auch die erfolgreiche Stabilisierungspolitik der vergangenen drei Jahre hat Ungarn Anerkennung eingebracht, die in der Einigung mit dem IWF und der Aufnahme des Landes in die OECD ihren Niederschlag fand. Den Nachbarländern hatte die Regierung Horn ebenfalls mehr anzubieten: Erstens einen definitiven Verzicht auf Grenzänderungen; zweitens ein wesentlich niedrigeres Forderungsniveau bei Minderheitenrechten, das diese Länder akzeptieren konnten, so daß drittens Abmachungen getroffen werden konnten, von denen beide

Seiten hinsichtlich einer künftigen Westintegration profitieren. Beim Themenkomplex Nachbarn-Minderheiten verfolgt die Regierung Horn eine langfristig orientierte, indirekte Strategie: Durch Kooperation und möglichst europäische Integration sollen die innergesellschaftlichen Bedingungen in den Nachbarländern so verändert werden, daß die dortigen Mehrheiten den Minderheiten mehr Rechte einräumen. Diese Strategie, deren Wirkungshorizont buchstäblich außer Sicht liegt, war politisch nur deshalb so schnell durchzusetzen, weil die ungarische Gesellschaft mehrheitlich die Sorge um die Minderheiten geringer bewertet als Modernisierung und Wohlstand im eigenen Land. Die Außenpolitik der Regierung Horn entkoppelte nicht nur Antalls Junktum zwischen kooperativen Nachbarschaftsbeziehungen und Minderheitenrechten, sondern beseitigte damit gleichzeitig wesentliche Hürden auf dem Weg zur Westintegration. Damit ist die ungarische Außenpolitik der für die Antall-Ära typischen Tendenz zu andauernder Überforderung entkommen und hat die Fähigkeit zur Schwerpunktsetzung zurückgewonnen.

Jeder Vergleich der Politik einer Regierung mit der einer anderen, wie wir ihn hier für Ungarn angestellt haben, ist zumindest teilweise insofern methodisch fraglich, als sich seine Bedingungen fortlaufend ändern. Andererseits blieb die Grundkonstellation ungarischer Außenpolitik dieselbe. Angesichts der Tatsache, daß die Parteien der heutigen Koalition die Außenpolitik der konservativen Regierung über Jahre hin weitgehend mitgetragen haben, ist zu fragen, was sie im Gegensatz zur heutigen Opposition zu einem Kurswechsel veranlaßt hat. Zwei Faktoren scheinen dafür ursächlich zu sein: erstens eine veränderte Bewertung des außenpolitischen Kräfteverhältnisses und damit verbunden der Rolle Ungarns und zweitens der unterschiedliche Stellenwert des ideologischen Faktors. Beide Koalitionen durchliefen zu verschiedenen Zeiten verschiedene Lernprozesse bezüglich der Rolle Ungarns in der europäischen Politik. Als die Regierung Antall ihr Amt antrat, erreichte die ungarische Sonderrolle ihren Höhepunkt, kurz bevor sie zu Ende ging. Ungarn hatte nicht nur Wesentliches zum Ende der sowjetischen Herrschaft in Mitteleuropa beigetragen, die Dankesbezeugungen aus dem Westen unterstrichen es fast täglich; es war auch beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft 'leader in transition', wie Außenminister Jeszenszky einmal sagte. Diese besondere Rolle war die Basis für das Selbstbewußtsein der Regierung Antall, das sie zum einen privilegierte Behandlung durch den Westen verlangen ließ und sie andererseits zu der Auffassung führte, Ungarn könne in bestimmten Fragen eine europäische Pilotrolle spielen und eine Brückenfunktion zwischen Mittel- und Osteuropa einnehmen. Antall und Jeszenszky bemerkten zwar sehr wohl, daß die ungarische Sonderkonjunktur um die Jahreswende 1990/1991 zu Ende ging, sie hielten dies aber für ein vorübergehendes Phänomen und weigerten sich anzuerkennen, daß es eines von Dauer war. Ein wesentlicher Grund für diese Wahrnehmungsverengung war, daß die konservativen Außenpolitiker ein meist historisierend vorgetragenes ideologisches

Sendungsbewußtsein entwickelt hatten, das sie gegen 'schlechte' Nachrichten zunehmend immunisierte. So hielt man auch an Forderungen und Politiken fest, für die es kaum noch internationale Unterstützung gab. Bemerkenswert war dabei allerdings das Nebeneinander von durchaus pragmatischer interessegeleiteter Tagespolitik und ideologischen Obertönen. So brachte man es fertig, eine Reihe von Abkommen mit Rußland abzuschließen, den Freund Jelzin zu loben und gleichzeitig vor einem neuen russischen 'nationalen Sozialismus' zu warnen, vor dem der Westen Ungarn beschützen müsse. Auch im Fall der jugoslawischen Folgekriege gelang es, von zwei politischen Beinahe-Unfällen abgesehen, eine hochkomplizierte Austarierung objektiv widersprüchlicher Interessen durchzuhalten. Aus der Tatsache, daß die ideologische Politik parallel zur Tagespolitik verlief und diese mit wenigen Ausnahmen nicht störte, kann jedoch nicht geschlossen werden, daß sie ohne Bedeutung war. Sie war vielmehr von großem Gewicht, was das positive Handeln der Regierung betraf. Eine der ungarischen Interessenlage entsprechende und vor allem durchhaltbare Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik scheiterte vor allem an der nationalistischen Verengung der Politik der Regierung Antall.

Daß auch Ministerpräsident Horn von Illusionen über eine privilegierte ungarische Rolle nicht frei war, zeigte sein Versuch, mit Unterstützung von Bundeskanzler Kohl von der EU einen Sonderkredit über zwei Milliarden ECU zu bekommen, der mit einer bitteren Enttäuschung endete. Abgesehen von dieser Einzelaktion hatten die Parteien der sozialistisch-liberalen Koalition aus der Opposition heraus erlebt, wie die Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik der Regierung Antall auf wachsende Widerstände traf, auch und gerade im Westen. Obleich sie diese Politik weithin mitgetragen hatten, erkannten sie, wenn auch erst relativ spät formuliert, daß die Fortsetzung dieser Politik die oberste Priorität, die Westintegration, gefährden oder zumindest belasten müßte, und daß Ungarn nicht in der Lage wäre, das außenpolitische Bedingungssumfeld wesentlich zu verändern. Dies führte zu der bekannten Konsequenz, Zuschnitt und Forderungsniveau der Minderheitenpolitik den Bedingungen und Kräfteverhältnissen anzupassen anstatt diesen trotzen zu wollen, wie dies Antall versucht hatte. Dabei kam der späteren sozialistisch-liberalen Koalition zum einen die jahrzehntelange außenpolitische Erfahrung von Politikern wie Horn und Kovács zugute, Erfahrungen, die Antall und Jeszenszky niemals hatten sammeln können. Zum anderen standen MSZP und SZDSZ der nationalistischen Stimmung, die das konservative Lager zunehmend prägte, weitaus distanzierter gegenüber bzw. teilten sie nicht. Dies bedeutet nicht, daß diese beiden Parteien die Sorge um die ungarischen Minderheiten aufgegeben hätten, das wird - legitimerweise - keine ungarische Partei je tun. Aber sie begannen nach neuen Wegen zu suchen. Dabei war das Gewand der Kontinuität, in das sie ihren neuen Ansatz kleideten, nicht nur dem Wunsch geschuldet, Angriffsflächen zu verringern. Es ist auch Ausdruck der

Tatsache, daß die Parteien der heutigen Koalition die Politik der Vorgängerregierung über weite Strecken mitgetragen haben und das Ziel, die Minderheiten zu unterstützen, unter allen Parteien völlig unstrittig ist. Die Propagierung einer 'neuen' Außenpolitik wäre angesichts dieses starken Moments von Kontinuität kaum verständlich gewesen. Dennoch unterstreichen zwei Faktoren eher das Moment des Wandels als das der Kontinuität zwischen den Außenpolitiken der Regierungen Antall und Horn: Der erste betrifft die neue Prioritätensetzung im Verhältnis der drei Schwerpunkte ungarischer Außenpolitik; der zweite besteht in dem Vorsatz, die Außenpolitik anders und besser als bisher umzusetzen.

Ungarns Außenpolitik verfügt heute über klare Vorstellungen bezüglich der Westintegration und auch in bezug auf eine Nachbarschaftspolitik mit dem Ziel, gute oder zumindest akzeptable Beziehungen zu erreichen. Weniger klar ist, was jenseits der Westintegration, die immer mehr zu einer innenpolitischen Angelegenheit wird, auf der außenpolitischen Tagesordnung des Landes stehen wird. Ungarn wird bald die Gelegenheit haben, seine Interessen innerhalb der westlichen Institutionen zu vertreten. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß es diese Chance nicht in verantwortungsbewußter Weise entsprechend dem politischen Gewicht des Landes nutzen wird. Seine Fähigkeit zur Bewältigung auch größerer Aufgaben multilateraler Diplomatie hat Ungarn als (nichtständiges) Mitglied des VN-Sicherheitsrates 1992/1993 und als Vorsitzland der OSZE im Jahre 1995 unter Beweis gestellt. Eine andere und noch offene Frage ist, welche neuen außenpolitischen Zielvorstellungen jenseits von Westintegration und unmittelbarer Nachbarschaftspolitik entwickelt werden können, etwa hinsichtlich der langfristigen Aufgabe der Stabilisierung des südmitteleuropäischen Raumes südlich von Ungarn.

Der Beobachtungszeitraum dieser Studie umfaßt lediglich acht Jahre. In einer weltpolitischen Umbruchsituation war dies jedoch eine entscheidende Phase für Ungarn. Das Land ist in dieser kurzen Frist wesentlich näher an den Westen herangerückt. 1991 mußte seine Regierung noch kämpfen, damit das Ziel des Beitritts zur Europäischen Union im Assoziierungsabkommen wenigstens Erwähnung fand, dieses Jahr beginnen Beitrittsverhandlungen. Innerhalb von wenig mehr als einem halben Jahrzehnt ist das ein Qualitätssprung, zu dem beide Regierungen wesentlich beigetragen haben, der aber auch beweist, daß die Union begonnen hat, sich auf die neue Lage ernsthaft einzustellen. Ungarn, der Reformvorreiter, hat seine Standortvorteile trotz zahlreicher wirtschaftspolitischer Fehler und Versäumnisse gewahrt. Mag der Vorsprung, den das Land einmal hatte, auch geschmolzen sein, und bis zu einem gewissen Grade ist dies zwangsläufig, so führt Ungarn immer noch deutlich bei der Summe der mikroökonomischen Indikatoren, bei Auslandsinvestitionen und auch bei der Eingliederung in die internationale Arbeitsteilung. Noch konnten sich diese Vorteile nicht in einem höheren Wohlstandsniveau niederschlagen, viele in Ungarn sind heute ärmer, als sie es 1990 waren. Die weiterhin not-

wendige Konsolidierung durchzustehen, sozial auszutarieren, in einen Modernisierungskurs überzuleiten und bei all dem die Gewißheit zu vermitteln, daß diese Opfer sinnvoll sind, darin besteht wohl die aktuelle Kernaufgabe ungarischer Politik. Und schließlich: Ungarn, das 'Mutterland' der zweitgrößten Minderheit in Europa, ist dabei, mit seinen Nachbarn eine Verständigungsbasis zu finden. Krisenszenarien, wie sie 1992 nicht ohne Grund verbreitet waren, findet man heute nicht mehr. Zwar sind die Konflikte zwischen Ungarn und seinen Nachbarn nicht 'gelöst' und sie können dies auch nicht sein. Es ist jedoch gelungen, einen Rahmen für die gemeinsame Konfliktbearbeitung zu schaffen. Eine militärische Austragung des Konflikts ist ganz undenkbar geworden. In der Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik ist Ungarn über seinen Schatten gesprungen. Dies durchgesetzt zu haben, ist das Verdienst der sozialistisch-liberalen Koalition.

Jenes traditionelle Gefühl des Alles-ist-möglich-auch-das-Schlimmste, das in den Jahren, als um Ungarn herum Staaten zerbrachen und Kriege begannen, so reichlich Nahrung fand, ist heute zumindest objektiv nicht mehr begründbar. Ungarn kann sich jetzt auf die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft sowie auf die Eingliederung in den westlichen Zusammenhang konzentrieren.

# Literatur- und Quellenverzeichnis

## 1. Dokumentationen, Nachschlagewerke und Jahrbücher

- Bloed, Arie* (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Basic Documents, 1993-1995*, The Hague/London/Boston 1997.
- Bugajski, Janusz*, *Ethnic Politics in Eastern Europe. A Guide to Nationality Policies, Organizations, and Parties*, Armonk, N.Y./London 1994.
- Bundesministerium der Justiz*, *Schutz nationaler Minderheiten in Europa. Texte, Materialien, Erläuterungen zum Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten*, Bonn o.J.
- The Democratic Alliance of Hungarians in Romania*, *Documents 1*, Cluj 1994.
- *Documents 4*, Cluj 1995.
- Eurostat*, *Europa in Zahlen*, Brüssel/Luxemburg 1995.
- *Jahrbuch '95*, Brüssel/Luxemburg 1995.
- Fastenrath, Ulrich* (Hrsg.), *KSZE. Dokumente der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, Neuwied/Berlin 1992, Loseb.-Ausg.
- Frowein, Jochen A./Rainer Hofmann/Stefan Oeter* (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2*, Berlin u.a. 1994.
- Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH* (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1995*, Baden-Baden 1995 (ff.).
- The International Institute for Strategic Studies*, *The Military Balance 1993-1994*, London 1993.
- Kernig, C. D.* (Hrsg.), *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. IV*, Freiburg/Basel/Wien 1971.
- NATO Information Service* (Hrsg.), *Das Atlantische Bündnis 1949-1989. Tatsachen und Dokumente*, Brüssel 1990.
- OECD Economic Surveys - Hungary 1995*, Paris 1995.
- OECD Economic Surveys - Hungary 1997*, Paris 1997.
- Segert, Dieter/Csilla Machos*, *Parteien in Osteuropa. Kontext und Akteure*, Opladen 1995.
- Simma, Bruno/Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte - Ihr internationaler Schutz*, 3., neu bearb. Auflage, München 1992.
- Stockholm International Peace Research Institute* (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford u.a. 1994 (ff.).
- Vienna Institute for Comparative Economic Studies* (Hrsg.), *Countries in Transition. WIIW Handbook of Statistics. Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Russia, Slovak Republic, Slovenia, Ukraine*, Wien 1995.
- The World Bank*, *The World Bank Atlas 1995*, Washington, D.C. 1995.

## 2. Amtliche und halbamtliche Publikationen<sup>1279</sup>

*Freie Hansestadt Bremen*, *Statistisches Jahrbuch 1994*.

[*Europäische Gemeinschaften*], *Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Ungarn andererseits*, in: *Deutscher Bundestag, Drs. 12/4274, 4.2.1993, S. 9-258*.

---

<sup>1279</sup> Die Stichworte sind nach ihrer deutschen Bezeichnung geordnet. Innerhalb der Stichworte werden die Publikationen in zeitlicher Reihenfolge genannt.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Weißbuch Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, KOM (95) 163 endg., Brüssel, 3.5.1995.
- Zwischenbericht der Kommission für den Europäischen Rat über die Auswirkungen der Erweiterung um die assoziierten Länder Mittel- und Osteuropas auf die Politiken der Europäischen Union, CSE (95) 605, Brüssel, 6.12.1995.
  - Central and Eastern Eurobarometer, March 1997, No. 7.
  - Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97) 2000 endg., Vol. I, Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union.
  - Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97) 2000 endg., Vol. II, Agenda 2000. Die Erweiterung der Union - eine Herausforderung.
  - DOC/97/8, Brüssel/Straßburg, 15.7.1997, Agenda 2000 - Zusammenfassungen und Schlußfolgerungen der Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen zur Europäischen Union folgender Länder: Bulgarien, Estland, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Rumänien, Slowenien, Slowakei.
  - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97), 2001 endg.
  - Stellungnahme der Kommission zum Antrag Rumäniens auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97), 2003 endg.
  - Stellungnahme der Kommission zum Antrag der Slowakei auf Beitritt zur Europäischen Union, Brüssel, 15.7.1997, KOM(97), 2004 endg.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften/Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.)*, Vertrag über die Europäische Union, Luxemburg 1992.

- Europarat, Parlamentarische Versammlung*, Empfehlung 1201 (1993) betr. ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur Europäischen Menschenrechtskommission, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 1. bis 5. Februar 1993 in Straßburg, Drucksache 12/4572, 15.3.1993, S. 12-16.
- *Political Affairs Committee*, Preliminary Draft Report on the application by the Slovak Republic for accession to the Council of Europe (Rapporteur: Mrs Halonen, Finland, Socialist), AS/Pol (44) 58, Strasbourg, 22 March 1993.
  - Report on the application by Romania for membership of the Council of Europe (Rapporteur: Mr. König, Austria, Group of the European People's Party), Doc. 6901, 19.7.1993.
  - Stellungnahme 175 (1993) betr. den Antrag der Slowakischen Republik auf Mitgliedschaft im Europarat, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die Deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung vom 29. Juni bis 2. Juli 1993 in Straßburg, Drucksache 12/5489, 23.7.1993, S. 15-16.
  - Opinion on the application by Romania for membership of the Council of Europe (Rapporteur: Mr Jansson, Finland, Liberal, Democratic and Reformers Group), Doc. 6918, 20. September 1993.
  - Stellungnahme 176 (1993) betr. den Antrag Rumäniens auf Mitgliedschaft im Europarat, in: Deutscher Bundestag, Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 27. September bis 1. Oktober 1993 in Straßburg; Debatte der Erweiterten Parlamentarischen Versammlung über die Aktivitäten der OECD am 30. September 1993 in Straßburg, Drucksache 12/6095, 9.11.1993, S. 16-17.
  - *Committee on Legal Affairs and Human Rights, Political Affairs Committee*, The Honouring of the commitments entered into by Romania on its accession to the Council of Europe. Memorandum submitted by Mr Jansson (Finland, LDR) and Mr König (Austria, EPP), Rapporteure, AS/Jur (1994) 23, AS/Pol (1994) 18, 3. May 1994.
  - *Commission des Questions politiques*, Projet de note. Engagements pris par la Slovaquie lors de son adhésion (Rapporteur: M<sup>me</sup> Halonen, Finlande, SOC), AS/Pol (1995) 1, Strasbourg, le 5 janvier 1995.

- Address by the Prime Minister of Hungary on the occasion of the 2nd part of the 1995 Session of the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 26.4.1995, in: Council of Europe Press Release, 26.4.1995.
- Richtlinie Nr. 508 (1995) betr. die Einhaltung der von den Mitgliedsstaaten des Europarates eingegangenen Verpflichtungen, in: Unterrichtung durch die deutsche Delegation in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates über die Tagung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 24. bis 28. April 1995 in Straßburg, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1937, 4.7.1995, S. 20-21.
- 1996 Ordinary Session (First Part), 22-26 January 1996, Documents, Working Papers, Vol. II, Doc. 7442, 20 December 1995, Report on the rights of national minorities (Rapporteur: Mr Bindig, Germany, Socialist Group).
- 1996 Ordinary Session (Third Part), 24-28 June 1996, Documents, Working Papers, Vol. VI, Doc. 7572, Report on the protection of the rights of minorities (Rapporteur: Mr Bindig, Germany, Socialist Group), Appendix IV, Opinion of the Venice Commission on the interpretation of Article 11 of the draft protocol to the European Convention on Human Rights appended to Recommendation 1201 (1993), S. 28-36.
- Sitzungsperiode 1996 (3. Teil), 3. Sitzung, Dienstag, 25. Juni 1996, 15 Uhr, Redebeiträge in Deutsch, AS (1996) CR 19.
- 1996 Ordinary Session (Third Part), 24-28 June 1996, Texts Adopted by the Assembly, Recommendation 1300 (1996) on the protection of the rights of minorities.
- *Committee on Legal Affairs and Human Rights*, Slovak Republic: Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe. Introductory Memorandum (Rapporteur: Mr Schwimmer, Austria), AS/Jur (1996), Document declassified by the Committee on Legal Affairs and Human Rights at its meeting on 16 December 1996.

*Conference on Security and Co-operation in Europe*, Annual Report 1994, Wien 1995.

*North Atlantic Assembly, Defence and Security Committee*, A New European Security Architecture: Reflections on Bosnia, Russia and the Hungarian Case for Membership in NATO, Draft Special Report, Mr. Tamas Wachsler (Hungary) Special Rapporteur, May 1993.

- Summary and Brief Account of the Visit to Budapest by President Karsten Voigt, 20 and 21 March 1995, AM 36, SC (95) 23, April 1995.

[*Rumänisches Außenministerium*], Joint Romanian-Hungarian Declaration (Draft); Agreement on Reconciliation and Partnership Between Romania and Hungary (Draft); Code of Conduct Concerning Cooperation Between Romania and Hungary on National Minority Issues (Draft), o. J.

*Government of Romania, Public Information Department (Hrsg.)*, The New Education Law in Romania, One of the Most Democratic in Europe, Bucharest o. J.

- For a Historic Reconciliation Between Romania and Hungary, o. J.

*Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic (Hrsg.)*, Documents. Foreign policy of the Slovak Republic 1993, Bratislava 1994.

- (*Hrsg.*), Treaty on Good Neighbourliness and Friendly Cooperation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary (and the Statement by the Government of the Slovak Republic on the Treaty with the Republic of Hungary) & the Situation of the Hungarian Minority in the Slovak Republic (a Comparison with the International Documents), Bratislava 1995.
- *Department of Human Rights and Minorities of MFA SR*, Comparison of the Act of the National Council of the Slovak Republic on the State Language of the Slovak Republic with the Framework Convention /FC/ and Basic Treaty between the Slovak Republic and the Republic of Hungary /BT/, Bratislava, 4.12.1995.

*Nationalrat der Slowakischen Republik (Hrsg.)*, Verfassung der Slowakischen Republik, Bratislava o. J.

- Gesetz des Nationalrates der Slowakischen Republik vom 15. November 1995 über die Staatssprache der Slowakischen Republik, in: Zeitung der Nationalen Minderheiten, 16.12.1995.

*Magyar Köztársaság, Országgyűlés, Országgyűlési Napló* [Republik Ungarn, Parlament, Parlamentsjournal].

[*Ohne Hrsg.*], A nemzeti megújulás programja: A Köztársaság első három éve [Das Programm der nationalen Erneuerung: die ersten drei Jahre der Republik], Budapest, September 1990.

*Republic of Hungary, Government, The Programme of the Government of the Republic of Hungary 1994-1998*, Budapest 1994.

[*Republik Ungarn, Büro des Ministerpräsidenten*], Magyar Közlöny [Ungarisches Gesetzblatt].

*Republic of Hungary, Ministry of Defence, Euro-Atlantic Integration Tasks of the Ministry of Defence and the Hungarian Home Defence Forces*, Budapest, March 1995.

- National Defence '95.

- National Defence '96.

*Republic of Hungary, Ministry of Finance, Report: Situation of National Economy in 1996*, Budapest 1997

*Republic of Hungary, Ministry of Foreign Affairs, The Basic Principles of National Defence in the Republic of Hungary (Fact Sheets on Hungary, Nr. 1993/9).*

- Basic Principles of the Security Policy of the Republic of Hungary (Fact Sheets on Hungary, No. 1993/4).

- Current Policy, 1991 (ff.).

- Phare segélyprogram Magyarországon [PHARE Hilfsprogramm in Ungarn], Budapest o.J.

- Press Release, 1991 (ff.).

- Treaty between the Republic of Hungary and Romania on Understanding, Cooperation and Good Neighbourhood, Official Translation by the International Law Department of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary.

*Magyar Köztársaság Küllügyminisztériuma és az Integrációs Stratégiai Munkacsoport* [Außenministerium der Republik Ungarn und Arbeitsgruppe für Integrationsstrategie], Magyarország a kilencvenes években - A magyar kormány válasza az Európai Unió kérdőívére - rövidített változat [Ungarn in den Neunzigern - Die Antwort der ungarischen Regierung auf den Fragebogen der Europäischen Union - gekürzte Fassung], Budapest 1997.

*United Nations 1956: Az ENSZ Különbizottság jelentése* [1956: Der Bericht des Speziellen Ausschusses der VN], Budapest 1989.

- Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, by Francesco Capotorti, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, New York 1979.

- *General Assembly*, Forty-sixth session, First Committee, Review of the Implementation of the Declaration of the Strengthening of International Security. Letter dated 14 October 1991 from the Permanent Representatives of Czechoslovakia, Hungary and Poland to the United Nations addressed to the Secretary General. Annex I, Declaration of the Leaders of the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Hungary and the Republic of Poland, Made at Cracow on 6 October 1991. Annex II, Statement Made at Cracow on 5 October 1991 by the Three Ministers for Foreign Affairs Concerning Cooperation With the North Atlantic Treaty Organization.

*Assembly of Western European Union, Fortieth Ordinary Session (Second Part), Background Brief on Romania prepared at the request of the Presidential Committee, Paris, 24th November 1994.*

*Central European Initiative, Final Document, Meeting of the Ministers for Foreign Affairs of the Member States of the Central European Initiative, Vienna, 1.6.1996.*

- Final Document, Meeting of the Heads of Government of the Central European Initiative, Graz, 9.9.1996.
- Sarajevo Declaration of the Central European Initiative's Contribution to a Co-operative and Stable Europe, 29.11.1997.

### 3. Graue Literatur, Manuskripte

- Antall József* miniszterelnök bevezető beszéde a nagyköveti konferencián [Eröffnungserklärung von Ministerpräsident József Antall auf der Botschafterkonferenz], 29. Juli 1991, Nagyköveti konferencia 1991. július 29-30, Budapest 1991 (Külügyminisztérium).
- Fota, Iulian (Romanian National Defense College Foundation)*, Non-Military Threats to National Security, 1994 [Manuskript].
- Fülöp, Mihály/László J. Kiss/László Póti*, From East to West: The Reorientation of Foreign Policies in Central Europe - The Hungarian Case, 1990-1994, Budapest 1994 [Manuskript].
- Jeszenszky, Géza*, Central Europe and Russia in a New Period of World History (Rede an der Universität für internationale Beziehungen in Moskau, 20.9.1993), [Manuskript].
- Melescanu, Teodor*, Romania's Integration with the European and Atlantic Structures, Budapest, 5 September 1994, Manuskript.
- Romania's Option for the European and Atlantic Integration. The Significance of the Romanian-German Partnership (Vortrag vor der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn), 31 January 1996 [Manuskript].
- Tabajdi, Csaba*, Aktuelle Fragen des internationalen Minderheitenschutzes am Ende des Jahres 1994, Vortrag am 24.10.1994 [Manuskript].
- Wohlfeld, Monika*, From Vacuum to Limbo: The Crisis in Regional Security Cooperation in Central Europe. Paper presented at the conference "Security Options of the Former WTOs", Wilton Park, 20-22 May 1994.

### 4. Monographien und Sammelbände

- Anderson, Benedict*, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts, Frankfurt/M./New York 1993.
- Aspeshagh, Robert/Hans Renner/Hans van der Meulen (Hrsg.)*, Im historischen Würgegriff. Die Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Baden-Baden 1994.
- Balázs, Péter*, Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország [Die auswärtigen Beziehungen der Europäischen Union und Ungarns], Budapest 1996.
- Baldwin, Richard E.*, Towards an Integrated Europe, London 1994 (CEPR).
- Bertelsmann Foundation (Hrsg.)*, Central and Eastern Europe and the European Union. Problems and Prospects of Integration, Gütersloh 1995.
- Bombik, Svetoslav/Mihály Fülöp u.a.*, From East to West: The Reorientation of Foreign Policies in Central Europe in the Nineties - The Case of the Czech Republic, Slovakia and Hungary 1990-1994, Bratislava/ Budapest/Prague/Warsaw 1995.
- Brennan, Donald G.*, Arms Control, Disarmament and National Security, Sonderausgabe von Daedalus, Vol. 89, No. 4 (1960).
- Bricke, Dieter W.*, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen, Baden-Baden 1995.
- Brock, Lothar/Ingomar Hauchler (Hrsg.)*, Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation, Bonn 1993.
- Brubaker, Rogers*, Nationalism Reframed. Nationhood and the national question in the New Europe, Cambridge 1996.

- Brunner, Georg, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh 1993 (Bertelsmann Stiftung, Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere 10).
- (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995.
- Bull, Hedley, The Control of the Arms Race, Disarmament and Arms Control in the Missile Age, New York/Washington, D.C., 2. Aufl., 1965.
- Centre for Social Analysis, Current Problems of Slovakia After the Split of the CSFR, March 1993 Survey Highlights, Bratislava 1993.
- Connor, Walker, Ethnonationalism. The Quest for Understanding, Princeton 1994.
- Cottey, Andrew, East Central Europe after the Cold War: Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary in Search of Security, Houndmills 1995.
- Deutsch, Karl W., Nationalism and Social Communication, New York/London 1953.
- Nationenbildung - Nationalstaat - Integration, Düsseldorf 1972.
- Der Nationalismus und seine Alternativen, München 1972.
- Dittrich, Eckhard J./Frank-Olaf Radtke (Hrsg.), Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten, Opladen 1990.
- Dunay, Pál (Hrsg.), Studies on Peace Research, Budapest 1986 (Centre for Peace Research Coordination of the Hungarian Academy of Sciences).
- Eisenstadt, S. N./Stein Rokkan (Hrsg.), Building States and Nations, Bd. 1, Beverly Hills/London 1973.
- Elwert, Georg, Nationalismus und Ethnizität. Über die Bildung von Wir-Gruppen, Berlin 1989.
- Emerson, Rupert, From Empire to Nation. The Rise to Self-Assertion of Asian and African Peoples, Cambridge, MA 1967.
- Ermacora, Felix/Christoph Pan, Grundrechte der europäischen Volksgruppen (hrsg. von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen), Wien 1993.
- Estrin, Saul/Kirsty Hughes/Sarah Todd, Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe: Multinationals in Transition, London 1997.
- FOCUS, Center for Social and Market Analysis, Current Problems of Slovakia (Report of the Sociological Survey), Bratislava, December 1994.
- Fordulat és Reform [Wende und Reform], in: Medvetánc, Beilage zu No. 2/1987.
- Francis, Emerich, Ethnos und Demos, Berlin 1965.
- Gál Éva/András B. Hegedus (Hrsg.), A "Jelzin dosszié": Szovjet dokumentumok 1956-ról [Das "Jelzin-Dossier": Sowjetische Dokumente über 1956], Budapest 1993.
- Gallagher, Tom, Romania After Ceausescu. The Politics of Intolerance, Edinburgh 1995.
- Garton Ash, Timothy, Ein Jahrhundert wird abgewählt. Aus den Zentren Mitteleuropas 1980-1990, München 1992.
- Geißler, Frank, Transformation und Kooperation. Die ostmitteleuropäischen Systemumbrüche als kooperationspolitische Herausforderung der EG, Baden-Baden 1995.
- Gombár, Csaba/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research).
- (Hrsg.), Question Marks: The Hungarian Government 1994-1995, Budapest 1995 (Korridor Centre for Political Research).
- Gregori, Ilina/Angelika Schaser (Hrsg.), Rumänien im Umbruch. Chancen und Probleme der europäischen Integration, Bochum 1993.
- Haarland, Hans Peter/Hans Joachim Nießen, Der Transformationsprozeß in Ungarn, Bonn 1996.
- Hartmann, Rüdiger/Wolfgang Heydrich/Nikolaus Meyer-Landrut, Der Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa. Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation, Baden-Baden 1994.
- Heckmann, Friedrich, Ethnische Minderheiten, Volk und Nation. Soziologie inter-ethnischer Beziehungen, Stuttgart 1992.
- Heydrich, Wolfgang/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992.

- Hobsbawm, Eric J.*, Nationen und Nationalismus. Mythos und Realität seit 1780, Frankfurt/M./New York 1992.
- Horn, Gyula*, Freiheit, die ich meine, Hamburg 1991.
- Hyde-Price, Adrian*, The International Politics of East Central Europe, Manchester 1996.
- Kendi, Erich*, Minderheitenschutz in Rumänien, München 1992.
- Kiessler, Richard/Frank Elbe*, Ein runder Tisch mit scharfen Kanten. Der diplomatische Weg zur deutschen Einheit, Baden-Baden 1993.
- Kimminich, Otto*, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz/München 1985.
- Kohn, Hans*, The Idea of Nationalism, New York 1948.
- Kovács, Péter*, Nemzetközi jog és kisebbségvédelem [Internationales Recht und Minderheitenschutz], Budapest 1996.
- Kun, Joseph C.*, Hungarian Foreign Policy. The Experience of a New Democracy, Westport, Conn./London 1993.
- Kurtán, Sándor/Péter Sándor/László Vass (Hrsg.)*, Magyarország Politikai Évkönyve [Politisches Jahrbuch Ungarns], Budapest 1992 (Demokrácia kutatások magyar központja alapítvány - Economix Rt.).
- Lepsius, M. Rainer*, Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990.
- Linz, Juan J./Alfred Stepan*, Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore 1996.
- Lippert, Barbara/Heinrich Schneider (Hrsg.)*, Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995.
- Mádl, Ferenc/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.)*, Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996.
- A magyarság esélyei*, Lakitelek, 1987. szeptember 27. A tanácskozás hiteles jegyzőkönyve [Die Chancen der Ungarn. Lakitelek, 27. September 1987. Das authentische Protokoll der Konferenz], Budapest 1991.
- Magyar Szocialista Párt: Kihívások és válaszok 1994-1998. Választási Program* [Ungarische Sozialistische Partei: Herausforderungen und Antworten 1994-1998. Wahlprogramm], Budapest 1994.
- Meiszter, Dávid*, Biztonságpolitikánk a gyakorlatban [Unsere Sicherheitspolitik in der Praxis], Budapest 1993 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány).
- *Biztonságpolitikai filozófia egy alternatív gyakorlathoz* [Eine Philosophie der Sicherheitspolitik für eine alternative Praxis], Budapest 1993 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány).
- Minority Protection Association (Hrsg.)*, The Slovak State Language Law and the Minorities: Critical Analyses and Remarks, o.O. 1995 (Minority Protection Series, No. 1).
- Nanovszky, György (Hrsg.)*, Oroszország Tények és Adatok 1995 [Rußland, Fakten und Daten 1995], Budapest 1995 (Teleki László Alapítvány).
- Nerlich, Uwe (Hrsg.)*, Strategie der Abrüstung. Achtundzwanzig Problemanalysen, Gütersloh 1962.
- Neuhold, Hanspeter/Peter Havlik/Arnold Suppan (Hrsg.)*, Political and Economic Transformation in East-Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford 1995.
- Offe, Claus*, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformationen im Nahen Osten, Frankfurt/M. 1994.
- Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.)*, RGW aktuell. Zwischenbilanz der ungarischen Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen. Thesen und Daten, Bonn 1990.
- Pölöskei, Ferenc/Jeno Gergely/Lajos Izsák (Hrsg.)*, 20. századi magyar történelem: Egyetemi tankönyv [Ungarische Geschichte des 20. Jahrhunderts: Universitäts-Textbuch], Budapest 1997.
- Reiterer, Albert F.*, Die unvermeidbare Nation. Ethnizität, Nation und nachnationale Gesellschaft, Frankfurt/M./New York 1988.
- Schelling, Thomas C./Morton H. Halperin*, Strategy and Arms Control, New York 1961.
- Schieder, Theodor*, Nationalismus und Nationalstaat, Göttingen 1991.

- Seewann, Gerhard (Hrsg.)*, Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992.
- (*Hrsg.*), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995.
- Senghaas, Dieter*, Europa 2000. Ein Friedensplan, Frankfurt/M. 1990.
- Szayna, Thomas S.*, Ethnic Conflict in Central Europe and the Balkans: A Framework and U.S. Policy Options, Santa Monica, CA 1994 (RAND Corporation).
- Szurös, Mátyás*, Hazánk és a nagyvilág [Unser Land und die Welt], Budapest 1985.
- Tilly, Charles (Hrsg.)*, The Formation of National States in Western Europe, Princeton, NJ 1975.
- Tokés, Rudolf L.*, Hungary's negotiated revolution: Economic reform, social change and political succession, Cambridge 1996.
- Weber, Max*, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. rev. Aufl., Tübingen 1972.
- Valki, László (Hrsg.)*, Changing Threat Perceptions and Military Doctrines, Basingstoke 1992.
- Vukadinovic, Radovan*, Central European Security and Cooperation, Zagreb 1996.
- Weidenfeld, Werner (Hrsg.)*, Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1995.
- (*Hrsg.*), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995 (Bertelsmann Stiftung, Strategien für Europa).
- Winkler, Heinrich August/Hartmut Kaelbe (Hrsg.)*, Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart 1993.
- Zellner, Wolfgang*, Die Verhandlungen über Konventionelle Streitkräfte in Europa. Konventionelle Rüstungskontrolle, die neue politische Lage in Europa und die Rolle der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1994.
- Zunker, Albrecht (Hrsg.)*, Weltordnung oder Chaos?, Baden-Baden 1993.

##### 5. Aufsätze, Serien, Broschüren, Presseerklärungen und namentlich gezeichnete Presseartikel

- Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, in: Bulletin of the European Union, Supplement 5/1997, S. 138.
- Ágoston, András*, Interview, in: Népszabadság, 3.2.1993, dt. in: Osteuropa-Archiv, Nr. 9/1993, S. A 504-506.
- Albright, Madeline*, Interview, in: Meet the Press, 26.1.1997, S. 7 [Nichtautorisierte Wiedergabe].
- Altmann, Franz-Lothar*, Ex-Yugoslavia's neighbours: who wants what?, in: The World Today, Vol. 48, Nos 8-9/1992, S. 163-165.
- Andreescu, Gabriel/Valentin Stan/Renate Weber*, Study on the Conception of Democratic Alliance of Hungarians in Romania on the Rights of National Minorities. A Critical Analysis of the DAHR Documents, Bucharest 1994 (Center for Human Rights).
- Andreescu, Gabriel/Valentin Stan/Renate Weber*, Romania's Relations with the Republic of Moldova, in: International Studies, No. 1, Bucharest 1995 (Center for International Studies), S. 11-26.
- Andreescu, Gabriel*, Political Manipulation at Its Best, in: Transition, Vol. 1, No. 22, 1.12.1995, S. 46-49.
- Andrejevich, Milan*, Vojvodina Hungarian Group to Seek Cultural Autonomy, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 41, 12.10.1990, S. 43-44.
- Antall, József*, Interview, in: Die Welt, 16.8.1993.
- Applebaum, Anne*, The Fall and Rise of the Communists. Guess Who's Running Central Europe?, in: Foreign Affairs, Vol. 73, No. 6/1994, S. 7-13.
- Arday, Lajos*, Majority versus minority: Autonomy schemes and security risks in Central and Southeastern Europe, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 54-69.
- Aukerman, Miriam*, Rumänien, in: Dieter W. Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen, Baden-Baden 1995, S. 107-118.

- Avar*, KEK-találkozó Triesztben: Pozsony és Prága a kisebbségvédelem ellen lép fel [ZEI-Treffen in Triest: Bratislava und Prag gegen den Schutz von Minderheiten], in: Magyar Nemzet, 5.3.1994.
- Bába, Iván*, Change of Direction in Hungarian Foreign Policy 1990-1994, Budapest 1994 (Windsor Club Publications).
- Bailes, Alyson J.K.*, Die noch offenen Fragen der EU-Erweiterung, in: Internationale Politik, Nr. 12/1997, S. 69-73.
- Balázs, Péter*, How Can the European Community Be Expanded?, in: The New Hungarian Quarterly, Vol. 33, No. 125/1992, S. 51-58.
- Baldwin, Richard E.*, Osterweiterung der Europäischen Union, in: Internationale Politik, Nr. 6/1995, S. 27-34.
- [*Balogh, András*] A magyar diplomácia európaiságának gyökerei: Bede Rita interjúja dr. Balogh Andrásal [Die Wurzeln der westlichen Ausrichtung ungarischer Diplomatie: Interview von Rita Bede mit Dr. András Balogh], in: Társadalmi Szemle, Vol. L, No. 8-9/1995, S. 29-36.
- Barber, Tony*, Romania Protects Statue of Mediaeval Mathias the Just, in: The Independent, 9.7.1994.
- Bárta, Vít/Sándor Richter*, Eastern Enlargement of the European Union from a Western and an Eastern Perspective, Wien 1996 (WIIW, No. 227).
- Blinken, Donald M./Alfred H. Moses*, Good News From Central Europe, in: International Herald Tribune, 19.9.1996.
- Bogdán, Tibor*, Magyar válasz Bukarestnek: Nincs megállapodás az alapszerződésről [Ungarische Antwort an Bukarest: Keine Einigung über den Grundlagenvertrag], in: Magyar Hírlap, 21.7.1995.
- Iliescu üzenete a Nyugatnak: Románia első körben szeretné az atlanti tagságot [Iliescu Botschaft an den Westen: Rumänien möchte NATO-Mitgliedschaft in der ersten Runde], in: Magyar Hírlap, 25.9.1996.
  - Bukaresti villámratifikálás [Blitzschnelle Ratifizierung in Bukarest], in: Magyar Hírlap, 4.10.1996.
  - Emil Constantinescu interjút adott a Magyar Hírlapnak: Partnerek legyünk, ne vetélytársak [Emil Constantinescu gab Magyar Hírlap Interview: Laßt uns Partner und nicht Rivalen sein], in: Magyar Hírlap, 21.12.1996.
  - Román lapok bírálják Severint: Funar elveti a konzulátus megnyitásának ötletét [Rumänische Zeitungen kritisieren Severin: Funar lehnt die Idee der Eröffnung des Konsulats ab], in: Magyar Hírlap, 30.12.1996.
  - Élesedik a kampány a konzulátus ellen [Die Kampagne gegen das Konsulat spitzt sich zu], in: Magyar Hírlap, 8.1.1997.
  - Severin figyelmeztet [Severin warnt], in: Magyar Hírlap, 28.1.1997.
  - Közös érdekünk az integráció [Integration ist unser gemeinsames Interesse], in: Magyar Hírlap, 10.3.1997.
  - Aláírták a román-ukrán alapszerződést: Az ellenzék nem vett részt a ceremónián [Der rumänisch-ukrainische Grundlagenvertrag wurde unterzeichnet: Die Opposition nahm an der Zeremonie nicht teil], in: Magyar Hírlap, 3.6.1997.
  - Régen várt fordulat a román tanügyben: Felvételik magyarul [Lang erwartete Wende in der Erziehung in Rumänien], in: Magyar Hírlap, 10.7.1997.
  - Ma nyílik a kolozsvári főkonzulátus: Visszakerülnek a kétnyelvű táblák [Heute wird in Cluj das Generalkonsulat eröffnet], in: Magyar Hírlap, 23.7.1997.
  - Levették a zászlót a kolozsvári konzulátusról: Funar állítólag nem tud róla [Vom Konsulat in Cluj wurde die Flagge entfernt: Funar weiß vermutlich nichts davon], in: Magyar Hírlap, 26.7.1997.
  - Önálló magyar egyetem, de nem Kolozsvárott [Unabhängige ungarische Universität, aber nicht in Cluj], in: Magyar Hírlap, 22.10.1997.

- Böhmer, Friederike*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Rumänien, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u. a. 1994, S. 216-245.
- Bricke, Dieter*, Die Slowakei auf dem Weg in die Europäische Union. Beobachtungen und Schlußfolgerungen zum Integrationsprozeß, Ebenhausen 1995 (SWP - AP 2905).
- *Zdenek, Lukas/Sona Szomolányi*, Slowakische Republik, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995 (Bertelsmann Stiftung, Strategien für Europa), S. 167-193.
- Brown, James F.*, Konfliktmöglichkeiten in Mitteleuropa, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 351-362.
- Aktuelle und potentielle Konfliktmöglichkeiten in Südosteuropa, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 395-413.
- Brunner, Georg*, Minderheitenkonflikte in Osteuropa - Bestandsaufnahme und Lösungsansätze, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa, Gütersloh 1995, S. 495-520.
- Die Lage der Ungarn in der Slowakei, in: Europäische Rundschau, 24. Jg., Nr. 1/1996, S. 47-58.
- Brusis, Martin/Viktor Nižnanský*, Die slowakische Verwaltungs- und Gebietsreform unter minderheitenpolitischem Aspekt, in: Südosteuropa, Jg. 46, Nr. 3-4/1997, S. 197-212.
- Burghardt, Günter*, The Potential and Limits of CFSP - Implementing Maastricht, in: CFSP Forum, No. 3/1994, S. 4-5.
- Burian, Peter/Hans Mommsen*, [Stichwort] Nationalstaat, in: C. D. Kernig (Hrsg.), Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. IV, Freiburg/Basel/Wien 1971, S. 713-740.
- Calic, Marie-Janine*, Exkurs 2: Nationalitätenfragen und Minderheitenpolitik in Slowenien, in: Dieter W. Bricke, Minderheiten im östlichen Mitteleuropa. Deutsche und europäische Optionen, Baden-Baden 1995, S. 170-186.
- CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages*, Überlegungen zur europäischen Politik, Bonn, 1.9.1994.
- Center for Foreign Policy Development of the Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University*, Security for Europe Project. Final Report, Providence, R.I. 1993.
- The Central European Initiative. History and Present Trends, Budapest 1993.
- Central European Initiative and Hungary 1993, Budapest 1993.
- Political Movement Coexistence*, From Minority Status to Partnership. Hungarians in Czechoslovakia/Slovakia 1918-1992, Bratislava 1993.
- The Hungarian Minority in Slovakia, Bratislava 1994.
- Clarke, Douglas L.*, Central Europe: Military Cooperation in the Triangle, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 2, 10.1.1992, S. 42-43.
- Condon, Christopher/Ted Popper*, US Defense Secretary: NATO Would Defend Hungary From Serbs, in: Budapest Week, 17-23.3.1994.
- Constantinescu, Emil*, Interview mit Radio Bukarest, 11.2.1995, in: Transition, Vol. 1, No. 4, 29.3.1995, S. 62.
- Csabai, Károly*, Építési engedélyt sem kértek: A tulajdonjog forrása a II. világháború - Interjú Annus Antallal [Nach Baugenehmigung wurde nicht gefragt: Der Ursprung der Eigentumsrechte ist der 2. Weltkrieg - Interview mit Antal Annus], in: Magyar Hírlap, 10.4.1990.
- Csapody, Tamás*, Érvek Magyarország NATO-csatlakozása ellen [Argumente gegen den NATO-Beitritt Ungarns], in: Mozgó Világ, Nr. 11/1995, S. 90-104.
- Cseke, Gábor*, Romániai értékelések az 1201-es ajánlásról: 'A magyar lobby eredményesebb' [Rumänische Bewertung der Empfehlung 1201: 'Die ungarische Lobby ist wirksamer'], in: Magyar Nemzet, 28.4.1995.

- Csuhaj, Ildikó*, Horn: Nem változik a kisebbségpolitika [Horn: Die Minderheitenpolitik ändert sich nicht], in: Magyar Hírlap, 17.6.1996.
- Csurka, István*, Néhány gondolat a rendszerváltozás két esztendeje és az MDF új programja kapcsán [Einige Gedanken in Verbindung mit den ersten zwei Jahren des Systemwechsels und dem neuen Programm des MDF], in: Magyar Fórum, 20.8.1992.
- Dajka, Béla*, Alapszerződés Jugoszláviával is? [Grundlagenvertrag auch mit Jugoslawien?], in: Magyar Hírlap, 12.4.1996.
- Dalos, György*, Der letzte Hauch der Ära Antall, in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 2/1994, S. 87-91.
- Debreceni, József*, Nyílt levél Csurka Istvánnak [Offener Brief an István Csurka], in: Népszabadság, 27.8.1992.
- Deletant, Demis*, The Role of Vatra Romaneasca in Transylvania, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 5, 1.2.1991, S. 28-37.
- Denton, Nicholas*, Hungary Bans NATO Overflights by AWACS, in: Financial Times, 12.2.1994.
- Deubner, Christian/Heinz Kramer/Elke Thiel*, Die Erweiterung der Europäischen Union nach Mittel- und Osteuropa, Ebenhausen 1993 (SWP - AP 2818).
- Deutsche Bank Research*, Osteuropa auf Reformkurs. Heft 2: Ungarn, Frankfurt/M. 1993.
- Osteuropa auf Reformkurs. Heft 16: Ungarn, Frankfurt/M. 1996.
- Dienes-Oehm, Egon*, Perspectives, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 123-128.
- Dittrich, Eckhard J./Frank-Olaf Radtke*, Einleitung. Der Beitrag der Wissenschaften zur Konstruktion ethnischer Minderheiten, in: Eckhard J. Dittrich/Frank-Olaf Radtke (Hrsg.), Ethnizität. Wissenschaft und Minderheiten, Opladen 1990, S. 11-40.
- Done, Kevin/Robert Anderson*, Slovakia: Facing Isolation in the Heart of Europe, in: Financial Times, 28.10.1997.
- Driessen, Bart*, A new turn in Hungarian-Slovak relations? An overview of the Basic Treaty, in: International Journal on Minority and Group Rights, vol. 4, 1997, S. 1-40.
- Dunay, Pál*, The CFE Treaty: History, Achievements and Shortcomings, Frankfurt/M. 1991 (PRIF Reports No. 24).
- Külpolitika [Außenpolitik], in: A váltás rendszere. Tanulmányok a kormány politikájáról [Das System des Wandels. Studien über die Politik der Regierung], Budapest 1992 (Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány), S. 135-156.
- Das alte Ungarn im neuen Europa? Ungarische Sicherheitspolitik nach dem Systemwandel, Frankfurt/M. 1993 (HSFK-Report 2/1993).
- Whence the Threat to Peace in Europe?, in: Ian Gambles (Hrsg.), A Lasting Peace in Central Europe?, Paris 1995 (Chaillot Papers 20), S. 40-60.
- Durandin, Catherine*, Roumanie/Hongrie: Peut-il y avoir réconciliation?, in: Politique étrangère, 61<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 2/1996, S. 385-395.
- Encutescu, Sorin*, Two Years of Partnership for Peace. The Pivotal States of NATO Enlargement, in: Central European Issues, Vol. 1, No. 2/1995/96, S. 159-175.
- Entz, Géza*, Die Wirkung der Auflösung der Tschechoslowakei auf die slowakisch-ungarischen Verhältnisse und auf die Lage der ungarischen Minderheit in der Slowakei, in: Robert Aspeslagh/Hans Renner/Hans van der Meulen (Hrsg.), Im historischen Würgegriff. Die Beziehungen zwischen Ungarn und der Slowakei in der Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Baden-Baden 1994, S. 97-100.
- Erdos, André*, Hungarian Foreign Policy: A Tool to Freedom [Manuskript, erscheint in: Transition, Vol. 4, No. 5/1998].
- Eser, Thiemo W./Martin Hallet*, Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Osterweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg., Nr. 3/1993, S. 195-217.

- Euration (Hrsg.)*, Euration Conference on 'Political Dialogue Between the European Community and the Countries of Visegrád - the Future of Central Europe' (Budapest, 5.-7.11.1992), Budapest 1993.
- Euration Conference on 'The Relations Between the European Community and the Countries of Central Europe - Professional Perceptions' (Budapest, 4.-6.11.1993), Budapest 1994.
- Farkas, József György*, Holnap Prágában: újabb "visegrádi" csúcs [Morgen in Prag: Wieder "Visegrád"-Gipfel], in: *Népszabadság*, 5.5.1992.
- Farkas, Zoltán*, The Antall Government's Economic Policy, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/ Györgyi Várnai (Hrsg.), *Balance. The Hungarian Government 1990-1994* (Korridor Centre for Political Research), Budapest 1994, S. 162-181.
- Fisher, Sharon*, The Gabčíkovo-Nagymaros Dam Controversy Continues, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 37, 17.9.1993, S. 7-12.
- Slovakia's Foreign Policy since Independence, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 49, 10.1.1993, S. 28-43.
  - Meeting of Slovakia's Hungarians Causes Stir, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 4, 28.1.1994, S. 42-47.
  - New Slovak Government Formed after Meciar's Fall, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 3, No. 13, 1.4.1994, S. 7-13.
  - Turning Back?, in: *Transition*, Vol. 1, No. 1, 30.1.1995, S. 60-63.
  - Tottering in the Aftermath of Elections, in: *Transition*, Vol. 1, No. 4, 29.3.1995, S. 20-24.
  - Treaty Fails to End Squabbles Over Hungarian Relations, in: *Transition*, Vol. 1, No. 9, 9.6.1995, S. 2-7.
  - An Education System in Chaos, in: *Transition*, Vol. 1, No. 16, 8.9.1995, S. 44-49.
- Fodor, György*, A társulás még csak a jövő zenéje: Az észak-atlanti szövetség nem tud róla [Die Assoziierung ist Zukunftsmusik: Die Nordatlantische Allianz weiß nichts davon], in: *Magyar Hírlap*, 25.5.1993.
- Földes, György*, Út az adósságcspadába 1972-1978 [Weg in die Schuldenfalle 1972-1978], in: *História*, Vol. XIX, Nos 9-10/1997, S. 10-14.
- Frank, Michael*, Ungarn warten und warten auf Preßburgs Zustimmung, in: *Süddeutsche Zeitung*, 7.2.1996.
- Frost, Howard E.*, Eastern Europe's Search for Security, in: *Orbis*, Vol. 37, No. 1/1993, S. 37-53.
- Fukuyama, Francis*, Das Ende der Geschichte?, in: *Europäische Rundschau*, 17. Jg., Nr. 4/1989, S. 3-25.
- Füzes, Oszkár/István Zalai*, A türelem és a józanság az egyetlen helyes út (Geduld und Vernunft weisen den einzig richtigen Weg), Interview mit dem ungarischen Außenminister Géza Jézsenszky, in: *Népszabadság*, 15.5.1993, dt. in: *Osteuropa-Archiv*, Nr. 9/1993, S. A 506-508.
- Gaál, Zoltán*, Keleti a fegyvervásárlásokról: Orosz páncélosok a láthatáron [Keleti über Waffenbeschaffung: Russische Panzer sind in Sicht], in: *Magyar Hírlap*, 6.3.1996.
- Gabanyi, Anneli Ute*, Nationalismus in Rumänien. Vom Revolutionspatriotismus zur chauvinistischen Restauration, in: *Südosteuropa*, 41. Jg., Nr. 5/1992, S. 275-292.
- Ungarn und die rumänische Sicherheit: Perzeption und Politik, in: *Südosteuropa*, 42. Jg., Nr. 9/1993, S. 512-533.
  - Interview mit Adrian Severin, Stellvertretender Vorsitzender der Demokratischen Partei (Front der Nationalen Rettung), 3.6.1993, in: *Südosteuropa*, 42. Jg., Nr. 10/1993, S. 602-606.
  - Interview mit Ioan Mircea Pascu, Staatssekretär im rumänischen Verteidigungsministerium, Bukarest, 5.7.1993, in: *Südosteuropa*, 42. Jg., Nr. 10/1993, S. 610-614.
  - Rumäniens Sicherheit und die NATO. Bedrohungsszenarien und Sicherheitskonzepte, in: *Südosteuropa*, 43. Jg., Nr. 1-2/1994, S. 1-17.
  - Politische Parteien in Rumänien nach der Wende, in: *Südosteuropa*, 44. Jg., Nr. 1-2/1995, S. 1-50.

- Rumänien: Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1996, in: Südosteuropa, 46. Jg., Nr. 3-4/1997, S. 119-145.
- Rumäniens Beitrittsstrategie zur NATO. Scheitern oder Chance?, in: Osteuropa, 47. Jg., Nr. 9/1997, S. 885-897.
- Gábor, Miklós*, Az elcsent kesztyu [Der geklaute Handschuh], in: Népszabadság, 21.12.1995.
- Gaddis, John Lewis*, International Relations Theory and the End of the Cold War, in: International Security, Vol. 17, No. 3/1992/93, S. 5-58.
- Gallagher, Tom*, Ethnic Tensions in Cluj, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 9, 26.2.1993, S. 27-33.
- Controversy in Cluj, in: Transition, Vol. 1, No. 15, 25.8.1995, S. 58-61.
- Gambles, Ian (Hrsg.)*, A Lasting Peace in Central Europe?, Paris 1995 (Chaillot Papers 20).
- Gasteyger, Curt*, Ein gesamteuropäisches Sicherheitssystem?, in: Europa-Archiv, Folge 17/1992, S. 475-482.
- Genscher, Hans-Dietrich*, Kooperative Sicherheitsstrukturen in Europa: Der Beitrag Deutschlands und Ungarns (Rede auf der Gründungsversammlung des Deutsch-Ungarischen Forums am 3.6.1991 in Budapest), in: Integration, 14. Jg., Nr. 3/1991, S. 9-105.
- Gordos, Árpád*, Interactions Between Political and Economic Relations - Association Agreements Between the European Community and the Countries of Visegrád, in: Euration (Hrsg.), Euration Conference on 'Political Dialogue Between the European Community and the Countries of Visegrád - the Future of Central Europe' (Budapest, 5.-7.11.1992), Budapest 1993, S. 72-76.
- Gosztonyi, Péter*, Az 1956-os forradalom számokban [Die Revolution von 1956 in Zahlen], in: Népszabadság, 23.10.1990.
- Gottfried, Péter*, The Association Agreements in Practice, in: Euration (Hrsg.), Euration Conference on 'The Relations Between the European Community and the Countries of Central Europe - Professional Perceptions' (Budapest, 4.-6.11.1993), Budapest 1994, S. 43-55.
- Graham Jr., Thomas*, The CFE Story: Tales From the Negotiating Table, in: Arms Control Today, Vol. 21, No. 1/1991, S. 9-11.
- Grossmann-Vendrey, S.*, Nichts anderes ist heilig, nur das nationale Interesse. Was der ungarische Schriftsteller, Abgeordnete und Politiker István Csurka seiner Regierungspartei als Programm verordnen möchte, in: Frankfurter Rundschau, 16.9.1992.
- Gyarmath, János*, Iliescu az alapszerződés ürügyén kijelentette: Nem Romániának, másoknak nehéz felzárkózni a kisebbségi normákhoz [Iliescu erklärte im Zusammenhang mit dem Grundlagenvertrag: Für andere und nicht für Rumänien ist es schwierig, Minderheitennormen gerecht zu werden], in: Magyar Nemzet, 6.3.1995.
- Gyarmati, István*, Hungary's road to NATO, in: Courier Diplomatique, No. 3/1993, S. 2.
- The NATO Summit - A Hungarian Evaluation, in: Courier Diplomatique, No. 2/1994, S. 3.
- Ungarns Sicherheitspolitik nach der "Wende", in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 2/1994, S. 93-98.
- Gyévai, Zoltán*, Hármás meghívó a NATO-ba: Horn Gyula holnap megbeszélésre várja a parlamenti pártok elnökeit és frakcióvezetőit [Dreifache Einladung zur NATO: Gyula Horn erwartet morgen die Sprecher der Parlamentsfraktionen und die Vorsitzenden der Parteien zu einer Diskussion], in: Magyar Hírlap, 9.7.1997.
- Magyarország Nápoly mellett [Ungarn für Neapel], in: Magyar Hírlap, 3.12.1997.
- Handl, Vladimír/Cestmir Konecny et al.*, Czech Republic, in: Bertelsmann Foundation (Hrsg.), Central and Eastern Europe and the European Union. Problems and Prospects of Integration, Gütersloh 1995.
- Hankiss, Elemér*, Imponderabilia. The Formation of Social Conscience and the Government, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/ Györgyi Várnai (Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994 (Korridor Centre for Political Research), Budapest 1994, S. 33-55.
- Hargita, Ágnes*, Some Actual Aspects of Hungarian-EC Relations, in: Euration (Hrsg.), Euration Conference on 'The Relations Between the European Community and the Countries of Central Europe - Professional Perceptions' (Budapest, 4.-6.11.1993), Budapest 1994, S. 33-39.

- Possible Conflicts between the Fulfilment of the Requirements of the Europe Agreement and the Transition to a Functioning Market Economy and the Capacity to Resist Competition, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 169-181.
- Hargita, Árpád (Frau)*, Felkészülés az Európai Unióhoz való magyar csatlakozásra a Maastricht utáni Európában [Vorbereitung für den Beitritt Ungarns zur Europäischen Union im Europa nach Maastricht], in: Gabriella Izik Hedri (Hrsg.), Magyarország Úton az Európai Unióba [Ungarn auf dem Weg in die Europäische Union], Budapest 1995, S. 103-131.
- Harsay, Georg*, PHARE - EU-Hilfe für Mittel- und Osteuropa unter besonderer Berücksichtigung Ungarns, in: Südosteuropa, 43. Jg., Nr. 9-10/1994, S. 593-611.
- Havel, Vaclav*, Rede vor dem NATO-Rat, in: NATO-Brief, 39. Jg., Nr. 2/1991, S. 31-35.
- Havlik, Peter et al.*, Growth in Central and Eastern Europe Contrasts with Recession in the CIS, Wien 1995 (WIIW, No. 213).
- Transition Countries Outlook Falters in 1997: Some Stumble and Recover, Some Have Problems Ahead, Wien 1997 (WIIW, Research Reports, No. 239).
- Hetényi, István*, Public Finances in the Early 1990s, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994 (Korridor Centre for Political Research), Budapest 1994, S. 182-211.
- Hösch, Edgar*, Die Entstehung des Nationalstaats in Südosteuropa, in: Georg Brunner (Hrsg.), Osteuropa zwischen Nationalstaat und Integration, Berlin 1995, S. 73-89.
- Horn, Gyula*, Enyhülés és konfrontáció a kelet-nyugati kapcsolatokban [Entspannung und Konfrontation in den Ost-West-Beziehungen], in: Külpolitika, Vol. XIII, No. 1/1986, S. 3-17.
- Hoischen, Oliver*, Ungeliebt in Europa. Die Slowakei steht sich beim Gang nach Brüssel selbst im Weg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.12.1997.
- Hoskova, Mahulena*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u. a. 1994, S. 352-382.
- Huntington, Samuel P.*, The Clash of Civilizations?, in: Foreign Affairs, Vol. 72, No. 3/1993, S. 22-49.
- Inotai, András*, Ungarns politische und wirtschaftliche Beziehungen zu den westlichen Industrienationen, insbesondere der Bundesrepublik, in: Liberal, 32. Jg., Nr. 4/1990, S. 41-54.
- Assoziierungsabkommen: Schritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten, in: Integration, 15. Jg., Nr. 1/1992, S. 25-35.
- Past, Present and Future of Federalism in Central and Eastern Europe, in: New Europe Law Review, Vol. 1, No. 2/1993, S. 505-524.
- Die Visegrád-Länder: Eine Zwischenbilanz, in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 1/1994, S. 51-60.
- Die Beziehungen zwischen der EU und den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas, in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 3/1994, S. 19-35.
- The System of Criteria for Hungary's Accession to the European Union, Budapest 1994 (Institute for World Economics of the Hungarian Academy of Sciences, Trends in World Economy, No. 76).
- Hungary, in: Bertelsmann Foundation (Hrsg.), Central and Eastern Europe and the European Union. Problems and Prospects of Integration, Gütersloh 1995, S. 71-94.
- Economic Impact of the Association Agreement: The Case of Hungary, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 295-325.
- /*Jürgen Nötzold*, Ungarn, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995 (Bertelsmann Stiftung, Strategien für Europa), S. 245-265.
- Ausländische Direktinvestitionen in Ungarn, in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 11/12-1995, S. 674-685.
- What is Novel About Eastern Enlargement of the European Union?, Budapest 1997 (Institute for World Economics, Working Paper, No. 87).

- Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences*, An Economic Strategy for Hungary Based on Development of the Infrastructure and Services, Budapest 1994 (Working Papers, No. 43).
- Ionescu, Dan/Alfred A. Reisch*, Still No Breakthrough in Romanian-Hungarian Relations, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 42, 22.10.1993, S. 26-32.
- Ionescu, Dan*, Transylvania and Romanian-Polish Relations, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 41, 11.10.1991, S. 24-27.
- Romania Admitted to the Council of Europe, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 44, 5.11.1993, S. 40-45.
  - Romania Adjusting to NATO's Partnership for Peace Program, in: RFE/RL Research Report, Vol. 3, No. 9, 4.3.1994, S. 43-47.
- Iorga, Roxana*, The Romanian Perception of Security Risks, Ebenhausen 1995 (SWP - IP 2907).
- Izbéki, Gábor*, Csernomirgyin "itt maradt" [Tschernomyrdin "blieb hier"], in: Magyar Hírlap, 6.4.1994.
- Janning, Josef/Claus Giering*, Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die EU vor ihrer ersten Osterweiterung, in: Internationale Politik, Nr. 11/1997, S. 31-38.
- Jeszzenszky, Géza*, A kommunista kormányokkal tárgyal, minket pedig befogadott a Nyugat: Interjú Jeszenszky Géza külügyminiszterrel [Mit den kommunistischen Regierungen verhandelte der Westen, wir sind vom Westen akzeptiert worden: Interview mit Außenminister Géza Jeszenszky], in: Metamorphosis Hungariae 1989-1994, Kasza László interjúi [Metamorphosen Ungarns 1989-1994, Interviews von László Kasza], Budapest 1994.
- Eckpfeiler ungarischer Europapolitik: EG-Mitgliedschaft und gesamteuropäische Zusammenarbeit (Rede auf der Gründungsversammlung des Deutsch-Ungarischen Forums am 3.6.1991 in Budapest), in: Integration, 14. Jg., Nr. 3/1991, S. 95-98.
  - Bereits gute außen- und innenpolitische Erfolge..., Gespräch in: Osteuropa-Archiv, Nr. 5/1992, S. A 274-279.
  - *Medgyesi, Csilla*, Növekvő nemzetközi egyetértés: A nap interjúja Jeszenszky Géza külügyminiszterrel [Wachsendes internationales Verständnis: Interview des Tages mit Außenminister Géza Jeszenszky], in: Magyar Hírlap, 24.12.1992.
- Joint Declaration from the Conference 'Hungary and Hungarians Beyond the Borders' Held in Budapest on 4-5 July 1996, in: Transition, vol. 2, no. 18, 6.9.1996, S. 49.
- Joó, Rudolf*, Szempontok a Magyar Demokrata Fórum külpolitikai programjához [Aspekte des außenpolitischen Programms des Ungarischen Demokratischen Forums], in: Külpolitika, Nr. 5/1989, S. 5-17.
- *Pósa, Tibor*, Központot hozunk létre békefenntartók kiképzésére: Interjú Joó Rudolf helyettes államtitkárral [Wir richten Trainingszentrum für Peacekeeper ein: Interview mit dem stellvertretenden Staatssekretär Rudolf Joó], in: Magyar Nemzet, 24. März 1993.
- Jopp, Mathias*, Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen, in: Integration, 18. Jg., Nr. 3/1995, S. 133-143.
- Juhász, Endre*, The Essential Minimal Socle for Hungarian Membership of the European Union, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 161-167.
- Kádár, Béla*, Welchen Stellenwert besitzen regionale Kooperationsansätze für Ungarn?, Ebenhausen 1994 (Osteuropa-Institut/Stiftung Wissenschaft und Politik/Südost-Institut, Münchener Gespräche über Osteuropa, MG 2/1994).
- Osterweiterung aus ungarischer Sicht. Fragen und Orientierungspunkte, Ebenhausen 1995 (SWP - AP 2894).
- Kalnoky, Boris*, An der Schwelle zum Waffengang. In Siebenbürgen wird die Lage zwischen Ungarn und Rumänien täglich explosiver, in: Die Welt, 27.4.1992.
- Auf den Pausenhof trauen sie sich nicht. Gewalt gegen ungarische Schüler, in: Der Tagespiegel, 13.5.1994.
- Kaltenbach, Jenő*, Das ungarische Minderheitengesetz: Zielsetzung und Akzeptanz, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 346-351.

- Keleti, György*, Szovjet csapatkivonások - Magyarország katonai függetlenségének története - A jugoszláviai konfliktus [Sowjetischer Truppenabzug - Die Geschichte der militärischen Unabhängigkeit Ungarns - Der Konflikt in Jugoslawien], in: Sándor Kurtán/Péter Sándor/László Vass (Hrsg.), Magyarország Politikai Évkönyve [Politisches Jahrbuch Ungarns], Budapest 1992 (Demokrácia kutatások magyar központja alapítvány - Economix Rt.), S. 381-409.
- Hungary and Euro-Atlantic Integration, in: RUSI Journal, Juni 1995, S. 8-10.
- Kende, Péter*, The Trianon Syndrome: Hungarians and Their Neighbours, in: Béla K. Király/András Bozóki (Hrsg.), Lawful Revolution in Hungary, 1989-94, Highland Lakes, N.J. 1995, S. 475-492.
- Kende, Tamás*, The Integration of Central and Eastern Europe into the Common Foreign Policy of the European Fifteen, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 147-155.
- Kis, Tibor*, Havel: Elvben tudjuk, nem versenyeznünk kell [Havel: Theoretisch wissen wir: Wir müssen nicht konkurrieren], in: Népszabadság, 13.2.1991.
- Kiss, Judit*, Debt Management in Eastern Europe, Budapest 1993 (Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, No. 15).
- Kiss, László J.*, Historischer Rahmen und Gegenwart ungarischer Außenpolitik, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 6/1993, S. 561-579.
- Hungary, in: Hanspeter Neuhold/Peter Havlik/Arnold Suppan (Hrsg.), Political and Economic Transformation in East-Central Europe, Boulder/San Francisco/Oxford 1995, S. 229-254.
- Kiss, Tibor*, Prospects of the Political Dialogue After the Copenhagen Summit - A Hungarian Perspective, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 275-284.
- Klingenburg, Konrad*, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankonflikt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 147-158.
- Kober, Stanley*, The United States and the Enlargement Debate, in: Transition, Vol. 1, No. 23, 15.12.1995, S. 6-10.
- Kocsis, Györgyi*, The Distant Lights of the European Union. An Interview with Endre Juhász, in: The Hungarian Quarterly, Vol. 35, No. 135/1994, S. 60-67.
- Kodolányi, Gyula*, Interview, in: Népszabadság, 22.1.1993, dt. in: Osteuropa-Archiv, Nr. 9/1993, S. A 501-504.
- Kohler, Berthold*, Schaukelpolitik als Ritual. Wenig Annäherung der Slowakei an Ungarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.7.1993.
- Der Argwohn sitzt tief. Die ungarische Minderheit in der Slowakei, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.5.1997.
  - Die slowakischen Politiker rüsten sich für ein Superwahljahr. Breites Oppositionsbündnis. Amtszeit von Präsident Kováč läuft aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.8.1997.
- Koncsek, Albert*, Ungarns Ziel des Beitritts zu EU und NATO unter den Regierungen Antall und Horn, Ebenhausen 1995 (SWP - KA 2909).
- Kondorosi, Ferenc*, Lyuk a jogállam szövetén [Loch im Verfassungsnetz], in: Világgazdaság, 12.2.1996.
- Konrad, György*, Der Feind feiert rauschende Feste, in: Die Zeit, 26.3.1993.
- Kopits, György*, Interview mit dem Ungarn-Repräsentant des IWF, in: Pester Lloyd, 29.11.-5.12.1995.
- Korlátok és felelősség: Magyarország négy évtizedének nemzetközi összefüggései [Beschränkungen und Verantwortung: Die internationalen Aspekte von vier Jahrzehnten Ungarn], in: Társadalmi Szemle, 3. különszám [3. Sondernummer], Vol. XLIV, 1989.
- Kornai, János*, The Dilemmas of Hungarian Economic Policy, in: Béla K. Király/András Bozóki (Hrsg.), Lawful Revolution in Hungary, Highland Lakes, N. J. 1995, S. 323-349.
- Kovács, László*, Interview, in: Die Weltwoche, 8.9.1994.

- Kövéc*s, Krakkóban aláírták a visegrádiak szabadkereskedelmi megállapodását [Das Freihandelsabkommen der Visegrád-Staaten ist in Krakau unterzeichnet worden], in: Magyar Nemzet, 22.12.1992.
- Köves, András*, Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen des ungarischen Reformprozesses, in: Ostkolleg der Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), RGW aktuell. Zwischenbilanz der ungarischen Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen. Thesen und Daten, Bonn 1990, S. 11-22.
- Kramer, Mark*, Beyond the Brezhnev Doctrine: A New Era in Soviet-East European Relations?, in: International Security, Vol. 14, No. 3/1989-90, S. 25-76.
- Kusin, Vladimir V.*, Gorbachev Agrees to Warsaw Pact Meeting on Military Structures, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 8, 22.2.1991, S. 43-45.
- Langhammer, Rolf J.*, Die Assoziierungsabkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn: wegweisend oder abweisend?, Kiel 1992 (Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 182).
- Larrabee, F. Stephen*, Ukraine's Balancing Act, in: Survival, Vol. 38, No. 2/1996, S. 143-165.
- Layne, Christopher*, The Unipolar Illusion. Why New Great Powers Will Rise, in: International Security, Vol. 17, No. 4/1993, S. 5-51.
- Léderer, Pál*, Nem kértünk rakétákat [Wir baten nicht um Raketen], in: Népszabadság, 15.5.1993.
- Lengyel, László*, Foreign Policy or National Policy, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research), S. 354-376.
- The Mousetrap, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), Question Marks: The Hungarian Government 1994-1995, Budapest 1995 (Korridor Centre for Political Research), S. 13-50.
- Lepsius, M. Rainer*, Nation und Nationalismus in Deutschland, in: M. Rainer Lepsius, Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 232-246.
- Liebich, Andre*, Minorities in Eastern Europe: Obstacles to a Reliable Count, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 20, 15.5.1992, S. 32-39.
- Lingner, Gudrun*, Verschwundene Insel als Stein des Anstoßes, in: Süddeutsche Zeitung, 2.4.1996.
- Lippert, Barbara*, EC-Ostpolitik Revisited: Continuity and New Approaches, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 49-68.
- Shaping and Evaluating the Europe Agreements - The Community Side, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 217-247.
- Longworth, R. C.*, Czechs' economic 'miracle' looking more like nightmare, in: Chicago Tribune, 4.8.1997.
- Ludwig, Michael*, Trojanisches Pferd aus Magyarenland? Ministerpräsident Horn erregt den Zorn Walesas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.1994.
- Magyar Szocialista Munkáspárt*, A Munkáspárt 1996. január 8-i beadványa az Alkotmánybírósághoz [Die Petition der Arbeiterpartei an das Verfassungsgericht vom 8. Januar 1996], Budapest.
- Magyar Szocialista Párt*, Kihívások és Válaszok 1994-1998, Választási Program Magyar Szocialista Párt [Herausforderungen und Antworten 1994-1998, Wahlprogramm der Ungarischen Sozialistischen Partei], Budapest 1994.
- Mahncke, Dieter*, Parameters of European Security, Paris 1993 (Chaillot Papers 10).
- Marko, Bela*, The Minority Question, in: Uncaptive Minds, Vol. 7, No. 3/1994, S. 101-104.
- Marko, Joseph*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Serbien, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u.a. 1994, S. 286-319.

- Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Slowenien, in: Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u.a. 1994, S. 320-351.
- Márkus, György G.*, Politische Konfliktlinien und Legitimation in Ostmitteleuropa. Der Fall Ungarn, in: Osteuropa, 43. Jg., Nr. 12/1993, S. 1167-1180.
- Marshall, Andrew*, Hungary Seeks NATO Protection from Foes, in: The Independent, 18.5.1993.
- Martonyi, János*, Csatlakozásunk az Európai Közösséghez [Unser Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft], in: Európa Fórum, Vol. II, No. 1/1992, S. 3-11.
- The EC and Central Europe, in: The New Hungarian Quarterly, Vol. 33, No. 128/1992, S. 56-75.
- Mitteleuropa und die europäische Integration, in: Europäische Rundschau, 22. Jg., Nr. 1/1994, S. 61-79.
- The Role and the Impact of the Association, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 25-30.
- Masing, Alf (Hrsg.)*, A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Die Verfassung der Republik Ungarn, Zweisprachige Ausgabe, Berlin 1995.
- Matolcsy, György*, Gazdasági és társadalmi sokkterápiák 1990 és 1995 között Magyarországon [Wirtschaftliche und soziale Schocktherapien in Ungarn von 1990 bis 1995], in: Társadalmi Szemle, Vol. LI, No. 5/1996, S. 3-14.
- Matus, János*, Sources of Tensions and Crisis Management in East-Central Europe, in: László Valki (Hrsg.), International Security and East-Central Europe, Budapest 1993 (Centre for Security Studies, Hungarian Academy of Sciences Occasional Papers), S. 91-102.
- Mearsheimer, John J.*, Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War, in: International Security, Vol. 15, No. 1/1990, S. 5-56.
- Medgyesi, Csilla*, A külügyminiszter dícséri, az ellenzéki politikus bírálja: A magyar diplomácia kétéves bizonyítványa [Der Außenminister lobt, Oppositionspolitiker kritisieren: Zwei Jahre Gleichgewicht ungarischer Diplomatie], in: Magyar Hírlap, 18.5.1996.
- Meier, Viktor*, Die Sicherheitsfrage stellt sich für Ungarn neu. Ein Gespräch mit Außenminister Jeszenszky, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.10.1991.
- Konsequent nur in Richtung Westen: Die ungarische Regierung tut nicht genug für ein gutes Verhältnis zu den Nachbarn, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.1.1993.
- Meiszter, Dávid*, A határkérdés határai [Die Grenzen der Grenzfrage], in: Népszabadság, 19.8.1992.
- Bizonyosságok és dilemmák [Sicherheiten und Dilemmata], in: Külpolitika, Nr. 3-4/1995, S. 137-145.
- Melescanu, Teodor Viorel*, Romania's Integration with the European and Atlantic Structures, Budapest, 5 September 1994, Manuskript, S. 10.
- Romania and Europe: A Historical Overview of Romania's Long-Standing European Vocation, in: Romanian Journal of International Affairs, vol. 1, nos 1-2/1995, S. [...]
- Mészáros, István*, The Regulation of Ethnic Minority Rights in Hungary, in: Liberal Voice Hungary, Vol. 2, No. 1/1993, S. 8-9.
- Mihalka, Michael*, The Emerging European Security Order, in: Transition, Vol. 1, No. 23, 15.12.1995, S. 15-18.
- Mommsen, Hans/Albrecht Martiny*, [Stichwort] Nationalismus, Nationalitätenfrage, in: C.D. Kernig (Hrsg.), Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, Bd. IV, Freiburg/Basel/Wien 1971, S. 623-695.
- Mommsen, Hans*, Die habsburgische Nationalitätenfrage und ihre Lösungsversuche im Licht der Gegenwart, in: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelbe (Hrsg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 108-122.
- Moore, Patrick*, Bratislava and Bonn: Two Conferences on Europe's Future, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 19, 11.5.1990, S. 42-45.

- Müller, Friedemann*, Stand und Perspektiven der sozialen Sicherungssysteme in Osteuropa, Ebenhausen 1994 (SWP - KA 2872).
- Nagy, Boldizsár*, The Refugee Situation in Hungary: Where now?, in: AWR Bulletin, 32. Jg., No. 3/1994, S. 125-139.
- Nagy, Csaba*, KeK: egyetértés a gazdaságban, megosztottság a kisebbségek ügyében [ZEI: Einigkeit bei der Wirtschaft, geteilte Meinung in der Minderheitenfrage], in: Népszabadság, 7.3.1994.
- KeK: Nincs összhang nemzetiségi ügyekben [ZEI: Keine Harmonie in den Nationalitätenfragen], in: Népszabadság, 7.3.1994.
- Nagy, Edit Mélykúti*, Visszhangtalan maradt a Horn-javaslat [Der Horn-Vorschlag bleibt ohne Reaktion], in: Magyar Hírlap, 3.8.1995.
- Nagy, Szlovákiai magyar vezetők Horn Gyulánál: Konzultációra hazarendelték a pozsonyi magyar nagykövetet* [Ungarische Führer aus der Slowakei bei Gyula Horn: Der ungarische Botschafter in Bratislava wurde zu Konsultationen nach Hause bestellt], in: Magyar Nemzet, 24.11.1995.
- Nastase, Adrian*, Ziel ist Vereinigung mit Moldau. Interview mit dem Außenminister Rumäniens, in: Berliner Zeitung, 18.12.1991.
- NATO Rationalizes Its Eastward Enlargement [Auszüge aus der Erweiterungsstudie der NATO, September 1995], in: Transition, vol. 1, no. 23, 15.12.1995, S. 19-26.
- Neszméri, Sándor*, Megszorításokkal és tartózkodások mellett: A pozsonyi parlament ratifikálta az alapszerződést [Mit Beschränkungen und Enthaltungen: Das Parlament in Bratislava ratifizierte den Grundlagenvertrag], in: Magyar Nemzet, 27.3.1996.
- Nerlich, Uwe*, Möglichkeiten und Probleme einer Konstellationsanalyse als Grundlage künftiger sicherheitspolitischer Planung, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 23-76.
- Stabilität und Gleichgewicht als Kategorie, Rahmenbedingung, Zielsetzung und Planungsgrundlage, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 229-238.
  - Militärisch relevante Gefahren in künftigen Konstellationen, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 257-286.
- Nötzold, Jürgen*, Sozialökonomische Stabilitätsbedingungen im östlichen Teil Europas und ihre Abhängigkeit vom Verhalten Westeuropas, Ebenhausen 1992 (SWP - AP 2749).
- Die Europäische Union und Ostmitteleuropa: Beitrittserwartungen und Unsicherheiten, Ebenhausen 1994 (SWP - AP 2874).
- Oberndörfer, Dieter*, Der Nationalstaat - ein Hindernis für das dauerhafte Zusammenleben mit ethnischen Minderheiten?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 9. Jg., Nr. 1/1989, S. 3-13.
- Obrman, Jan*, Language Law Stirrs Controversy in Slovakia, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 46, 16.11.1990, S. 13-17.
- Czechoslovakia: Putting the Country Back on the Map, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 52, 28.12.1990, S.
- Okolicsanyi, Karoly*, Slovak-Hungarian Tension: Bratislava Diverts the Danube, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 49, 11.12.1992, S. 49-54.
- Oltay, Edith*, Hungarians under Political Pressure in Vojvodina, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 48, 3.12.1993, S. 43-48.
- Ottoway, David B.*, Hungary Bans NATO Planes That Would Assist Airstrikes in Bosnia, in: The Washington Post, 15.2.1994.
- Ow, Barbara von*, Die Heranführung der Staaten Mittel- und Osteuropas an die Europäische Union: Probleme und Perspektiven, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit, Gütersloh 1995 (Bertelsmann Stiftung, Strategien für Europa), S. 267-279.

- Palánkai, Tibor*, The European Community and Central European Integration: The Hungarian Case, New York 1991 (Institute for East-West Security Studies, Occasional Paper Series, Nr. 21).
- Economic Aspects, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 199-215.
- Pálók, Judit Boda*, A magyar kisebbségi törvény megszületésének körülményei [Die Umstände der Entstehung des ungarischen Minderheitengesetzes], in: Acta Humana, Nos 12-13/1993, S. 26-45.
- Párdi, Zsófia*, Csóti György egyeztetett magánjavaslata gyorsabbnak látnak: A Külügyminisztérium nem kifogásolja [Der koordinierte private Vorschlag von György Csóti zur Einrichtung einer Schnellen Eingreiftruppe: Das Außenministerium ist nicht dagegen], in: Magyar Hírlap, 21. November 1992.
- Pascu, Ioan Mircea*, Romania and the Yugoslav Conflict, in: Charles L. Barry (Hrsg.), The Search for Peace in Europe. Perspectives from NATO and Eastern Europe, Fort Lesley 1993, S. 233-245.
- NATO Expansion: A View From Romania, in: Romanian Journal of International Affairs, vol. 1, no. 1-2/1995, S. 60-68.
- Pataki, Judith*, Free Hungarians in a Free Romania: Dream or Reality?, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 8, 23.2.1990, S. 18-26.
- The Hungarian Authorities' Reactions to the Violence in Tirgu-Mures, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 15, 13.4.1990, S. 23-25.
  - Istvan Csurka's Tract: Summary and Reactions, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 40, 9.10.1992, S. 15-22.
- Petrasovits, Anna*, A kül- és belpolitika kölcsönhatása és hatásuk a Szociáldemokrata Pártra [Die Wechselwirkung von Außen- und Innenpolitik und ihre Wirkung auf die Sozialdemokratische Partei], in: Külpolitika, Nr. 5/1989, S. 28-32.
- Pietsch, Lajos*, KEK korlátok [Grenzen der ZE], in: Magyar Nemzet, 22.11.1993.
- Plate, Bernard von*, Subregionale Sicherheitskooperation in Ost- und Mitteleuropa und das Beispiel der Triangelstaaten, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 589-599.
- Polgár, D.*, Budapest nem akar frontot nyitni, Jeszenszky csodálkozik a FAZ értelmezésén [Budapest möchte keine Front eröffnen, Jeszenszky ist von der Interpretation der FAZ überrascht], in: Népszabadság, 19.10.1991.
- Póti, László*, A Cseh Köztársaság és Magyarország külpolitikai irányváltása [Der Richtungswandel tschechischer und ungarischer Außenpolitik], in: Külpolitika, No. 1/1996, S. 75-82.
- From Subordination to Partnership: Hungarian-Russian Relations, 1990-1997, Budapest 1997 (Hungarian Institute of International Affairs, Foreign Policy Papers No. 7).
- Prystrom, Janusz*, The Military-Strategic Emancipation of Poland, Frankfurt/M. 1992 (PRIF Reports, No. 25).
- Pufflerova, S.*, National Minorities in Slovakia, in: Helsinki Monitor, Vol. 5, No. 1/1994, S. 52-61.
- Rácz, Margit*, Accession to the EU: Hungarian Hopes and Hurdles, in: Európa Fórum, Selected Papers, Special Issue 1995, S. 3-18.
- Ravasz, Károly*, Lehetséges-e független külpolitika? [Ist eine unabhängige Außenpolitik möglich?], in: Külpolitika, No. 5/1989, S. 33-43.
- Regelsberger, Elfriede*, Political Dialogue with the Visegrád Group: Only Business as Usual at High Speed?, in: Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.), Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrád States, Bonn 1995, S. 251-284.
- Reisch, Alfred*, The Gabčíkovo-Nagymaros Project: A Wasteland Awaiting the Fruits of Political Change, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 4, 26.1.1990, S. 25-28.
- Hungarian Neutrality: Hopes and Realities, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 13, 30.3.1990, S. 11-22.

- The Hungarian Dilemma: After the Warsaw Pact, Neutrality or NATO?, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 15, 13.4.1990, S. 16-22.
- Government Wants Negotiated Withdrawal from the Warsaw Pact, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 23, 8.6.1990, S. 24-34.
- Hungarian Parties Seek to Reassure Romania on Border Issue, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 24, 15.6.1990, S. 28-33.
- Hungary to Leave Military Arm of Warsaw Pact, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 26, 29.6.1990, S. 20-25.
- Interview with Foreign Minister Geza Jeszenszky, in: Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 30, 27.7.1990, S. 16-22.
- Hungary Condemns Soviet Moves against Lithuania, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 6, 8.2.1991, S. 29-32.
- The Hard Task of Setting Relations with the USSR on a New Footing, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 21, 24.5.1991, S. 6-23.
- Reisch, Alfred A.*, Hungary's Policy on the Yugoslav Conflict: A Delicate Balance, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 32, 9.8.1991, S. 34-44.
- New Prospects for Hungarian-Soviet Relations, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 39, 27.9.1991, S. 5-11.
- New Bilateral Military Agreements, in: Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 45, 8.11.1991, S. 4-10.
- Transcarpathia's Hungarian Minority and the Autonomy Issue, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 6, 7.2.1992, S. 17-23.
- Hungarian Ethnic Parties Prepare for Czechoslovak Elections, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 18, 1.5.1992, S. 26-32.
- No Plans for a Military Pact by the Visegrad Three, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 40, 9.10.1992, S. 55.
- The Difficult Search for a Hungarian-Slovak Accord, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 42, 23.10.1992, S. 24-31.
- Meciar and Slovakia's Hungarian Minority, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 43, 30.10.1992, S. 13-20.
- Hungarian-Russian Relations Enter a New Era, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 2, 8.1.1993, S. 5-10.
- Hungary's Foreign Policy Toward the East, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 15, 9.4.1993, S. 39-48.
- Hungarian-Ukrainian Relations Continue to Develop, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 16, 16.4.1993, S. 22-27.
- Central and Eastern Europe's Quest for NATO Membership, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 28, 9.7.1993, S. 33-47.
- Hungary Acquires MiG-29s from Russia, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 33, 20.8.1993, S. 49-56.
- The Central European Initiative: To Be or Not To Be?, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 34, 27.8.1993, S. 30-37.
- Slovakia's Minority Policy under International Scrutiny, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 49, 10.12.1993, S. 16-23.
- Hungarian-Slovak Relations: A Difficult First Year, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 50, 17.12.1993, S. 35-42.
- Rhein, Eberhard*, Die Europäische Union à 25. Wie regierbar ist sie?, in: Internationale Politik, Nr. 11/1997, S. 25-30.
- Richter, Sándor*, Hungary: growth amidst deteriorating foreign balances, in: Peter Havlik et al., Growth in Central and Eastern Europe Contrasts with Recession in the CIS, Wien 1995 (WIIW, No. 213), S. 28-33.
- Risikoanalyse: Leitfaden, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente, Baden-Baden 1992, S. 255-256.

- Ritecz, Miklós*, Sajnálatos a román reakció [Die rumänische Reaktion ist bedauerlich], in: *Nép-szabadság*, 11.10.1991.
- Róka, Zsuzsa H.*, Jacques Chirac francia elnök nyilatkozata budapesti útja előtt: Magyarország-nak 2000-ben az Európai Unióban a helye [Interview mit dem französischen Präsidenten Jacques Chirac vor seiner Reise nach Budapest: Bis zum Jahr 2000 hat Ungarn seinen Platz in der Europäischen Union], in: *Magyar Hírlap*, 15.1.1997.
- Rokkan, Stein*, Cities, States, and Nations: a Dimensional Model for the Study of Contrasts in Development, in: S. N. Eisenstadt/Stein Rokkan (Hrsg.), *Building States and Nations*, Beverly Hills/London 1973, Bd. I, S. 73-97.
- Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations Within Europe, in: Charles Tilly (Hrsg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ 1975, S. 562-600.
- Roszbach, Stefan*, Strukturwandel und Stabilität, in: Wolfgang Heydrich/Joachim Krause/Uwe Nerlich/Jürgen Nötzold/Reinhardt Rummel (Hrsg.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden 1992, S. 239-251.
- Rotfeld, Adam Daniel*, Europe: towards a new regional security regime, in: *Stockholm International Peace Research Institute* (Hrsg.), *SIPRI Yearbook 1994*, Oxford u. a. 1994, S. 205-237.
- Roucek, Libor*, *After the Bloc: The New International Relations in Eastern Europe*, London 1992 (RIIA Discussion Paper, No. 40).
- Royen, Christoph*, Umbruch in Mitteleuropa, in: Albrecht Zunker (Hrsg.), *Weltordnung oder Chaos?*, Baden-Baden 1993, S. 176-192.
- Rüb, Mathias*, Wie lange währt die Geduld?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 7.1.1994.
- Ungewißheit in Budapest. Flugzeuge im ungarischen Luftraum am Abschluß serbischer 'Jastrebs' beteiligt?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 23.3.1994.
  - Zwischen Budapest und Bukarest, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.1.1995.
  - Der Preis der Verschleierung. Plünderungen, Morde, Brandschatzungen in der 'Krajina', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5.10.1995.
- Rudka, Andrzej/Kálmán Mizsei*, East Central Europe between Disintegration and Reintegration: Is CEFTA the Solution?, New York 1995 (The Rose Occasional Paper Series).
- Sándor, Eleonóra*, Nem hajlandó engedményekre a szlovák kormány [Die slowakische Regierung ist nicht zu Konzessionen bereit], in: *Magyar Hírlap*, 7.8.1997.
- Sapper, Manfred*, Konflikte in der Transformation Osteuropas: Zur Spezifik der Konfliktkonstellation und Konfliktkultur, in: *Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Jahrbuch 1996/97, *Der Osten Europas im Prozeß der Differenzierung*. Fortschritte und Mißerfolge der Transformation, Köln 1997, 323-332.
- Sárközy, Péter*, Central European Initiative and Hungary 1993: Interview with Prime Minister József Antall, in: *Central European Initiative and Hungary 1993*, S. 2-8.
- Sárközy, Tamás*, The Initial Operation of the Government and the State Machinery, in: Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/Györgyi Várnai (Hrsg.), *Question Marks: The Hungarian Government 1994-1995*, Budapest 1995 (Korridor Centre for Political Research), S. 278-304.
- Sass, Magdolna*, A CEFTA [Die CEFTA], in: *NETI - Economica*, 2.11.1995, S. 9.
- Szlovénia: A CEFTA új tagja [Slowenien: Das neue CEFTA-Mitglied], in: *NETI - Economica*, 9.11.1995, S. 7/8.
- Schieder, Theodor*, Typologie und Erscheinungsformen des Nationalstaats in Europa, in: Theodor Schieder, *Nationalismus und Nationalstaat*, Göttingen 1991, S. 65-86.
- Schoch, Bruno*, Nach Straßburg oder nach Sarajewo? Zum Nationalismus in postkommunistischen Übergangsgesellschaften, Frankfurt/M. 1992 (HSFK-Report 6/1992).
- demos und ethnos: Nationalismus zwischen Emanzipation und völkischer Reaktion, in: Lothar Brock/Ingomar Hauchler (Hrsg.), *Entwicklung in Mittel- und Osteuropa. Über Chancen und Risiken der Transformation*, Bonn 1993, S. 117-163.

- Schödl, Günter*, Die Dauer des Nationalen. Zur Entwicklungsgeschichte des 'neuen' Nationalismus im östlichen Europa, in: Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelbe (Hrsg.), Nationalismus - Nationalitäten - Supranationalität, Stuttgart 1993, S. 123-155.
- Schönfelder, Wilhelm/Reinhard Silberberg*, Auf dem Weg zum Ziel. Die Ergebnisse des Vertrags von Amsterdam, in: Internationale Politik, Nr. 11/1997, S. 18-24.
- Schöpflin, George*, Hungary and its Neighbours, Paris 1993 (Chaillot Papers 7).
- Schuller, Konrad*, Verschmähte Liebe in Bukarest. Rumänien fühlt sich von Deutschland nicht genügend beachtet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.5.1994.
- Scipiades, Iván*, Horn varsói útja és a poznani CEFTA-találkozó: Üzenet az esseni EU-csúcsnak? [Die Warschau-Reise von Horn und das Posener CEFTA-Treffen: Botschaft für den EU-Gipfel?], in: Magyar Hírlap, 24.11.1994.
- Seewann, Gerhard*, Die Ethnostruktur der Länder Südosteuropas aufgrund der beiden letzten Volkszählungen im Zeitraum 1977-1992, in: Südosteuropa, 42. Jg., Nr. 1/1993, S. 78-82.
- Einführung, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 3-8.
- Senghaas, Dieter*, Vom Nutzen und Elend der Nationalismen im Leben der Völker, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31-32/92, 24. Juli 1992, S. 23-32.
- Weltinnenpolitik - Ansätze für ein Konzept, in: Europa-Archiv, Folge 22/1992, S. 643-652.
- Seres, Attila*, Jeszenszky: Magyarország fenyegetve érzi magát [Jeszenszky: Ungarn fühlt sich bedroht], in: Népszabadság, 15.5.1993.
- Hatályba lépett az alapszerződés: Budapest kicseréltek a magyar-szlovák ratifikációs okmányokat [Der Grundlagenvvertrag tritt in Kraft: Die ungarisch-slowakischen Ratifizierungsdokumente wurden in Budapest ausgetauscht], in: Népszabadság, 16.5.1996.
- Shafir, Michael*, The Romanian Authorities' Reactions to the Violence in Tirgu-Mures, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 1, No. 15, 13.4.1990, S. 43-47.
- Transylvanian Shadows, Transylvanian Lights, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 26, 26.6.1992, S. 28-33.
  - Preliminary Results of the 1992 Romanian Census, in: RFE/RL Research Report, Vol. 1, No. 30, 24.7.1992, S. 62-68.
  - Minority Council Raises Questions, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 24, 11.6.1993, S. 35-40.
  - The HDFR Congress: Confrontations Postponed, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 9, 26.2.1993, S. 34-39.
  - /Dan Ionescu, The Tangled Path Toward Democracy, in: Transition, Vol. 1, No. 1, 30.1.1995, S. 49-54.
  - Ruling Party Formalizes Relations With Extremists, in: Transition, Vol. 1, No. 5, 14.4.1995, S. 42-46 u. 64.
  - Agony and Death of an Opposition Alliance, in: Transition, Vol. 1, No. 8, 26.5.1995, S. 23-28.
  - Anatomy of a Pre-Election Political Divorce, in: Transition, Vol. 2, No. 2, 26.1.1996, S. 45-49.
  - A Possible Light at the End of the Tunnel, in: Transition, vol. 2, no. 19, 20.9.1996, S. 29-32.
- Shumaker, David*, The Origins and Development of Central European Cooperation, 1989-1992, in: East European Quarterly, Vol. 27, No. 3/1993, S. 351-373.
- Simon*, A magyar kormányzat állásfoglalása: budapest két- és többoldalú konzultációkat sürget [Der Standpunkt der ungarischen Regierung: Budapest drängt auf bi- und multilaterale Konsultationen], in: Magyar Nemzet, 17.11.1995.
- Sitzler, Kathrin*, Ungarische Nationalitätenpolitik: Grundsätze, Institutionen und Funktion, in: Südosteuropa, 34. Jg., Nr. 1/1985, S. 24-32.
- /Gerhard Seewann, Das ungarische Minderheitengesetz: Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion, in: Gerhard Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 352-387.

- Snyder, Jack*, Averting Anarchy in the New Europe, in: *International Security*, Vol. 14, No. 4/1990, S. 5-41.
- Special Report: Transylvania, in: *RFE/RL, Soviet/East European Report*, Vol. VII, No. 24, 1.4.1990.
- Spero, Joshua B.*, The Warsaw - Prague - Budapest Triangle: Central European Security After the Visegrad Summit, Warsaw 1992 (Polish Institute of International Affairs, Occasional Papers, No. 31).
- The Budapest - Prague - Warsaw Triangle: Central European Security After the Visegrad Summit, in: *European Security*, Vol. 1, No. 1/1992, S. 58-83.
- Stewart, Susan*, Ukraine's Policy towards Its Ethnic Minorities, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 36, 10.9.1993, S. 55-62.
- Stier*, Euroatlanti egyetértés Varsó és Budapest között [Euro-atlantische Übereinstimmung zwischen Warschau und Budapest], in: *Magyar Nemzet*, 25.4.1995.
- Stiftung für Südländische Ungarn (Hrsg.)*, Memorandum über die Selbstverwaltung der in der Republik Serbien lebenden Ungarn. Stellungnahme der Demokratischen Gemeinschaft der Ungarn in der Woiwodschaft (DGUW). Expertenentwurf angenommen von der Jahresversammlung der DGUW, 25.4.1992, Budapest 1992.
- Sundhaussen, Holm*, Die 'Modernisierung' der Balkanländer in vorsozialistischer Zeit: Ein Mißverständnis und seine Folgen, in: *Iliana Gregori/Angelika Schaser (Hrsg.)*, Rumänien im Umbruch. Chancen und Probleme der europäischen Integration, Bochum 1993, S. 23-34.
- Szabó, József/Zoltán Szalai*, Belgrád kulturális autonómiát ígér [Belgrad verspricht kulturelle Autonomie], in: *Népszabadság*, 29.1.1994.
- Szabo, Matyas*, 'Historic Reconciliation' Awakens Old Disputes, in: *Transition*, Vol. 2, No. 5, 8.3.1996, S. 46-50.
- Szalay, Hanna*, Legfeljebb idoleges érdekszövetség: Jeszenszky valószínűtlennek tartja a Kisantant feltámadását [Bestenfalls vorübergehende Interessenkoalition: Jeszenszky hält die Wiedergeburt der Kleinen Entente für unwahrscheinlich], in: *Magyar Hírlap*, 7.11.1992.
- Szanyi, Miklós*, A Transitional Assessment, Budapest 1994 (Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, Working Papers, No. 42).
- Szegedi, Edith*, Ansätze zum interethnischen Dialog in Rumänien 1918-1940 und 1990, in: *Gerhard Seewann (Hrsg.)*, Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 309-326.
- Szászi, Júlia*, Új súlypontok a KEK működésében [Neue Schwerpunkte im Funktionieren der ZEI], in: *Magyar Hírlap*, 9.11.1996.
- Magyarország koordinálja Kelet-Szlavónia újjáépítését [Ungarn koordiniert den Wiederaufbau von Ostslawonien], in: *Magyar Hírlap*, 11.11.1996.
- Székely, András Bertalan*, Magyar-szlovén szellemi és kisebbségi kapcsolatok [Ungarisch-slovenische intellektuelle und Minderheitenbeziehungen], in: *Társadalmi Szemle*, Vol. LI, No. 5/1996, S. 62-68.
- Szilágyi, Ákos*, Hungary Through East European Eyes, in: *Csaba Gombár/Elemér Hankiss/László Lengyel/ Györgyi Várnai (Hrsg.)*, Balance. The Hungarian Government 1990-1994, Budapest 1994 (Korridor Centre for Political Research), S. 377-391.
- Szilágyi, Zsófia*, Slowing the Pace of Economic Reform, in: *Transition*, Vol. 2, No. 20, 4.10.1996, S. 40-43.
- Szőnyi, István*, Hungary and NATO - What is at stake?, in: *Südosteuropa*, 43. Jg., Nr. 9-10/1994, S. 561-569.
- Hungary: A Security Challenge?, in: *The International Spectator*, Vol. XXIX, No. 1/1994, S. 89-108.
- Szurós, Mátyás*, A nemzeti és a nemzetközi kölcsönhatása a szocializmus magyarországi fejlődésében [Wechselspiel nationaler und internationaler [Interessen] in der Entwicklung des Sozialismus in Ungarn], in: *Társadalmi Szemle*, No. 1/1984, S. 13-21. In Englisch veröffentlicht unter dem Titel: Interaction of the National and International Interests in Hungarian Foreign Policy, abgedruckt in: *Pál Dunay (Hrsg.)*, Studies on Peace Research, Budapest 1986 (Centre for Peace Research Coordination of the Hungarian Academy of Sciences), S. 9-21.

- A magyar külpolitika a nyolcvanas évek közepén [Ungarische Außenpolitik Mitte der achtziger Jahre], in: *Külpolitika*, Vol. XII, No. 4/1985, S. 3-18.
- Tabajdi, Csaba*, Ungarntum jenseits der Landesgrenzen. Strategische Fragen einer effektiveren Interessenvertretung, in: *Pester Lloyd*, 25.10.-1.11.1995.
- Tarasyuk, Boris*, A New Concept of European Security, [Interview mit dem stellvertretenden Außenminister der Ukraine], in: *Transition*, Vol. 1, No. 13, 28.7.1995, S. 18-22.
- Thorpe, Nick*, When you need friends, even Moscow will do, in: *The Observer*, 15.11.1992.
- Thürmer, Gyula*, Nem kell NATO [Kein Bedarf für die NATO], Budapest 1995.
- Tinca, Gheorghe*, Securing a Democratic Romania: No Veto on Our Choice, in: *Security Dialogue*, vol. 26, no. 2/1995, S. 147-151.
- Tokés, Rudolf L.*, From Visegrád to Kraków: Cooperation, Competition and Coexistence in Central Europe, in: *Problems of Communism*, Vol. 40, No. 6/1991, S. 100-114.
- Die neuen Demokratien in Osteuropa: Kooperation, Konkurrenz und Koexistenz, Ebenhausen 1991 (SWP-AP 2724).
- Törzsök, Erika*, The Free Democrats' Minority Policy, in: *Liberal Voice Hungary*, Vol. 2, No. 1/1993, S. 10.
- Traynor, Ian*, East Europeans Finally Endorse US Security Scheme, in: *The Guardian*, 13.1.1994.
- Újvári, Miklós*, A külügyminiszter a magyar diplomácia egy évéről: Helyben járás a boszi vitában [Der Außenminister über ein Jahr ungarischer Diplomatie: Streit um Bös tritt auf der Stelle], in: *Magyar Hírlap*, 28.11.1996.
- Unterberger, Andreas*, Mitteleuropas Ende, in: *Die Presse*, 9.11.1996.
- Urban, Waltraud/Leon Podkaminer et al.*, Kräftiges Wachstum in Ost-Mitteuropa, weiterhin Rezession in der GUS. Die Wirtschaft der Oststaaten 1995/96, Wien 1996 (WIIW, Nr. 163, Sonderdruck aus: WIFO Monatsberichte, 69. Jg., Nr. 5/1996).
- Vachudova, Milada Anna*, The Visegrad Four: No Alternative to Cooperation?, in: *RFE/RL Research Report*, Vol. 2, No. 34, 27.8.1993, S. 38-47.
- Vágvölgyi, András B.*, Kommentárok a FIDESZ programjának külpolitikai fejezetéhez [Kommentare zum außenpolitischen Kapitel des Programms des Bundes Junger Demokraten], in: *Külpolitika*, Nr. 5/1989, S. 56-66.
- Valki, László*, Where have all the soldiers gone? Changing threat perceptions in Eastern Europe, in: *International Social Science Journal*, Vol. XLIII, No. 1/1991, S. 103-115.
- Vanishing Threat Perceptions and New Uncertainties in Central Europe, in: *László Valki (Hrsg.)*, *Changing Threat Perceptions and Military Doctrines*, Basingstoke 1992, S. 80-100.
- Security Concerns in Central Europe, in: *European Security*, Vol. 1, No. 4/1992, S. 1-14.
- (Hrsg.), *International Security and East-Central Europe*, Budapest 1993 (Centre for Security Studies, Hungarian Academy of Sciences Occasional Papers).
- A Future Security Architecture for Europe?, in: *European Security*, Vol. 2, No. 4/1993, S. 502-544.
- Szeret, nem szeret ... A NATO kibővítés kérdőjelei [Sie liebt mich, sie liebt mich nicht ... Die Fragezeichen der NATO-Erweiterung], in: *Külpolitika*, Nr. 3-4/1995, S. 97-129.
- Felvegyük-e a kesztyűt? [Sollen wir den Handschuh aufnehmen?], in: *Népszabadság*, 17.11.1995.
- Vanous, Jan (Hrsg.)*, PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. IX, Nos 11-12, 20.4.1993.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. X, Nos 6-7, 21.3.1994.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. X, Nos 25-26-27, 31.8.1994.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. XI, Nos 3-4, 6.2.1995.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. XI, Nos 24-25, 8.8.1995.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. XI, Nos 45-46, 23.1.1996.
- PlanEcon Report, Hungarian Monthly Economic Monitor, Vol. XII, Nos 19-20, 13.6.1996.

- Várnay, Ernő*, Observations on the European Union - Hungary PHARE Programme, in: Ferenc Mádl/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Hungary - From Europe Agreement to a Member Status in the European Union, Baden-Baden 1996, S. 71-77.
- Vodicka, Karel*, Die Slowakei im Jahre 1, in: Osteuropa, 44. Jg., Nr. 7/1994, S. 669-682.
- Vogel, Sándor*, Az Euro-atlanti integráció és a román Közép-Európa felfogás [Euro-atlantische Integration und der rumänische Ansatz zu Mitteleuropa], in: Emese Barabás/László J. Kiss/Csaba Sz. Kiss/Andrea Molnár/László Póti/Edit Soós/László Szabó/István Szönyi/Sándor Vogel, Az Európai Unióról - Kitekintéssel [Über die Europäische Union - Mit einem Ausblick], Budapest 1997 (Európai Tükör Műhelytanulmányok, vol. 21, Az Integrációs Stratégiai Munkacsoport Kiadványa), S. 97-108.
- Vranai, Katalin*, Unióérettek vagyunk: Inotai szerint jó a visegrádiak alkalmazkodóképessége [Wir sind reif für die Union: Nach Inotai ist die Anpassungsfähigkeit der Visegráder gut], in: Magyar Hírlap, 17.1.1997.
- Weiss, Martin*, Foreign Policy Covers All Points of the Diplomatic Compass: Martin Weiss Talks to Foreign Minister Zieleniec About the Agenda of the New Republic, in: Financial Times, 11.1.1993.
- Welfens, Paul J. J.*, Die Europäische Union und die mittelosteuropäischen Länder. Entwicklungen, Probleme, politische Optionen, Köln 1995 (Berichte des BIOst, Nr. 7/1995).
- Welsh, David*, Domestic Politics and Ethnic Conflict, in: Survival, Vol. 35, No. 1/1993, S. 63-80.
- Wettig, Gerhard*, Central European Security After the End of the Soviet Empire, Köln 1994 (Bericht des BIOst, Nr. 17/1994).
- Umstrittene Grundlagen der Sicherheit in Europa, in: Außenpolitik, 46. Jg., Nr. 1/1995, S. 40-50.
- Weydenthal, Jan B. de*, The Visegrád Summit, in: RFE, Report on Eastern Europe, Vol. 2, No. 9, 1.3.1991, S. 28-32.
- EC Keeps Central Europe at Arm's Length, in: RFE/RL Research Report, Vol. 2, No. 5, 29.1.1993, S. 29-31.
- Wienert, Helgard*, Industrial Evolution in Hungary, in: OECD Observer, No. 193/1995, S. 35-39.
- Wittstock, Wolfgang*, Die Regierung will nicht Farbe bekennen. Zur gegenwärtigen Lage der nationalen Minderheiten in Rumänien, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.4.1995.
- Zala, Tamás*, Új orientációk a magyar külpolitikában [Neue Orientierungen in der ungarischen Außenpolitik], in: Külpolitika, Nr. 5/1989, S. 67-68.
- Zamfirescu, Elena*, The 'Flight From The Balkans', in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 1-2/1995, S. 51-62.
- Post-Cold War Central Europe and Its Many Maps, in: Romanian Journal of International Affairs, Vol. 1, No. 1-2/1995, S. 33-43.
  - Central Europe: Between History and Taxonomy, in: Central European Issues, Romanian Foreign Affairs Review, Vol. 1, No. 1/1995, S. 112-127.
  - Mapping Central Europe, The Hague 1996 (The Netherlands Institute of International Relations, Clingendael).
- Zellner, Wolfgang*, Ungarns Sicherheitspolitik im Spannungsfeld zwischen Westorientierung und regionalen Risiken in Mittel- und Südosteuropa, Hamburg 1993 (Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 80).
- /Pál Dunay, Die Außenpolitik Ungarns im ersten Jahr der Regierung Horn, in: Südosteuropa, 44. Jg., Nr. 11-12/1995, S. 1-27.
- Zielonka, Jan*, Security in Central Europe, London 1992 (IISS, Adelphi Paper 272).