

Niklas Záboji, Frankfurt am Main

Ein neuer Ost-West-Gegensatz?

Die Geschichte der Visegrád-Kooperation unter besonderer Berücksichtigung der ungarischen Europapolitik seit 1991*

1. Ungarn, Visegrád und Europa

Zum Abschluss des Visegrád-Sondergipfels zur Migration im September 2015 veröffentlichten die Regierungschefs von Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei eine Stellungnahme, in der sie sich zum gemeinschaftlichen Besitzstand der Europäischen Union (EU), einschließlich dem Schutz der Außengrenzen, bekannten und hervorhoben: »Die Länder der Visegrád-Gruppe betonen, dass sich die EU in der aktuellen Situation höchster Dringlichkeit auf einen konstruktiven Dialog konzentrieren muss, der zu einem effektiven gemeinsamen Handeln führt, und sie muss jegliche Form gegenseitiger Beschuldigungen vermeiden.«¹ In den darauffolgenden zweieinhalb Jahren wurde der darin zum Ausdruck kommende Gegensatz zwischen einem Teil der EU-Mitgliedstaaten – allen voran der Bundesrepublik Deutschland – auf der einen, und der Viererkooperation auf der anderen Seite zum beliebten Narrativ der deutschsprachigen Publizistik. Schon im September 2015, als Polen im Gegensatz zu Tschechien, der Slowakei und Ungarn den Mehrheitsbeschluss des EU-Innenministerrats über eine Quotenregelung zur Verteilung von Migranten noch mittrug, wurde den vier ostmitteleuropäischen Staaten in der Berichterstattung ein hohes Maß an Homogenität attestiert.²

* Der vorliegende Beitrag basiert auf der Masterarbeit des Autors, die im März 2018 im Studiengang „Ost-West-Studien“ am Europaeum/Ost-West-Zentrum der Universität Regensburg eingereicht und im Sommersemester 2018 angenommen wurde. Erstgutachter war Zsolt K. Lengyel, Zweitgutachter Christoph Knoppik.

¹ *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries*. Prague, 4. September 2015. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (19. März 2018).

² Paul *Flückiger*: Eingeschworene Gegner einer Flüchtlingsquote. In: *Der Tagesspiegel*, 4. September 2015. <http://www.tagesspiegel.de/politik/osteuropaeischer-schulterschluss->

Zudem wurde der Gegensatz in der Migrationspolitik vielfach auf weitere Politikfelder übertragen, wodurch jüngst das Bild eines tiefen Grabens zwischen einem pluralistisch-integrationsbereiten Westeuropa und einem zunehmend illiberal-nationalistischen Osteuropa in den öffentlichen Diskurs einzog.³

Die vorliegende Arbeit soll die Entwicklung der 1991 gegründeten Visegrád-Kooperation historisch-kritisch, also auf Primärquellen gestützt und ohne zielgerichtete Betrachtung vom Ende her nachzeichnen. Das schließt ein, die anfänglichen Motive mit den Ergebnissen der Zusammenarbeit sowie späteren Zielsetzungen zu vergleichen und die Frage der Permanenz zwischen 1991 und heute zu diskutieren. Die Arbeit ist in drei Phasen unterteilt, wobei der Periodisierung die Annahme zugrunde liegt, dass der EU-Beitritt der vier Staaten im Mai 2004 eine Zäsur darstellte, die zusammen mit dem vorangegangenen NATO-Beitritt⁴ Ziel und Zweck der Visegrád-Kooperation erfüllte.⁵ Damit änderte sich zwangsläufig ihre Bestimmung, und entgegen zeitgenössischer Vermutungen kam es nicht zu einer verminderten, sondern zu einer vertieften Kooperation, um »die Identität in der zentraleuropäischen Region zu stärken.«⁶ Die dritte Phase begann 2015, jedoch ließ der im Zeitverlauf stark abnehmende Bestand an Forschungsliteratur keine umfassende Analyse

eingeschworene-gegner-einer-fluechtlingsquote/12280578.html (19. März 2018); Florian Hassel: Vier ohne Erbarmen. In: Süddeutsche Zeitung, 4. September 2015. <http://www.sueddeutsche.de/politik/ost-mittleuropa-vier-ohne-erbarmen-1.2634630> (19. März 2018); Christoph Titz: Osteuropäer koordinieren ihre Abschottungspolitik. In: Der Spiegel, 26. Januar 2016. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/tschechien-kritisiert-griechenland-in-der-fluechtlingspolitik-a-1074014.html> (19. März 2018).

³ Exemplarisch: Paul Luif: Visegrád: Schreckgespenst für die EU-Euphoriker? In: Die Presse, 4. November 2017. https://diepresse.com/home/meinung/gastkommentar/5315633/Gastkommentar_Visegrad_Schreckgespenst-fuer-die-EUEuphoriker (19. März 2018); Thomas Schmid: Illiberale Demokratien im Osten schaden der EU. In: Die Welt, 22. Oktober 2017. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article169927642/Illiberale-Demokratien-im-Osten-schaden-der-EU.html> (19. März 2018).

⁴ Polen, Tschechien und Ungarn traten dem Militärbündnis im März 1999 bei, die Slowakei im März 2004.

⁵ Auch in der Fachliteratur wird die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen einer Vor- und einer Nach-EU-Phase verwendet: Martin Dangerfield: The Visegrád Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation. In: East European Politics and Societies 22 (2008) 3, 630–667, hier 631. Das gilt ebenso für die Untergliederung in die Jahre 1990–1992, 1993–1998 und 1998–2004. Ebenda, 638.

⁶ *Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union*. 12. Mai 2004. In: Visegrad Group. <http://www.visegrad-group.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1> (19. März 2018).

dieser letzten Phase ab der Migrationswelle zu. Auf den Erkenntnissen des Zeitraums 1989–2014 basierend, hat sie eher den Charakter eines Ausblicks, um die übergeordnete Frage beantworten zu können, ob die Visegrád-Kooperation tatsächlich zu jener Opposition innerhalb der EU geworden ist, als die sie nach 2015 dargestellt wurde.

Der begrenzte Umfang macht eine Beschränkung notwendig, weshalb hier die prioritäre Berücksichtigung Ungarns bei der Entstehung und Entwicklung der Visegrád-Kooperation im Zentrum steht. Motive und Spielräume der Akteure sowie die Ergebnisse gemeinsamer Visegrád-Politik werden eingebettet in parallel verlaufende internationale Prozesse wie den Zerfall der Sowjetunion, die Jugoslawienkriege und den Kaukasuskrieg, da sich die Kooperation stets in einem übergeordneten Entwicklungskontext befand. Doch auch hier wurden die Implikationen für die ungarische Europapolitik als Schwerpunkt ausgewählt. Von Europapolitik anstatt von Außenpolitik zu sprechen, erscheint zumindest für den Anfang der 1990er Jahre geeigneter, da diese »per se die Zielrichtung des außenpolitischen Strebens Ungarns verdeutlicht: Europa beziehungsweise das, was Westeuropa verkörpert.«⁷ Das heißt, die Regionalkooperation⁸ war eine maßgebliche Säule der ungarischen Europapolitik und als solche Mittel zum Zweck, um die Erwartungen des Westens zu erfüllen und so Mitglied in der Europäischen Gemeinschaft (EG) beziehungsweise der EU zu werden.⁹

⁷ Ralf Thomas Göllner: Die Europapolitik Ungarns von 1990 bis 1994. Westintegration, mitteleuropäische regionale Kooperation und Minderheitenfrage. München 2001, 16.

⁸ Mit *Gruppe, Bündnis, Plattform, Club, Initiative, Projekt* oder *Interessensvertretung* bietet sich eine Vielzahl an alternativen Begriffen mit jeweils unterschiedlicher Konnotation an. In dieser Arbeit ist durchgehend von *Kooperation, Zusammenarbeit* und *Format* die Rede; eine wertgeladene Implikation ist darin nicht enthalten. Das gilt auch für den Begriff *Integration*, der ausschließlich zur Beschreibung und Analyse einer institutionellen Zustandsveränderung der EU verwendet wird (dazu auf theoretischer Ebene: Hans von der Groeben – Hans Möller: Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. I: Die Europäische Union als Prozess. Baden-Baden 1980, 40–41). *Integration* wird in der Fachliteratur als Vorgang bezeichnet, »der die Herausbildung und Aufrechterhaltung eines umfassenderen sozialen (gesellschaftlichen) Ganzen aus ursprünglich noch nicht oder lockerer miteinander verbundenen Teilen bewirkt.« Dies stellt folglich mehr dar als eine bloße Zunahme gegenseitiger Verflechtung. Scharfe und wichtige Kritik an der vermeintlich zu teleologischen Orientierung eines Großteils der EU-Literatur übt Mark Gilbert. Demnach sei eine Nicht-Neutralität im Urteil von Integrationsschritten weit verbreitet, die sich sprachlich im Einsatz rhetorischer Stilmittel wie *path, march, advance* oder *progress* äußere. Mark Gilbert: Narrating the Process: Questioning the Progressive Story of European Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 46 (2008) 641–662, hier 645.

⁹ So schon Gyula Horns außenpolitische Berater Zellner und Dunay in ihrer Monografie aus den späten 1990er Jahren. Wolfgang Zellner – Pál Dunay: Ungarns Außenpolitik 1990–1997.

Die elektronische Verfügbarkeit von gemeinsamen Erklärungen, Communiqués, Deklarationen, Präsidenschafts- und Jahresprogrammen der Visegrád-Kooperation macht eine quellengestützte Untersuchung ihrer Historie heute transparent möglich.¹⁰ Zusammen mit Reden, Regierungsdokumenten und zeitgenössischen wissenschaftlich-journalistischen Veröffentlichungen bilden sie das Herzstück dieser historischen Arbeit. Zu den politikwissenschaftlichen Arbeiten, die neben historischen Überblickswerken wie Hauszmanns „Ungarn. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart“¹¹ in den 1990er und 2000er Jahren schon reichlich Vorarbeiten geleistet haben, gehören neben der Monografie von Zellner und Dunay die von Scharbert sowie Schmidt-Schweizer; hieran schlossen sich zuletzt für die Zeit bis zum EU-Beitritt beziehungsweise bis zum jüngsten Zeitraum ab 2015 Lukášek und Strážay an.¹² Die Aufsätze von Vincze und Brusis im Sammelband von Küpper – Lengyel – Scheuringer ergänzen die polithistorische Untersuchung des Zeitraums von 1991 bis weit nach 2004, selbiges gilt für die Arbeiten von Walsch und Dangerfield.¹³ Eine umfassende historische Übersicht über die ungarische Europapolitik nach der Wende liegt mit der Arbeit von Göllner vor, von dem auch eine Arbeit zur Minderheitenpolitik von 1990 bis 2014 stammt.¹⁴ Diese und

Zwischen Westintegration, Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik. Baden-Baden 1998, 412, 415.

¹⁰ *Official Statements and Communiqués*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements> (19. März 2018).

¹¹ Janos Hauszmann: Ungarn. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Regensburg 2004.

¹² Libor Lukášek: The Visegrad Group. It's Development in the Years 1991–2004. Hamburg 2012; Simone Scharbert: Visegrád und CEFTA. Die Bedeutung von regionaler Kooperation vor dem Hintergrund der Osterweiterung der Europäischen Union. Würzburg 2004; Andreas Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns von 1985–2002. Von der liberalisierten Einparteienherrschaft zur Demokratie in der Konsolidierungsphase. München 2007; Tomáš Strážay: Visegrad – Arrival, Survival, Revival. In: Two Decades of Visegrad Cooperation. Selected V4 Bibliography. Hgg. Břetislav Dančák [u. a.]. Bratislava 2011, 14–38.

¹³ Martin Brusis: Spielräume und Grenzen der Visegrád-Kooperation. In: *Ungarn 1989–2014. Eine Bilanz nach 25 Jahren*. Hgg. Herbert Küpper, Zsolt K. Lengyel, Hermann Scheuringer. Regensburg 2015, 55–75; *Dangerfield: The Visegrád Group*; Martin *Dangerfield: Visegrad Group Cooperation and „Europeanisation“ of New EU Member State*. In: Democracy, State and Society. European Integration in Central and Eastern Europe. Hgg. Magdalena Góra, Katarzyna Zielinska. Krakau 2011, 293–310; *Dangerfield: Visegrad Group Co-operation and Russia*. In: Journal of Common Market Studies 50 (2012) 958–974; Attila Vincze: Ungarns euroatlantische Integration. In: *Ungarn 1989–2014*, 37–53; Christopher Walsch: Zusammenarbeit in Mitteleuropa 1991–2011. Die Visegrád-Kooperation zwanzig Jahre nach ihrer Gründung. In: Der Donaauraum in Europa. Hgg. András Masát [u. a.]. Baden-Baden 2012, 43–60.

¹⁴ Göllner: Die Europapolitik Ungarns; Ralf Thomas Göllner: Ungarns Minderheitenpolitik von 1990 bis 2014. Minderheiten in Ungarn, Magyaren in den Nachbarstaaten. In: *Ungarn 1989–2014*, 78–117.

die Beiträge von Kiss und Eiler bilden die Grundlage für den Abschnitt 2. 3.,¹⁵ während die Studien von Plucinski, Gabrisch – Werner, Laaser – Schrader – Heid, Foster [u. a.] sowie Toprowski der vertieften Untersuchung der wirtschaftlichen Entwicklung dienen.¹⁶

2. Rückkehr nach Europa: 1989–2004

2. 1. Die Wendejahre 1989 und 1990

Eine latente Ungewissheit über Spielräume, Geschwindigkeit und den weiteren Verlauf der Entwicklung kennzeichnete die ersten Jahre der Transformationsphase ab 1989 in den ostmitteleuropäischen Staaten. In der historischen Betrachtung verdienen sie deshalb Beachtung, weil in ihr die entscheidenden Grundlagen für die weitere innen- und europapolitische Entwicklung gelegt wurden.¹⁷ Dabei unterschied sich die Situation in Ungarn wesentlich von jener in den Nachbarstaaten. Als János Kádár, der über drei Jahrzehnte amtierende Generalsekretär der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei, im Mai 1988 durch den reformorientierten Ministerpräsidenten Károly Grósz ersetzt wurde, waren die ersten Schritte einer inneren Demokratisierung bereits vollzogen worden. Miklós Németh, der Grósz als Regierungschef im November 1988 folgte, ging noch weiter: Er brach durch Missachtung des Zentralkomitees (ZK) endgültig mit der Parteiherrschaft und lud ab dem Frühjahr 1989 zu Verhandlungen mit Vertretern der Opposition am Runden Tisch. Der kurz darauf begonnene Abbau des Grenzzauns nach Österreich,

¹⁵ Ferenc Eiler: Ungarn und seine Politik zum Schutz der ungarischen Minderheiten. Ursprünge und Ausprägungen seit 1920. In: Ungarn, Deutschland, Europa. Einblicke in ein schwieriges Verhältnis. Hgg. Zsolt K. Lengyel, Ralf Thomas Göllner, Wolfgang Aschauer. Regensburg 2017, 101–114; László J. Kiss: Ungarn: Nation, Minderheit und Integration. Spannungsverhältnis und Wechselwirkung von Nation und Außenpolitik. In: *Europa – Ziel und Aufgabe. Festschrift für Arno Krause zum 70. Geburtstag*. Hgg. Heiner Timmermann, Hans Dieter Metz. Berlin 2000, 309–335.

¹⁶ Claus-Friedrich Laaser – Klaus Schrader – Benedikt Heid: Die Visegrad-Staaten in der erweiterten EU: Aufsteiger in der europäischen Arbeitsteilung? In: *Osteuropa Wirtschaft* 52 (2007) 197–220; Neil Foster [u. a.]: Revival of the Visegrad Countries' Mutual Trade after their EU Accession: a Search for Explanation. Wien 2011; Hubert Gabrisch – Klaus Werner: Intra-industrieller Handel und Strukturpolitik in Transformationsländern in Perspektive einer EU-Mitgliedschaft. Halle 1998; Eugeniusz Maciej Plucinski: Zur Entwicklung des intraindustriellen Handels der Visegrad-Staaten mit der EU und im Intra-CEFTA-Handel. In: *Osteuropa Wirtschaft* 42 (1997) 248–274; Patryk Emanuel Toprowski: Did the economic crisis change V4 trade patterns? The case of intra-industry trade. In: *Eastern Journal of European Studies* 8 (2017) 2, 71–93.

¹⁷ So auch Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 9.

die Rehabilitierung der Revolution von 1956 durch das ZK-Mitglied Imre Pozsgay, die Umbettung ihres politischen Anführers Imre Nagy und die Ausrufung der dritten Ungarischen Republik mitsamt Verfassungsrevision im Oktober 1989 ließen den Systemwechsel noch vor seiner abschließenden Billigung durch Moskau, dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem Fall der Berliner Mauer unumkehrbar erscheinen. Die Aussicht auf freie Wahlen im Frühjahr 1990 versprach die Wiedereinführung von Demokratie ohne revolutionäres Blutvergießen. Auf diese Weise wurde der Staat in Ungarn in kürzester Zeit »von jener Elite abgebaut, die ihn aufgebaut hatte und funktionieren ließ«.¹⁸

Nur in Polen und der Tschechoslowakei verlief der Demokratisierungsprozess ähnlich schnell, wenngleich nicht so sanft«¹⁹ wie in Ungarn. Erst die Massenproteste in Prag Ende 1989 bewirkten dort den Rückzug der reformunwilligen Sozialisten und die Ernennung des früheren Dissidenten Václav Havel zum Staatspräsidenten. Die Ausrufung der Tschechoslowakischen Föderativen Republik folgte im März 1990. Dem Umbruch in Polen war ein langes Jahrzehnt des aktiven und passiven Widerstandes durch die Solidarność-Bewegung vorausgegangen, was dieser bei den halbfreien Wahlen im Juni 1989 einen deutlichen Sieg einbrachte. Neuer Premier wurde der Bürgerrechtler Tadeusz Mazowiecki, der zwei Monate später als Ungarn ebenfalls eine Verfassungsänderung veranlasste. Doch der Kompromiss am Runden Tisch sicherte dem früheren Ministerpräsidenten Wojciech Jaruzelski, der 1981 das Kriegsrecht zur Eindämmung der Aufstände verhängt hatte, bis Ende 1990 das Amt des Staatspräsidenten.²⁰

Für diese drei Staaten eröffnete sich 1989/1990 eine bis dahin undenkbbare Möglichkeit, sich von der sozialistischen Diktatur und perspektivisch auch von der Zwangsintegration ins sowjetische Hegemonialsystem loszusagen

¹⁸ Ebenda, 22. Hauszmann spricht von einer »ausgehandelte[n] Revolution [...], deren wichtigste Merkmale Gewaltlosigkeit und Kompromissbereitschaft seitens der politischen Akteure waren« (*Hauszmann*: Ungarn, 273). Ausführlicher zu dem daraus resultierenden Problem der Elitenkontinuität, das den späteren Ministerpräsidenten József Antall zu seinem berühmten Ausspruch »Hätten Sie doch eine Revolution gemacht!« verleitete: Hendrik Hansen: Das politische System des postkommunistischen Ungarn. In: *Ungarn 1989–2014*, 23–36, 27; Zoltán Tibor *Pallinger*: Die politische Elite Ungarns im Systemwechsel 1985–1995. Bern 1997.

¹⁹ Hansen: Das politische System, 27.

²⁰ Eine prägnante Übersicht findet sich bei Michael *Gehler*: Die Umsturzbewegungen 1989 in Mittel- und Osteuropa. In: Bundeszentrale für politische Bildung, 20. März 2009. <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43728/die-umsturzbewegungen-1989?p=all> (19. März 2018).

und als souveräne Staaten mit einer demokratisch gewählten Regierung die Innen- und Außenpolitik neu zu gestalten – alleine oder in gegenseitiger Abstimmung, da man auf dieselbe fremdbestimmte Vergangenheit zurückblickte und vor ähnlichen Herausforderungen stand.²¹

Mit der 1978 auf italienische Initiative hin gegründeten Arbeitsgemeinschaft Alpen-Adria gab es bereits einen Vorläufer subregionaler Kooperation, welche die westungarischen Komitate Baranya, Győr-Moson-Sopron, Somogy, Vas und Zala einschloss.²² Auf dieser Erfahrung aufbauend, wurde im November 1989 unter der Federführung Österreichs die Zentraleuropäische Initiative (CEI) ins Leben gerufen. Die von den Außenministern Österreichs, Ungarns, Italiens und Jugoslawiens unterzeichnete Gründungsurkunde verkündete die »Bereitschaft der Regierungen, die gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu stärken und eine vielfältige Kooperation zwischen den Ländern zu entwickeln.«²³ Damit war eine erste Plattform für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit im ostmitteleuropäischen Raum geschaffen, der sich kurz darauf die Tschechoslowakei und 1991 auch Polen anschlossen, wodurch zunächst die Pentagonale, dann die Hexagonale entstand. Fast schon prophetisch klingt in der historischen Rückschau die Bewertung der CEI in einem zeitgenössischen Bericht von Kathrin Sitzler, wonach diese als »Instrument und Zwischenstufe zur Integration Ungarns in ein einheitliches, neu geordnetes Gesamteuropa« betrachtet werden könne.²⁴ Tatsächlich erfüllte die Regional-

²¹ Vgl. Lukášek: The Visegrad Group, 13. Der im deutschen Sprachraum erstmals von SED-Generalsekretär Egon Krenz nach dem Rücktritt Erich Honeckers im Oktober 1989 verwendete Begriff *Wende* wird populärwissenschaftlich oft zur Charakterisierung dieser Zeit verwendet (mitunter auch *Aufbruch*, *Übergang* oder *Wiedergeburt*), führte aber häufig zu Kontroversen (Rainer Eckert: Gegen die Wende-Demagogie – für den Revolutionsbegriff. In: Deutschland Archiv 40 [2007] 1084–1086; Michael Richter: Die Wende. Plädoyer für eine umgangssprachliche Benutzung des Begriffes. In: Deutschland Archiv 40 [2007] 861–868). In Ungarn sprachen dagegen Sozialwissenschaftler und Ökonomen bereits 1987 von »Wende und Reform« im finanz- und wirtschaftspolitischen Feld (Jörg K. Hoensch: „Rückkehr nach Europa“ – Ostmitteleuropa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. In: *Europa – Ziel und Aufgabe* 135–151, hier 135). Deshalb und wegen seiner sprachlichen Prägnanz erscheint der Wende-Begriff in wertfreier Verwendung sinnvoll, auch wenn die tiefgreifende Veränderung der Macht- und Herrschaftsstrukturen die Bedeutung von *Revolutionen* hatte. Für den wissenschaftlichen Sprachgebrauch ebenfalls geeignet sind *Systemwechsel*, *Systemtransformation* und *postkommunistischer Übergang*. Vgl. ebenda, 136–137.

²² Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 213.

²³ *Joint Declaration*. 11. November 1989. In: Central European Initiative 1989–2009. <http://www.cei.int/sites/default/files/attachments/publications/booklet%20final%20low.pdf> (19. März 2018).

²⁴ Kathrin Sitzler: Regionale Kooperation und europäische Integration. Die Pentagonale aus ungarischer Sicht. In: *Südosteuropa* 39 (1990) 686–708, hier 702.

kooperation aus ungarischer und später auch aus tschechoslowakischer sowie polnischer Sicht mehrere Funktionen zugleich, um die »außenpolitischen Ziele in einem Umfeld von sich rasch wandelnden Ost-West-, Ost-Ost- und gesamteuropäischen Beziehungen zu bestimmen«, wie Sitzler den damaligen Beobachter Rudolf L. Tökes zitiert.²⁵ Aktionspläne und ständige Arbeitsgruppen, deren Vorsitz für kleine und mittelständische Unternehmen ab Mitte 1990 Ungarn innehatte, sahen die konkrete Zusammenarbeit in Bereichen wie Industrie- und Verkehrspolitik vor, darunter ein Investitionspaket für die Zugstrecke Triest-Ljubljana-Budapest. Zudem schuf die Initiative einen geeigneten Rahmen für die multilaterale Regelung der Nachbarschaftsprobleme. Der rein zwischenstaatliche Charakter der Kooperation vermied aber eine einseitige Abhängigkeit wie im sowjetischen Herrschaftssystem, aus dessen Bindungen und Verpflichtungen sich zu lösen diese Zusammenarbeit auch diente. Schließlich entstand mit der CEI eine Plattform, die nicht zuletzt den Weg zur Westintegration ebnete. Sie hatte Modellcharakter und sollte die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit in einem multilateralen Rahmen demonstrieren.²⁶

Tatsächlich hatte die Westorientierung Ungarns über 1990 hinaus höchste Priorität und wurde von der CEI zusätzlich unterstützt. Doch es hatte bereits unter Kádár eine wirtschaftliche Westöffnung durch den Abschluss zahlreicher Handelsverträge gegeben, die im ostmitteleuropäischen Raum einzigartig waren. Die im Dezember 1989 von der EG-Kommission beschlossene „Hilfe zur Umgestaltung der Wirtschaft in Polen und Ungarn“ (PHARE)²⁷ ist in diesem Kontext zu deuten. Als neu geschaffenes und noch heute als Instrument zur Heranführung an die EU existierendes Programm stellte es den beiden Staaten Finanzhilfen in den Bereichen Technik, Wirtschaft und Infrastruktur bereit, da sich hier die Transformation erstmals abzeichnete. Ein Jahr später wurden die Hilfen auf Bulgarien, Rumänien, die Tschechoslowakei und Jugoslawien ausgeweitet. PHARE erfüllte eine stabilisierende Funktion und kann, weil es das EG-Interesse an einer Zusammenarbeit mit den ostmitteleu-

²⁵ Ebenda, 700.

²⁶ Zum Nutzen der CEI und ähnlicher Kooperationen wie der 1993 zwischen Ungarn, Polen, der Slowakei und der Ukraine gegründeten Euroregion Karpaten im Hinblick auf einen EG-/EU-Beitritt vgl. *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 237.

²⁷ *Verordnung (EWG) Nr. 3906/89 des Rates vom 18. Dezember 1989 über Wirtschaftshilfe für bestimmte Länder in Mittel- und Osteuropa*. In: EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31989R3906> (19. März 2018). Die Tschechoslowakei erhielt ab 1990 Hilfen aus dem PHARE-Programm.

ropäischen Staaten frühzeitig unterstrich, als »erster entscheidender Schritt im Prozess der Westintegration«²⁸ interpretiert werden.

Seit dem Frühjahr 1990 war klar, dass auch die Tschechoslowakei unter Staatspräsident Havel einen solchen Schritt gehen wollte. Havel sprach in einer Rede vor den Abgeordneten des polnischen Unterhauses von der ersehnten »Rückkehr nach Europa«²⁹ und stellte sich damit in die Denktradition des im französischen Exil lebenden tschechischen Romanciers Milan Kundera. Dieser hatte 1983 mit dem Diskurs über *Mittleuropa* eine Debatte ausgelöst, die von Intellektuellen wie dem Ungarn György Konrád aufgegriffen wurde und eine eindeutige Stoßrichtung hatte: Die Staaten Ostmitteleuropas aus dem sowjetisch dominierten Ostblock, zu dem man historisch, geopolitisch und kulturell nie gehören wollte und deshalb auch nie wirklich gehörte, herauszulösen. Die von Havel propagierte Rückkehr nach Europa, die parallel auch in den baltischen Ländern immer populärer wurde, meinte ohne Zweifel die Abkehr von Moskau,³⁰ aber noch mehr: Neben »anderen Nationen in unserem [d. h. dem tschechoslowakischen, N. Z.] Teil Europas« nannte Havel explizit Ungarn als das Land, mit dem sich die Tschechoslowakei im Zuge jener Rückkehr so gut wie möglich koordinieren sollte. Etwas später dehnte er die Einladung zu einem Treffen mit verschiedenen Vertretern aus Staat und Öffentlichkeit auch auf Polen aus.³¹ Die Idee zu einer Regional Kooperation der drei Staaten war damit noch vor den ersten freien Wahlen in Ungarn und in der Tschechoslowakei geboren, womit die gemeinsame

²⁸ Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 230. Die Finanzhilfe belief sich demnach bis 1999 in heutigen Preisen auf etwa 1 Milliarde Euro. Vgl. auch Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 29; Scharbert: Visegrád, 106; Vincze: Ungarns euroatlantische Integration, 45.

²⁹ Vaclav Havel: Speech in the Polish Parliament (Sejm). 25. Januar 1990. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/havel-vaclav-speech-in> (19. März 2018).

³⁰ Milan Kundera: Un occident kidnappé ou la tragédie de l'Europe centrale. In: Le Débat 27 (1983) 3–23. Exemplarisch für die Fortführung der Debatte stehen bereits vor der Wende Erhard Busek – Gerhard Wilfinger: Aufbruch nach Mitteleuropa. Rekonstruktion eines versunkenen Kontinents. Wien 1986. Für die 1990er Jahre: *Mitten in Europa – Die Rückkehr von Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn*. Bad Urach/Stuttgart 1995; *Rückkehr nach Europa? Die geistig-politische Dimension des ostmitteleuropäischen Umbruchprozesses seit 1989*. Hgg. Hans Misselwitz, Dieter Segert. Potsdam 1997; *Die Rückkehr der Geschichte. Osteuropa auf der Suche nach Kontinuität*. Hgg. Leonid Luks, Donald O'Sullivan. Köln [u. a.] 1999. Dazu ausführlich Hoensch: „Rückkehr nach Europa“, 135, 140. Die nicht-geografischen Nuancen der Termini Zentral-, Mittel-, Ostmitteleuropa und Osteuropa können an dieser Stelle nicht diskutiert werden; Polen, Ungarn, die Tschechoslowakei beziehungsweise Tschechien und die Slowakei werden in dieser Arbeit konsistent als Länder Ostmitteleuropas bezeichnet.

³¹ Havel: Speech.

Hinwendung weg vom Osten und hin zum Westen erstmals vage vorgezeichnet war.³²

In Budapest stieß der Vorschlag auf offene Ohren, zumal die Parlamentswahlen im März und April 1990 dem 1987 gegründeten, nationalkonservativen Ungarischen Demokratischen Forum (*Magyar Demokrata Fórum*, MDF) mit über 42 Prozent die Stimmenmehrheit eingebracht hatten. Unter der Führung des Medizinhistorikers József Antall bildete das Forum zusammen mit der Partei der Kleinlandwirte (Unabhängige Partei der Kleinlandwirte, der Landarbeiter und des Bürgertums, *Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt*, FKgP) und der Christlich-Demokratischen Volkspartei (*Kereszténydemokrata Néppárt*, KDNP) eine Koalition, die keinen Zweifel daran ließ, dass die euroatlantische Integration den außenpolitischen Kurs Ungarns bestimmen werde. In seiner Regierungserklärung nannte Antall im Mai 1990 als Ziel die »Erringung der Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft während der nächsten Dekade«,³³ mit der die Erfolge der jüngsten demokratischen Entwicklung gesichert werden und zugleich Wirtschaft und Gesellschaft den erwünschten Modernisierungsprozess durchlaufen sollten. Deshalb verband die Westintegration individuelle und nationale Freiheit mit dem Versprechen einer besseren Zukunft.³⁴

Die Voraussetzungen hierfür waren Mitte 1990 nur teilweise erfüllt. Zwar hatte der letzte sozialistische Außenminister Gyula Horn im März den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen über den sowjetischen Truppenabzug bis Mitte 1991 verkündet und erst über eine mögliche Neutralität Ungarns, dann über eine Zukunft als NATO-Mitglied räsoniert. Doch noch befanden sich etwa 50.000 sowjetische Soldaten auf ungarischem Staatsgebiet, der Warschauer Pakt galt uneingeschränkt und band Ungarn sicherheitspolitisch an Moskau. Wohl auch deshalb sprach Antall zwar von der Auflösung des Warschauer Paktes, gab aber – abgesehen von der EG-Mitgliedschaft – zunächst bloß die Losung eines »gesamteuropäischen Systems der kollektiven Sicherheit« aus. Er verzichtete darauf, das NATO-Thema öffentlich zu diskutieren,

³² So auch *Hoensch*: »Rückkehr nach Europa«, 135; *Lukášek*: *The Visegrad Group*, 26; *Strážay*: *Visegrad*, 15–16, der die Visegrád-Kooperation an dieser Stelle nur noch als eine Frage der Zeit bezeichnet. Doch sollte an dieser Stelle im Hinblick auf einen damals als wahrscheinlich erscheinenden Bedeutungszuwachs der CEI vor einer teleologischen Betrachtung gewarnt sein.

³³ József Antall: *Kijelölt miniszterelnök programbeszéde az Országgyűlés ülészakán (Külpolitikai vonatkozású részlet)*. 22. Mai 1990. In: *Magyar külpolitikai évkönyv*. Hg. Külügyminisztérium. Budapest 1990, 157–167, hier 158.

³⁴ Ebenda. Vgl. *Hauszmann*: *Ungarn*, 274; *Vincze*: *Ungarns euroatlantische Integration*, 45.

weil er es entweder für strategisch gefährlich oder für abenteuerlich hielt, oder weil er selbst noch nicht an eine schnelle Auflösung der Blöcke glaubte.³⁵

Diese Zurückhaltung war in Polen und der Tschechoslowakei bis in die zweite Hälfte des Jahres 1990 sogar noch viel stärker ausgeprägt. Womöglich, weil die Schrecken des Prager Frühlings von 1968 und die Verhängung des Kriegsrechts 1981 durch den noch immer amtierenden General Jaruzelski näher zurücklagen, oder weil die Wende 1989 weniger konfliktarm als in Ungarn verlief, plädierte man dort zunächst für ein behutsameres sicherheitspolitisches Vorgehen. Noch mied man zumindest Moskau gegenüber Diskussionen über die Zukunft des Warschauer-Paktes, und die NATO stand nicht einmal ansatzweise zur Debatte. Deutlich wurde das auf dem Treffen des Politischen Beratenden Ausschusses der Pakt-Staaten im Juni 1990, wo nur die ungarische Führung die schnelle Auflösung des Bündnisses forderte. Polen brachte primär seine Besorgnis über die deutsche Wiedervereinigung zum Ausdruck und nahm in der Frage des Warschauer Paktes wie die Tschechoslowakei eine defensive Position ein. Somit blieb der Inhalt der von Havel ins Gespräch gebrachten Dreierkooperation zunächst wenig konkret, blieb es selbst beim ersten Gipfeltreffen in Preßburg (*Bratislava, Pozsony*) bei der Formulierung von Gemeinplätzen.³⁶

Zwei Begegnungen auf ministerieller Ebene und der Sondergipfel der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) im November 1990 in Paris, auf dem die wegweisende „Charta von Paris für ein neues Europa“³⁷ unterzeichnet wurde, versprachen eine Änderung: Das Treffen von Vertretern aus den Verteidigungsministerien der drei Staaten im polnischen Zakopane im September und auch das der stellvertretenden Außenminister in Warschau einen Monat später unterstrichen die Absicht, mit Militärreformen Fakten zu schaffen und so der sicherheitspolitischen Unabhängigkeit

³⁵ So *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 202, 231–22. Vgl. *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 80–81.

³⁶ Ähnlich das Urteil von Havels damaligem außenpolitischen Berater Alexandr Vondra über das Dreiertreffen im April 1990. In der Rückschau schreibt er: »Viele schöne Reden wurden auf der Konferenz und dem Gipfel gehalten, aber konkret ging aus ihnen nichts hervor. So verpasste Bratislava die Chance, Geschichte zu schreiben.« *Alexandr Vondra*: Visegrad Co-operation: How Did It Start? In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/vondra-alexandr-visegrad> (19. März 2018). Vgl. *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 406–407 und dazu, dass Ungarn schon im April die Warschauer Pakt-Auflösung offen forderte, *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 214.

³⁷ *Organization for Security and Co-operation in Europe*: Charta von Paris für ein Neues Europa. 21. November 1990. <https://www.osce.org/de/mc/39518?download=true> (19. März 2018).

einen Schritt näher zu kommen. Verabredet wurden ein Informationsaustausch und die Einrichtung eines Beratungsausschusses auf der Ebene der stellvertretenden Außenminister. Ohne es in der Öffentlichkeit allzu deutlich zu machen, waren Polen und die Tschechoslowakei in der Frage der zügigen Auflösung des Warschauer Paktes auf die ungarische Linie eingeschwenkt. In Paris kamen schließlich erstmals die Ministerpräsidenten Antall und Mazowiecki sowie Staatspräsident Havel im direkten trilateralen Austausch zusammen. Die Gespräche verliefen konstruktiv, das Vorhaben, es künftig nicht mehr bei Worthülsen zu belassen, wurde einstimmig beschlossen. Damit war der Boden für eine feste Kooperation bereitet und der Arbeitsauftrag von den drei Regierungschefs an die stellvertretenden Außenminister, diese auf ihrem nächsten Treffen im Dezember 1990 auszuarbeiten, erteilt.³⁸

2. 2. *Gipfel mit großen Folgen: Die Jahre 1991 und 1992*

Die Wahl der Visegráder Burg nördlich von Budapest als Treffpunkt der Staats- und Regierungschefs von Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei verlieh der hier im Februar 1991 besiegelten Kooperation eine hohe Symbolkraft. Visegrád war Fluchtpunkt der ungarischen Nationalromantik und stand wegen des historischen Königstreffens von 1335 wie kein anderer Ort für die historische Verbundenheit der drei Nationen. Die auf die frühneuzeitliche Jagiellonen-Herrschaft und den polnischen Siebenbürgen-Fürsten István Báthory zurückgehende polnisch-ungarische Freundschaft war aus Sicht des geschichtsbewussten ungarischen Ministerpräsidenten ein zusätzlicher Dekor, um die historische Dimension des Treffens zu untermauern. Doch für eine auf Folklore beschränkte Burgbegegnung war der Handlungsbedarf zu groß. Erst Mitte Januar hatte die als *Vilniuser Blutsonntag* bekanntgewordene Auseinandersetzung zwischen litauischen Demonstranten und sowjetischen Truppen die Hoffnung auf eine friedliche Auflösung des sowjetischen Imperiums beendet. Hinzu kam das Erstarken revanchistisch-kommunistischer Kräfte in Moskau, das im Dezember 1990 zum Rücktritt des Außenministers Eduard Shevardnadze geführt hatte. Plötzlich sah man in Ostmitteleuropa die Errungenschaften der Transformation in Gefahr und stellte sich die in Vergessenheit geratene Frage der vertraglichen Verpflichtungen, die sich im

³⁸ Siehe den Bericht des damaligen tschechoslowakischen Außenministers Jiří Dienstbier: *Visegrad – The First Phase*. In: *Visegrad Group*. <http://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/dienstbier-jiri-visegrad> (19. März 2018). Vgl. *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 214–215; *Lukášek*: *The Visegrad Group*, 26; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 407.

Ernstfall aus dem Warschauer Pakt ergaben. Der Wahlerfolg von nationalistischen Parteien in den jugoslawischen Teilrepubliken Slowenien und Kroatien wiederum barg das Risiko einer kriegerischen Auseinandersetzung in Südosteuropa.

Frequenz und Intensität der Treffen im Vorfeld des Visegrád-Gipfels sind daher im Lichte dieser sicherheitspolitisch angespannten Lage zu sehen. Ablauf und Inhalt des Visegrád-Gipfels waren bereits im Dezember vorbereitet worden. Doch nachdem es auch in Riga zu blutigen Auseinandersetzungen gekommen war, sahen sich die Außenminister der drei Staaten zu einem weiteren Vorbereitungstreffen und zu einer gemeinsamen öffentlichen Stellungnahme veranlasst. So verabredete man am 21. Januar 1991 in Budapest, bei allen zukünftigen Verhandlungen über Assoziierungsabkommen mit der EG zusammenzuarbeiten und sprach erstmals mit einer Stimme von der »schnellstmöglichen Auflösung des Warschauer Paktes«, womit die Stoßrichtung des für den 15. Februar angesetzten Gipfels vorgezeichnet war.³⁹

Die von Antall, Havel und Lech Wałęsa, der im Dezember Jaruzelski nachgefolgt war, feierlich unterzeichnete Deklaration nannte fünf Kooperationsziele: 1. die vollständige Wiederherstellung von staatlicher Unabhängigkeit, Demokratie und Freiheit; 2. die Beseitigung aller sozialen, ökonomischen und geistigen Bestandteile des totalitären Systems; 3. die Schaffung von parlamentarischer Demokratie, moderner Rechtsstaatlichkeit sowie die Respektierung von Menschen- und Freiheitsrechten; 4. die Errichtung einer modernen, freien Marktwirtschaft; 5. die vollständige Einbeziehung in das europäische Politik-, Wirtschafts- Sicherheits- und Rechtssystem. Konkreter wurde man bei den Maßnahmen, welche die enge Zusammenarbeit bei allen die europäischen Institutionen betreffenden Angelegenheiten sowie regelmäßige Konsultationen in sicherheitspolitischen Fragen vorsahen. Bürger, Institutionen, Kirchen und soziale Organisationen sollten sich in Zukunft frei austauschen können. Am bedeutsamsten war jedoch die Absicht, die Freizügigkeit von Arbeitskräften, Gütern, Dienstleistungen und Kapital zu ermöglichen und – auf den Prinzipien des freien Marktes fußend – ein kooperatives wirtschaftliches Umfeld zu schaffen, so dass sich Unternehmen grenzüberschreitend vernetzen und Direktinvestitionen tätigen konnten. Darüber hinaus einigte man sich auf den Ausbau der Kommunikationsinfrastruktur, eine

³⁹ Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 81, 215; Lukášek: The Visegrad Group, 36–37; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 233. Für das Außenministertreffen im Januar 1991: Dienstbier: Visegrad; Zellner – Dunay: Ungarns Außenpolitik, 408.

intensive Koordinierung bei ökologischen, energie- und minderheitenpolitischen Themen und regionalem Austausch sowie die Gewährleistung von Presse-, Kultur- und Informationsfreiheit.⁴⁰ Das Dokument war nicht frei von zuvor formulierten Zielen, die Breite der konkreten Politikfelder war dennoch wegweisend für eine enge und womöglich institutionalisierte Kooperation, die vor allem in wirtschaftspolitischer Hinsicht doppelt ambitioniert war: Zum einen, weil der geplante Abbau von Handelshemmnissen die innere um die außenwirtschaftliche Öffnung ergänzte und protektionistische Absichten im Transformationsprozess ausschloss. Zum anderen ließ sich aus der Aufzählung von Arbeitskräfte-, Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalfreiheit auch eine klare Übernahme der Ziele des EG-Binnenmarktprojekts ablesen. Somit wurden bereits in Visegrád die entscheidenden Weichen gestellt, die für die Integration in den westeuropäischen Wirtschaftskreislauf nötig waren.⁴¹

Sicherheitspolitisch bedeutete die Deklaration auf den ersten Blick einen Rückschritt im Vergleich zu der im Januar beschlossenen Position zum Warschauer Pakt. Vier Tage vor dem Visegrád-Treffen erhielten die Staatsspitzen der Pakt-Staaten einen Brief des sowjetischen Staatspräsidenten Michail Gorbatschow, der für Ende Februar unerwartet eine Sondersitzung des Beratenden Politischen Ausschusses einberief, um die militärischen Strukturen des Warschauer Paktes schnell aufzulösen.⁴² Dennoch verzichtete man in Visegrád darauf, ein Alternativbündnis zu fordern und klammerte die Möglichkeit eines NATO-Beitritts zumindest öffentlich aus. Ohne weitere Präzisierungen beließ man es – wie schon Havel ein Jahr zuvor – bei einer geopolitischen Verortung in Mitteleuropa. Dies geschah möglicherweise, weil *Mitteleuropa* anders als *Westintegration* oder *euroatlantische Integration* keinen angstgetriebenen Austausch von (erzwungener) Ostbindung durch (ersehnte) Westbindung implizierte, sondern weil es dafür stand, ohne Exklusivitätsanspruch eines Teils Ostmitteleuropas die Überwindung der jahr-

⁴⁰ Für die vollständige Deklaration im ungarischen, polnischen und tschechischen Original sowie in englischsprachiger, hier verwendeter Übersetzung: *Declaration on Cooperation between the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland and the Republic of Hungary in Striving for European Integration*. 15. Februar 1991. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2> (19. März 2018).

⁴¹ *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 228–229.

⁴² Siehe den zeitgenössischen Zeitungsbericht von Henry Kamm: *Gorbachev Urges Alliance Be Ended*. In: *New York Times*, 12. Februar 1991. <http://www.nytime.com/1991/02/12/world/gorbachev-urges-alliance-be-ended.html> (19. März 2018). Vgl. *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 233; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 408.

zehntelangen Blockgrenzen zu symbolisieren.⁴³ Die Visegrád-Kooperation war zweifelsohne anti-sowjetisch, anti-sozialistisch und anti-internationalistisch, so dass die öffentliche Stimmung und Position der nationalen Eliten deckungsgleich waren. Doch sie war weder anti-russisch noch unveröhnlich und hatte sicherheitspolitisch eher den Charakter einer »koordinierten Absatzbewegung«,⁴⁴ die eine Einbeziehung der Sowjetunion oder ihrer Nachbarstaaten in die neue europäische Sicherheitsarchitektur nicht ausschloss.⁴⁵

Mit der im Februar 1991 beschlossenen Kooperation, vor der noch nicht absehbaren Teilung der Tschechoslowakei auch als »Troika« oder »Triangel« bezeichnet,⁴⁶ entstand zwischen den drei ostmitteleuropäischen Staaten, was im Nordischen Rat zwischen Dänemark, Island, Norwegen, Schweden und später auch Finnland seit 1952 sowie in der Benelux-Union zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden seit 1958 bereits fast vier Jahrzehnte erfolgreich funktionierte: ein Austausch zwischen den Staats- und Regierungschefs, der nützliche Diskussionsplattform und Interessensvertretung in einem zu werden versprach. Ein für Institutionen typischer Apparat und eine klare Organisationsstruktur fehlten – doch ermöglichte gerade dieser Umstand Flexibilität und Offenheit in einem sich abrupt verändernden Umfeld.⁴⁷

Verlauf und Ergebnis der Sitzung des Beratenden Politischen Ausschusses des Warschauer Paktes waren so konfliktfrei,⁴⁸ dass man die einige Wochen zuvor in Budapest geäußerten Sorgen nach Ausbruch der Baltischen Krise rückblickend fast als irrational bezeichnen könnte. Die Auflösung der Militärstrukturen bis Ende März, der Institutionen bis zum 1. Juli und der Abzug der sowjetischen Truppen aus Ungarn und der Tschechoslowakei bis Juni 1991 waren zumindest in diesen beiden Ländern der Schlussstrich unter die 1989 eingeläutete Abwendung von Moskau. Doch mit dem Ausbruch des Bürgerkrieges in Jugoslawien entstand in südosteuropäischer Nachbarschaft ein neues Bedrohungsszenario, das jedoch für Ungarn wegen seiner direkten Nachbarschaft von größerer Bedeutung war als für Polen und die Tschecho-

⁴³ So auch *Brusis*: Spielräume, 57–58.

⁴⁴ *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 233–234.

⁴⁵ Ebenda; *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 216.

⁴⁶ Rudolf L. *Tökés*: From Visegrád to Kraków: Cooperation, Competition, and Coexistence in Central Europe. In: *Problems of Communism* 40 (1991) 100–114, hier 102.

⁴⁷ Vgl. *Lukášek*: The Visegrad Group, 25; *Strážay*: Visegrad, 17.

⁴⁸ Für das Abschlussprotokoll: *Document No. 155: Agreement on the Cessation of the Military Provisions of the Warsaw Pact, February 25, 1991*. In: *A Cardboard Castle? An Inside History of the Warsaw Pact, 1955–1991*. Hg. Malcolm Wojtech Mastny. Budapest [u. a.] 2005, 682–684.

slowakei. Bereits wenige Wochen nach dem Visegráder Gipfel hatten sich die sicherheitspolitischen Koordinaten also erneut verschoben, und alle drei Staaten konnten ihre militärische Ostbindung schneller als erwartet kappen. Nur Polen musste sich bis Ende 1993 gedulden, bis die letzten sowjetischen Einheiten das Land verließen, und – allen Zusicherungen zum Trotz – einen Rückzug vom Abzug fürchten. Die Vorbereitungen zur Gründung des Weimarer Dreiecks zwischen Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und Polen im August 1991 müssen auch in diesem Lichte betrachtet werden. Ungarn wiederum sah einen Regionalkonflikt an seiner Südgrenze aufsteigen, konnte aber nicht davon ausgehen, dass man in Warschau und Prag verteidigungspolitische Vorsorge zu leisten bereit war.⁴⁹ Andererseits sicherte auf indirektem Wege eben jene Unruhe innerhalb der jugoslawischen Teilrepubliken den Zusammenhalt und die Zukunft der Visegrád-Kooperation. Zwar war Polen erst im Juni der CEI beigetreten, sodass aus der Pentagonale (Italien, Jugoslawien, Österreich, Tschechoslowakei, Ungarn) die Hexagonale wurde. Das potentielle Abdriften eines CEI-Mitgliedstaates in den Bürgerkrieg konterkarierte jedoch die Bemühung um eine intensive Zusammenarbeit oder gar Vertiefung und Erweiterung der Initiative auf absehbare Zeit. Als Forum einer verstärkten regionalen Kooperation von Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei verblieb folglich nur Visegrád.

Abermals waren es äußere Umstände, die Trennendes in den Hintergrund treten ließen und ein gemeinsames Handeln begünstigten. Nach dem versuchten Putsch vom August 1991 in Moskau war die Lage für kurze Zeit völlig ungewiss, so dass die stellvertretenden Außenminister der drei Visegrád-Staaten ihren Gesprächskanal aktivierten und sich über mögliche Szenarien berieten. Zwar wurde der Putschversuch vereitelt, doch war der potentiell konfliktreiche Zerfall der Sowjetunion und der Rücktritt Gorbatschows ab August besiegelt. Dadurch wurde die Frage einer NATO-Mitgliedschaft, die Ministerpräsident Antall anders als der letzte sozialistische Außenminister Horn im Frühjahr 1990 noch als absolut unrealistisch verworfen hatte, plötzlich wieder akut und auf die Agenda des bevorstehenden Visegrád-Gipfels gesetzt. So war es vor allem für Ungarn das westliche Militärbündnis, dass wegen der Stärke der amerikanischen Streitkräfte, der Stationierung von NATO-Truppen und der Beistandsklausel (Artikel 5) eine umfassende und

⁴⁹ *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 81, 410. Demnach habe man auf Seiten der polnischen Führung durchaus mehr Unterstützung von Ungarn und der Tschechoslowakei in der Angelegenheit der sowjetischen Truppenstationierung erwartet.

langfristige Sicherheitsgarantie zu gewährleisten versprach, sollte es im Osten und Südosten zu kriegerischen Auseinandersetzungen kommen.⁵⁰

Komplementär dazu versprach auch das forcierte gemeinsame Bemühen um eine EG-Mitgliedschaft für die Visegrád-Staaten Stabilität und Sicherheit in einem unruhigen Umfeld. Nach einem Erfahrungsaustausch der drei Regierungschefs mit den Außenministern der Benelux-Länder Ende September in New York wussten sie erstmals vom festen Rückhalt durch eine Gruppe von EG-Staaten. Auch die Vertreter der amerikanischen Regierung stärkten dem Visegráder Kooperationsformat und ihrem Bemühen um eine EG- und NATO-Mitgliedschaft den Rücken.⁵¹

Einen Tag vor dem Visegrád-Gipfel in Krakau (*Kraków*) erarbeiteten die Außenminister eine gemeinsame Stellungnahme, aus der die angespannte Lage der vergangenen Wochen klar hervorging. Nachdem Mitte September 1991 im Osten Kroatiens die Schlacht um Vukovar ausgebrochen war, tobte der jugoslawische Bürgerkrieg nunmehr in geringer Entfernung von der südlichen Staatsgrenze Ungarns. Das führte zusammen mit dem ungewissen Ausgang des Machtkampfes in Moskau und dem für Dezember angesetzten Referendum über die Zukunft der Sowjetunion dazu, jegliche Neutralitätserwägungen zu verwerfen und in gemeinsamer Abstimmung als Visegrád-Staaten die frühestmögliche NATO-Mitgliedschaft als Ziel auszugeben. Schon jetzt sollten NATO-Truppen in Südungarn stationiert und der Luftraum für Aufklärungsflüge geöffnet werden. Flankierend verständigten sich die Visegrád-Außenminister darauf, ihr turnusmäßiges Treffen auch für die Verteidigungsminister zu institutionalisieren und in Arbeitsgruppen eine gemeinsame Modernisierung des Militärs zu planen.⁵²

Doch neben der sicherheitspolitischen Verständigung standen in Krakau zuvorderst die Erörterung wirtschaftlicher Probleme und die Suche nach Antworten darauf auf dem Programm. Denn mit der Kappung der Ostbin-

⁵⁰ Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 219–220, 410; Vincze: Ungarns euroatlantische Integration, 50–51; Zellner – Dunay: Ungarns Außenpolitik, 409.

⁵¹ Zum USA-Besuch der Visegrád-Vertreter: Dienstbier: Visegrad. Siehe auch den Bericht des damaligen ungarischen Außenministers Géza Jeszenszky: The Origins and Enactment of the „Visegrad Idea“. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/the-visegrad-book/jeszenszky-geza-the> (19. März 2018).

⁵² Für die Originaltexte: *The Cracow declaration*. In: European Security 1 (1992) 104–108. Vgl. Lukášek: The Visegrad Group, 28–29, 39–40; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 233–235; Jan B. de Weydenthal: The Cracow Summit. In: Report on Eastern Europe 43 (1991) 33, 27–31.

dungen⁵³ und der Transformation von Plan- zu Marktwirtschaft ging in allen drei Visegrád-Staaten eine erhebliche Wirtschaftskrise einher. So verzeichnete die Industrieproduktion in Ungarn einen herben Einbruch, der sich noch bis in das Folgejahr zog. Am Ende lag die Zahl der in der Industrie Beschäftigten mit 40 Prozent unter dem Niveau von 1989; hinzu kamen Kapitalknappheit und eine stark gesunkene Inlandsnachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern. Erst ab 1993 verbesserte sich die wirtschaftliche Lage, so dass Beschäftigung und Wachstum zunahmen. Den Visegrád-Staaten, in erster Linie Ungarn, war es früh gelungen, das Vertrauen westlicher Investoren zu gewinnen; zwischen 1989 und 1994 entfiel die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen in die früheren Staaten des Rates für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) auf Ungarn. Doch diese frühe Importliberalisierung erwies sich zunächst mehr als Fluch denn als Segen, da sie die in nahezu allen Sektoren geringe Wettbewerbsfähigkeit ungarischer Produzenten offenbarte. Alternativen zu den EG-Staaten als Handelspartner waren nach dem Zusammenbruch des RGW-Wirtschaftsraums und des Osthandels rar, zumal 1991 auch der jugoslawische Markt wegzubrechen begann. Hinzu kam, dass der Großteil der EG-Märkte für Importe aus Drittländern abgeschottet war. Westliche Handelsbarrieren trafen die Exporteure aus den Visegrád-Staaten empfindlich.⁵⁴

Der Umstand, dass ein Ende dieser prekären Wirtschaftslage nicht absehbar war, begünstigte ein gemeinsames Vorgehen. So einigten sich die Regierungen auf eine Modifikation der im Februar formulierten Maßnahmen zum freien Handel. Um rasch zu einer Liberalisierung des Kapitalverkehrs zwischen den drei Staaten zu kommen, sollte eine Arbeitsgruppe aus Finanzministern und Zentralbankvertretern ein Doppelbesteuerungs- und Investitionsschutzabkommen ausarbeiten. Auch in den Bereichen Infrastruktur, Kultur, Minderheiten- und Umweltschutz einigte man sich auf eine weiterge-

⁵³ Der RGW wurde im Juni 1991 aufgelöst.

⁵⁴ Eine eindeutige Handelsumlenkung lässt sich für Ungarn bereits auf das Jahr 1990 datieren, da seither mehr Industriewaren aus EG-Ländern eingeführt wurden, allen voran aus Deutschland, Italien und den Niederlanden (*Gabrisch – Werner: Intra-industrieller Handel*, 6; *András Inotai: Assoziierungsabkommen. Schritte zur Reintegration ostmitteleuropäischer Staaten*. In: *Integration 15* [1992] 25–35, 27–28). In der Folge stieg der EG-Anteil an den ungarischen Exporten von rund 25 Prozent (1989) auf 50 Prozent (1992) und der EG-Anteil an den Importen von 29 Prozent (1989) auf 43 Prozent (1992), während der sowjetische Handelsanteil von 25 Prozent auf 13 Prozent (Exporte) beziehungsweise von 22 Prozent auf 17 Prozent (Importe) sank. Ebenda, 28; *Göllner: Die Europapolitik Ungarns*, 50–51; *Scharbert: Visegrád*, 118–119; *Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns*, 228.

hende Kooperation, dies mit Blick auf die UN-Konferenz in Rio de Janeiro im Juni 1992.⁵⁵

Andererseits wurde in Krakau erstmals deutlich, dass keine Seite ein Interesse daran hatte, der Kooperation jenes institutionalisierte Fundament zu geben, das über die zwischenstaatlichen Verhandlungen hinausging und zur Etablierung supranationaler Organe auch nur im Ansatz entsprach. Die Grenzen der Kooperation waren damit eindeutig definiert: Jedes Vorhaben, das die nach vier Jahrzehnten sozialistischer Diktatur wiedererlangte Souveränität zu beschneiden drohte, war zum Scheitern verurteilt.⁵⁶ Trotz aller konkreten Vorhaben blieb die Intensität des Austausches überschaubar, weil man fürchtete, dass Visegrád an die Stelle einer EG-Mitgliedschaft rücken könnte: Um die *Rückkehr nach Europa* nicht zu gefährden, war ein »kooperativer Minimalismus« vonnöten.⁵⁷

In der EG fand die Außenpolitik der drei ostmitteleuropäischen Staaten ausnahmslos Zuspruch. Wie schon in der CEI 1989/1990 hatten die Gipfeltreffen von Visegrád und Krakau signalisiert, dass man in Budapest, Warschau und Prag willens und fähig war, auf unterschiedlichen Feldern im multilateralen Rahmen zu kooperieren, womit eine wichtige Bedingung für den zukünftigen EG-Beitritt erfüllt war. Zwar entbrannte in Ungarn Ende 1991 ein Streit darüber, ob der Hauptzweck von Visegrád wirklich darin läge, den Erwartungen des Westens nachzukommen, oder ob die Regionalkooperation nicht vor allem den genuinen Interessen der Beteiligten diene.⁵⁸ Doch vernahm man von den Westeuropäern nicht, dass die drei Staaten vor einer Entweder-Oder-Entscheidung stünden. Mit der Unterzeichnung des EG-Assoziierungsabkommen im Dezember 1991 wurden die jüngsten Bemühungen um einen schnellen Beitritt vielmehr gewürdigt. Visegrád hatte sich zweifelsohne als »Sprungbrett nach Europa«⁵⁹ erwiesen. Auch umgekehrt war die Regionalkooperation von großem Nutzen, da die EG von Ostmitteleuropa – anders als vom Balkan, wo Jugoslawien einen blutigen Zerfallsprozess durchlief –, nachhaltige Stabilität erwarten konnte.

⁵⁵ *The Cracow declaration* 105–106. Vgl. Lukášek: *The Visegrad Group*, 40–41; Zellner – Dunay: *Ungarns Außenpolitik*, 415.

⁵⁶ *Brusis*: *Spielräume*, 56; Zellner – Dunay: *Ungarns Außenpolitik*, 417–418.

⁵⁷ *Schmidt-Schweizer*: *Politische Geschichte Ungarns*, 221, 233–234.

⁵⁸ *Zellner – Dunay*: *Ungarns Außenpolitik*, 415.

⁵⁹ Lukášek: *The Visegrad Group*, 49. Für eine Kurzfassung des Abkommens: *European Agreements with Czechoslovakia, Hungary, and Poland*. In: European Commission. Press Release Database. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-94-7_en.htm (19. März 2018).

Mit dem Assoziierungsabkommen wurde das Ziel einer EG-Mitgliedschaft zum ersten Mal von beiden Seiten offiziell bestätigt. Zu dessen Verwirklichung bedurfte es nun einer kontinuierlichen Zusammenarbeit in allen politischen, institutionellen und vor allem wirtschaftlichen Bereichen, hier von der Handelspolitik über die Niederlassungsfreiheit bis hin zur Kooperation bei Investitionen und Regionalentwicklung; der freie Handel von Industriewaren sollte innerhalb von zehn Jahren realisiert werden.⁶⁰

Die Anfang 1991 begonnene »Periode gesteigerter Aktivität«⁶¹ der Visegrád-Kooperation hielt bis zum Prager Gipfel im Mai 1992 an. Parallel dazu war die Unterzeichnung von Freundschafts- und Nachbarschaftsverträgen mit der Bundesrepublik Deutschland Anfang 1992 Ausdruck eines auf gegenseitigem Vertrauen begründeten Verhältnisses mit dem größten EG-Staat, dessen exportorientierte Industrie bereits seit 1989 zum wichtigsten Handels- und Investitionspartner avanciert war.⁶² Sicherheitspolitisch erschien das Übergreifen des jugoslawischen Bürgerkrieges auf Bosnien-Herzegowina wie eine Bestätigung des Vorhabens von Krakau, wonach nur eine NATO-Mitgliedschaft wirksamen Schutz versprach, sollte es zu einer weiteren Eskalation im Südosten kommen. Die Vertreter der Visegrád-Regierungen arbeiteten daraufhin auf dem Gipfel im Mai gemeinsame Stellungnahmen aus, die sich auf Jugoslawien, auf den im März 1991 beendeten Krieg am Persischen Golf und auf die im Dezember besiegelte Auflösung der Sowjetunion bezogen. Die weiteren Schritte der wirtschaftlichen Kooperation wurden für den kommenden Gipfel Ende des Jahres angesetzt, die Ziele einer Integration in NATO und EG vor und in Prag einhellig von den drei Regierungschefs sowie von Brüssel und Washington bekräftigt. Damit war die Bilanz der Visegrád-Kooperation keine anderthalb Jahre nach ihrer Gründung positiv, auch wenn dem Vorschlag des polnischen Präsidenten Wałęsa, eine institutionelle Veran-

⁶⁰ Ebenda. Vgl. *Inotai*: Assoziierungsabkommen, 29; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 229–230; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 414.

⁶¹ *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 417–418.

⁶² *Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit, unterzeichnet in Bonn am 17. Juni 1991*. <http://ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19910617-1.pdf> (19. März 2018); *Vertrag über freundschaftliche Zusammenarbeit und Partnerschaft in Europa zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Ungarn, unterzeichnet in Budapest am 6. Februar 1992*. <http://ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19920206-1.pdf> (19. März 2018); *Vertrag über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik, unterzeichnet in Prag am 27. Februar 1992*. <http://ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19920227-1.pdf> (19. März 2018). Vgl. *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 231.

kerung in Erwägung zu ziehen, nicht einmal der polnische Ministerpräsident und Außenminister gefolgt waren.⁶³

Bei den Treffen der Verteidigungsminister im September und November 1992 folgten auf die verkündete Kooperation in der Sicherheitspolitik Taten: Mit wechselseitigen Inspektionen an grenznahen Truppenstandorten, einer gemeinsamen Inspektionsgruppe, dem Erfahrungsaustausch über die Ausbildung von Einheiten für friedenserhaltende Einsätze, der Errichtung von Logistiksystemen, der militärischen Beschaffung sowie gemeinsamen Nutzung von Forschungsergebnissen wurden Maßnahmen beschlossen, die für Beobachter – allen voran das westliche Militärbündnis – jeden Zweifel am Willen zur Zusammenarbeit ausräumten.⁶⁴ Das galt in gleicher Weise für die Handelspolitik. Mit Unterzeichnung des Mitteleuropäischen Freihandelsabkommen CEFTA (*Central European Free Trade Agreement*) im Dezember 1992 kam man dem in Visegrád formulierten Ziel des grenzenlosen Verkehrs von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften einen großen Schritt näher. Zwar mit Einschränkungen wie punktuellen Quotensystemen versehen, sah CEFTA in drei Stufen bis zum Jahr 2001 die Schaffung einer Freihandelszone für alle Industrieprodukte und schrittweise Liberalisierung des Agrarhandels vor. Bereits ab März 1993 sollten die Zölle auf Rohstoffe und Halbfertigprodukte fallen, auf Fertigwaren sowie Textilien, Eisen, Stahl und Kraftfahrzeuge vier Jahre später. Weil das ambitionierte Vorhaben explizit als Vorbereitungsmaßnahme zum späteren EG-Binnenmarktbeitritt dienen sollte, erreichte man zweierlei: Gegenüber der EG wurde ein vorbildliches Verhalten demonstriert, gleichzeitig versprach der Abbau von Handelshemmnissen eine bessere wirtschaftliche Entwicklung in allen drei Staaten.⁶⁵

2. 3. Exkurs: Diesseits und Jenseits der Staatsgrenzen – Ungarns Minderheitenfrage

Zeitgleich mit der Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen, Freundschafts- und Nachbarschaftsverträgen und wohlwollenden Begleitung der

⁶³ So das einhellige Urteil in der Fachliteratur: *Lukášek*: The Visegrad Group, 41–42; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 22; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 411–412, 416–417. Ähnlich bei *Dienstbier*: Visegrad.

⁶⁴ *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 411–412.

⁶⁵ Für das Originaldokument: *Central European Free Trade Agreement*. 21. Dezember 1992. http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/cefta/trt_cefta.pdf (19. März 2018). Vgl. *Lukášek*: The Visegrad Group, 68–69; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 229; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 423.

regionalen Verständigung in den Bereichen Sicherheits- und Handelspolitik durch Deutschland und die EG war nach Enthüllungen des rumänischen Magazins „Sens“ ein hitziger Streit zwischen Budapest und Bukarest entbrannt. Dabei ging es um Erwägungen der Visegrád-Staaten, Siebenbürgen und die untere Karpatenukraine in die geplante Freihandelszone einzubeziehen. Der Präsident Rumäniens, Ion Iliescu, und der frühere rumänische Ministerpräsident Petre Roman beschuldigten daraufhin Ungarn – und damit in einem Atemzug auch die anderen beiden Regierungen –, konspirativ über die Aufteilung jener osteuropäischen Gebiete zu verhandeln, in denen eine beträchtliche ungarische Minderheit lebte, ihren Vorschlag hingegen, Visegrád um Rumänien als Ganzes zu erweitern, kategorisch auszuschließen.⁶⁶

Damit wurden Spätfolgen der sozialistischen Ideologie einer Völkerfreundschaft offenkundig, gemäß derer Nationen und nationale Zugehörigkeiten offiziell nicht existierten, weil sie nicht existieren durften. Für Havel traten die »ererbten Nationalismen«⁶⁷ an die Oberfläche. Zwar war das Problem der Nicht-Übereinstimmung von Staat und Nation kein spezifisch ungarisches, sondern reichte in den polnisch besiedelten Gebieten historisch noch viel weiter zurück, wo sich über Jahrhunderte eine nationale Identität herausgebildet hatte, jedoch die Versuche, eine eigene Staatlichkeit zu etablieren, schwach geblieben waren. Doch hatte sich mit dem Zusammenbruch Österreich-Ungarns und dem Pariser Vorortvertrag von Trianon 1920 ein »verstümmeltes Ungarn«⁶⁸ ergeben, wodurch seither etwa dreißig Prozent der ethnischen Ungarn in den Nachbarstaaten lebten. Ein Missverhältnis in dieser Größenordnung war im Zwischen- und Nachkriegseuropa einzigartig und führte wegen der damit verbundenen Wahrnehmung, die Hauptschuld am Ersten Weltkrieg aufgebürdet bekommen zu haben, zu einem bis heute in der ungarischen Öffentlichkeit existierenden Trianon-Syndrom.⁶⁹

Doch die Politik der 1920er und 1930er Jahre, die in Rumänien feststellbare Benachteiligung der ungarischen Minderheit⁷⁰ zu verurteilen, sie aus Budapest teils klandestin zu unterstützen und ab 1938 mit Hilfe des Deut-

⁶⁶ Anfang der 1990er Jahre lebten ca. 1,6 Millionen Magyaren auf rumänischem und etwa 150.000 Ungarn auf ukrainischem Staatsgebiet (*Eiler*: Ungarn, 111–112). Ausführlicher zum ungarisch-rumänischen Streit: *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 412–413.

⁶⁷ Zitiert nach *Sitzler*: Regionale Kooperation, 705.

⁶⁸ *Kiss*: Ungarn, 316.

⁶⁹ *Eiler*: Ungarn, 101; *Kiss*: Ungarn, 312, 316.

⁷⁰ Vgl. Gerhard *Seewann*: Ungarische und deutsche Minderheiten im Donau-Karpatenbecken 1918–1980. Ein typologischer Vergleich ihrer Entwicklung. In: Ders.: Ungarndeutsche und Ethnopolitik. Ausgewählte Aufsätze. Budapest 2000, 136–149, hier 143–144.

schen Reiches die Revisionsansprüche auch militärisch durchzusetzen, war in der »Tiefkühlruhe von Pax Sovietica«⁷¹ nicht mehr möglich. In ihr stellte die »Durchsetzung der Leninschen Nationalitätenpolitik eine unerlässliche Bedingung der inneren Stabilität eines sozialistischen Landes sowie des Zusammenschlusses der sozialistischen Länder und der Völkerfreundschaft«⁷² dar. Damit war das Thema der ungarischen Minderheit in den Nachbarstaaten politisch-ideologisch begraben gewesen, ohne jedoch für Budapest, die Nachbarstaaten und die dort lebenden Magyaren an Bedeutung zu verlieren.⁷³

Nach der Abkehr vom sozialistischen Internationalismus und dem Rückzug Moskaus waren Nationalitätenkonflikte fast unausweichlich und hatten – wie Ende 1989 im ethnisch heterogenen Temeschwar (*Timișoara*, *Temesvár*) – manchmal blutige Folgen. Bald sah sich auch die erste frei gewählte ungarische Regierung dem Revisionismus-Verdacht ausgesetzt, weil sie die Nicht-Übereinstimmung von etwa 10,5 Millionen Einwohnern Ungarns und der deutlich größeren ungarischen Nation auf die außenpolitische Agenda setzte.⁷⁴ Bereits 1990 betonte Antall öffentlich, sich »im Geiste [als] Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn zu fühlen«;⁷⁵ der ungarische Ministerpräsident nahm diese Aussage trotz ausländischer Proteste nicht zurück, sondern wiederholte sie Ende 1991. József Torgyán, Antalls Koalitionspartner und Vorsitzender der Partei der Kleinlandwirte, schlug nach Bewertung im zeitgenössischen Bericht Kathrin Sitzlers von 1992 noch schärfere Töne an und sprach von der »Klagemauer Trianon«, an die zu gehen den Ungarn wie den Juden in Jerusalem erlaubt sein müsse. Weil auch Regierungsmitglied Ernő Raffay mit Anti-Trianon-Äußerungen auffiel, attestierte Sitzler der Antall-Regierung die Verwendung »irredentistisch misszudeutende[r] Symbol- und Verbalformen«. Einzig die »demokratische Wachsamkeit der Opposition« habe zusammen mit der fortgeschrittenen Einbindung Ungarns in die westlichen Sicherheitsstrukturen und der Regionalkooperation der Gefahr eines ausufernden Nationalismus entgegengewirkt, unter expliziter Nennung von der CEI und der »Dreiergruppe von Visegrád«.⁷⁶

⁷¹ Kiss: Ungarn, 317.

⁷² Kathrin Sitzler: Ideologische Grundlagen der ungarischen Nationalitätenpolitik. In: Südosteuropa 33 (1984) 473–481, hier 473.

⁷³ Eiler: Ungarn, 101, 104, 108.

⁷⁴ Kiss: Ungarn, 316–317.

⁷⁵ Zitiert nach Kathrin Sitzler: Ungarn: Im Spannungsfeld von Demokratie und Geschichte. In: Nationalismus in Osteuropa. Gefährliche Wege in die Demokratie. Hg. Margareta Mommssen. München 1992, 96–117, hier 107.

⁷⁶ Ebenda, 107–109, 116.

Tatsächlich hatte Visegrád bei den nationalkonservativen ungarischen Eliten Anfang der 1990er Jahre auch deshalb große Popularität erlangt, weil es erstmals die Möglichkeit zur Diskussion der Minderheitensituation in einem institutionellen Rahmen gegenüber Prag beziehungsweise Preßburg eröffnete. Mit der Regionalkooperation verband man ein Instrument zum Aufbau von Beziehungen, die in Zusicherungen eines vertrauensvollen Nachbarschaftsverhältnisses auf dem Krakauer Gipfel Oktober 1991 ihren Ausdruck fanden.⁷⁷ Aber in der bereits diskutierten Regierungserklärung vom Mai 1990 war eine klare Linie in der Nachbarschafts- und Minderheitenpolitik der Antall-Regierung erkennbar, die sich an der in der Verfassung von 1989 betonten Verantwortung zur Pflege der Beziehungen zu den Ungarn außerhalb der Staatsgrenzen⁷⁸ orientierte. Was diese Verantwortung implizierte, ließ zwar der Verfassungstext offen, wurde aber vom neuen Ministerpräsidenten konkretisiert: Neben der Integration Ungarns in die EG (erstes Ziel) und dem Eintreten für ein gesamteuropäisches System der kollektiven Sicherheit, welches den Abzug der sowjetischen Truppen, die Auflösung des Warschauer Paktes sowie die Herstellung gutnachbarschaftlicher Beziehungen umfasste (zweites Ziel), standen die Durchsetzung von Minderheitenrechten und das Selbstbestimmungsrecht der ethnischen Ungarn im Ausland als drittes übergeordnetes Ziel im Mittelpunkt von Antalls Außenpolitik – und blieb es, obwohl sich die Priorisierung der drei Ziele unter seinen Nachfolgern wandelte.⁷⁹

Doch war die auf den Schutz der ungarischen Minderheiten ausgerichtete Politik mit der Einrichtung eines Sekretariats für Ungarn im Ausland, das 1992 unter Aufsicht des Außenministers zum Amt für die Ungarn im Ausland aufgewertet und fortan von einem Staatssekretär geleitet wurde, nicht völlig neu erfunden worden. Der niedrige Lebensstandard und die restriktive Nationalitätenpolitik in Rumänien unter Staatspräsident Nicolae Ceaușescu hatten in den 1980er Jahren eine größere Fluchtbewegung in Gang gesetzt und bereits damals das ungarische Politbüro und das ZK zum Handeln veranlasst. In bilateralen Gesprächen drängte man auf die Einhaltung von Menschen-

⁷⁷ *The Cracow declaration* 104–108, 107–108. Vgl. *Brusis*: Spielräume, 58; *Lukášek*: The Visegrad Group, 49, 51–52.

⁷⁸ *A Magyar Köztársaság alkotmánya / Die Verfassung der Republik Ungarn. 1989. évi XXXII. törvény az Alkotmánybíróságról / Gesetz XXXII/1989 über das Verfassungsgericht*. Hg. Alf Masing. Berlin 1995, 11. Diskussion bei *Kiss*: Ungarn, 322.

⁷⁹ *Antall*: Kijelölt miniszterelnök programbeszède, 162–163; *Kiss*: Ungarn, 318, 322; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 202.

rechten und auf Teilautonomie für die ungarische Minderheit im kulturellen Bereich sowie Unterrichtswesen. 1988 wurde ein Staatsminister für die Minderheiten in Ungarn und die ungarische Minderheit im Ausland ernannt, 1989 ein Sekretariat ins Leben gerufen. Im Zuge dessen hatte der ungarische Staatspräsident Mátyás Szűrös bei der Unabhängigkeitserklärung am 23. Oktober 1989 schließlich verkündet, dass »die neue Republik ihre Verantwortung für das Schicksal der Ungarn« fühlt, »die außerhalb unserer Grenzen leben, und die Pflege ihrer Beziehungen mit Ungarn« fördert.⁸⁰ Damit waren wichtige Bausteine des institutionellen Fundaments für die Minderheitenpolitik Anfalls zum Zeitpunkt der Wende bereits geschaffen.⁸¹

Zweifelsohne leistete die neue Regierung Missverständnissen Vorschub, indem sie etwa im Juli 1990 durch die Auswahl des historischen Kronenwappens zum Staatssymbol Ungarns wissentlich⁸² ignorierte, dass daraus ein Anspruch auf die durch Trianon verlorenen Gebiete abgeleitet werden konnte. Die Notwendigkeit nach 1989, in irgendeiner Form die Minderheitenpolitik zeitgemäß und mit internationalen Standards konform neu zu regeln, war aus rein rechtlicher Perspektive jedoch gegeben und fand im Laufe der 1990er und 2000er Jahre auch in den Verfassungen Rumäniens, Polens, Sloweniens, Serbiens, Kroatiens und der Ukraine seinen Niederschlag, ohne dass Gebietsansprüche damit intendiert waren.⁸³ Indem die territoriale Revision von ungarischer Seite eben nicht – wie in der Zwischenkriegszeit – als Ziel ausgegeben, und die Existenz einer nationalen Minderheit auch nicht – wie im Sozialismus – ideologisch ausgeklammert wurde, entstand eine Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik neuen Typs. Sie zielte darauf ab, im Zuge europäischer und regionaler Integration die Staatsgrenzen durchlässig zu machen und verband die aktive Unterstützung der ungarischen Minderheitenorganisationen mit der Gewährung kollektiver Rechte für die Minderheiten innerhalb der Staatsgrenzen Ungarns. Erklärtermaßen beabsichtigte man so mit gutem Beispiel voranzugehen – allen voran gegenüber Rumänien, mit

⁸⁰ *Proklamation der Republik Ungarn durch Präsident Mátyás Szűrös am 23. Oktober 1989.* In: *Umbruch in Europa. Die Ereignisse im 2. Halbjahr 1989. Eine Dokumentation.* Hg. Auswärtiges Amt. Bonn 1990, 56.

⁸¹ *Eiler:* Ungarn, 109–110; *Göllner:* Ungarns Minderheitenpolitik, 100; *Kiss:* Ungarn, 322.

⁸² Neben Antall gehörten mit Außenminister Géza Jeszszky und Verteidigungsminister Lajos Für dem Kabinett drei Historiker an. Hinzu kamen aus der Geschichtswissenschaft Außenstaatssekretär Tamás Katona und Parlamentspräsident György Szabad.

⁸³ *Göllner:* Ungarns Minderheitenpolitik, 79, 100–101; *Schmidt-Schweizer:* Politische Geschichte Ungarns, 208.

dem man anders als mit der Tschechoslowakei im Visegrád-Format keinen direkten und engen Gesprächskanal unterhielt.⁸⁴

Dennoch waren Doppeldeutigkeiten und die bewusste Inkaufnahme von Spannungen auf ungarischer Seite nicht zu leugnen, wie Antalls Aussage, im Herzen Ministerpräsident von 15 Millionen zu sein, zeigte. Zwar wurden zu keinem Zeitpunkt territoriale Ansprüche erhoben, doch es entstand mitunter nicht grundlos der Eindruck, das »Fenster der Möglichkeiten«⁸⁵ mit einer friedlichen Grenzverschiebung im Einklang mit der Schlussakte von Helsinki bewusst nicht ganz schließen zu wollen.⁸⁶ Dass es ohne die frühe Verständigung mit der EG und den regionalen Partnern in der CEI und vor allem Visegrád etwas weiter geöffnet worden wäre, erscheint kontrafaktisch gefragt plausibel.

2. 4. *Zwischen Krise und Transition: Die Jahre 1993 bis 1998*

Die Visegrád-Kooperation in den Jahren 1993 bis 1998 wird häufig mit Vladimír Mečiar, dem ersten slowakischen Ministerpräsidenten nach der Auflösung der Tschechoslowakei am 1. Januar 1993, in Verbindung gebracht. Ihm wird die Verantwortung für das temporäre Auseinanderbrechen der Kooperation wegen seines nationalistisch-isolationistischen Kurses zur Last gelegt. Erklärt wird dies zumeist mit dem Bedarf des neugegründeten slowakischen Staates nach Konsolidierung, Selbstfindung und Neuorientierung, was eine Abwendung von EG und NATO und eine zumindest sicherheitspolitische Hinwendung zu Russland einschloss. An die Stelle von enger Zusammenarbeit mit Polen, Tschechien und Ungarn rückten Provokationen und taktische Manöver, seien es vorgebrachte Revisionsansprüche oder die Drohung, Öllieferungen einzuschränken. Die Vertiefung der Regionalkooperation und erst recht die Ausbildung einer regionalen Visegrád-Identität rückten für die Mečiar-Regierung in den Hintergrund.⁸⁷

⁸⁴ Für das Gesetz in deutschsprachiger Übersetzung: *Ungarisches Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten*. <http://www.forost.ungarischesinstitut.de/pdf/19930707-1.pdf> (19. März 2018). Vgl. *Eiler*: Ungarn, 111–112; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 261–262.

⁸⁵ *Kiss*: Ungarn, 322.

⁸⁶ *Ebenda*, 321–322, 325; *Göllner*: Ungarns Minderheitenpolitik, 100–101, 116.

⁸⁷ *Dangerfield*: Visegrad Group Co-operation and Russia, 961; *Lukášek*: The Visegrad Group, 46–47, 55; *Strážay*: Visegrad, 18–19; *Walsch*: Zusammenarbeit, 44–45. Demnach wurde Mečiar schon kurz nach seinem Amtsantritt von polnischer und ungarischer Seite nicht mehr als enger Bündnispartner verstanden.

Tatsächlich offenbarte die Frequenz der Visegrád-Treffen in Übereinstimmung mit Mečiar's Amtszeit ein Abebben der Kooperation: Hatte es 1990–1992 mit den Gipfeln in Preßburg, Budapest, Krakau und Prag vier Begegnungen zwischen den Minister- und Staatspräsidenten sowie zahlreiche weitere Absprachen zwischen den (stellvertretenden) Außen- und (stellvertretenden) Verteidigungsministern gegeben, kamen 1993 die Vertreter der nunmehr vier Staaten nur noch sechs Mal zusammen, und das auch nur auf Ebene der Minister oder darunter. Von 1994 bis 1996 gab es insgesamt noch vier beziehungsweise drei Treffen, davon nur ein dreitägiges. Abgesehen von einer Zusammenkunft der Roten-Kreuz-Organisationen aus den vier Staaten fand zwischen September 1996 und Oktober 1998 kein einziges Treffen im Visegrád-Rahmen mehr statt.⁸⁸

Doch spricht wenig dafür, den Grund nur bei der neuen slowakischen Führung zu sehen. Zu Recht weisen Zellner und Dunay darauf hin, dass mit der Aufspaltung der Tschechoslowakei für Tschechien die gemeinsame Grenze mit der Sowjetunion beziehungsweise einem ihrer Nachfolgestaaten wegfiel. Zusammen mit der unter dem russischen Staatspräsidenten Boris Jelzin einsetzenden Stabilisierung verlor das sicherheitspolitische Motiv an Bedeutung.⁸⁹ Zudem markierte im Juli 1992 die Wahl von Václav Klaus zum tschechischen Ministerpräsidenten auch einen Wendepunkt in der Priorisierung von regionaler Zusammenarbeit. Weit mehr als sein Vorgänger Marián Čalfa warnte der bis November 1997 und damit ähnlich lang wie Mečiar amtierende Klaus eindringlich vor der Gefahr, dass eine verfestigte und vertiefte Visegrád-Kooperation an die Stelle eines EG- beziehungsweise EU-Beitritts rücken könnte. Die Zusammenarbeit könnte Gegnern einer Osterweiterung in die Karten spielen und damit am Ende kontraproduktiv wirken. Denkbar ist auch, dass die Abkehr von Visegrád sowohl für Mečiar als auch für Klaus eine dezidierte Abgrenzung von der Außenpolitik ihrer Vorgänger bedeutete – auch, weil beiden die Sozialisierung in den oppositionellen Kreisen der Wendezeit fehlte.⁹⁰

In Polen und Ungarn wäre bei einer slowakisch-tschechischen Hauptverantwortung für den Bedeutungsverlust von Visegrád zumindest 1993, also im ersten Jahr des Bedeutungsverlusts, ein ausdrückliches Bedauern zu erwarten

⁸⁸ *Selected events in 1998 and earlier*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before> (19. März 2018).

⁸⁹ Zellner – Dunay: Ungarns Außenpolitik, 418–419.

⁹⁰ So Brusis: Spielräume, 59; Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 222; Lukášek: The Visegrad Group, 46–47, 57; Walsch: Zusammenarbeit, 44–45.

gewesen. Erkennbar war das auf polnischer Seite nicht. Statt den engen Draht nach Prag, Preßburg und Budapest zu suchen, bemühte sich die polnische Führung unter den Ministerpräsidenten Hanna Suchoka (1992–1993), Waldemar Pawlak (1993–1995), Józef Oleksy (1995–1996) und Włodzimierz Cimoszewicz (1996–1997) vor allem um ein gutes Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland und priorisierte als Regionalkooperation das Weimarer Dreieck. Durch die Auflösung der Tschechoslowakei in zwei Staaten mit knapp 10,5 beziehungsweise 5,5 Millionen Einwohnern wurde der Unterschied zu Polen mit über 38 Millionen Einwohnern noch größer. Schließlich führte die schwindende Sorge vor instabilen Verhältnissen in der zerfallenen Sowjetunion auch in Warschau zu einer außen- und sicherheitspolitischen Neubewertung, die in die Aufnahme engerer Beziehungen zu den ehemaligen Sowjetrepubliken mündete, allen voran zu Litauen und der Ukraine. Die fehlende zivilgesellschaftliche Verankerung machte diesen Perspektivwechsel reibungsfrei möglich, von einer starken regionalen Visegrád-Identität konnte in keinem der vier Länder die Rede sein.⁹¹

Für Ungarn blieb die sicherheitspolitische Lage auch nach 1992 angespannt. Anfang 1993 starteten die kroatischen Streitkräfte eine erneute Offensive gegen serbische Stellungen, und ein Ende der seit April 1992 andauernden Belagerung Sarajewos war nicht in Sicht. Doch man ging in Budapest noch weniger davon aus, dass statt EG und NATO die anderen Visegrád-Staaten die ersten Ansprechpartner für die Sorgen vor den Auswirkungen des jugoslawischen Bürgerkriegs sein würden. Vor allem mit der slowakischen Führung hatten sich die Beziehungen kurz nach Mečiar's Amtsantritt deutlich abgekühlt, nachdem diese im Oktober 1992 trotz ungarischer Proteste die Umleitung der Donau an der gemeinsamen Grenze zugelassen hatte.⁹² Erst nach dem überraschend deutlichen Erfolg der Sozialisten bei den ungarischen Parlamentswahlen im Mai 1994 verbesserte sich das Verhältnis zur Slowakei, und es wurden in der Innen- und Außenpolitik neue Prioritäten gesetzt. Zuvor hatte der Tod des ungarischen Ministerpräsidenten József Antall im Dezember 1993 die nationalkonservative Seite in eine tiefe Krise ge-

⁹¹ Lukášek: The Visegrad Group, 84–85; Strážay: Visegrad, 18; Zellner – Dunay: Ungarns Außenpolitik, 418–419.

⁹² Das ursprünglich ungarisch-slowakische, dann unter József Antall einseitig aufgekündigte Gemeinschaftsprojekt diente der Schiffbarmachung der Donau und Errichtung des Kraftwerks Gabčíkovo (*Bős-Nagyymaros*). Eine Klärung erfolgte erst vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag. Zellner – Dunay: Ungarns Außenpolitik, 418–419; Walsch: Zusammenarbeit, 44–45.

stürzt. Doch auch unter seiner Führung hatte sich in der ungarischen Bevölkerung Unmut breit gemacht wegen der anhaltend hohen Inflation und Arbeitslosigkeit sowie einer konstatierten Abkopplung der Elite vom Volk. Obwohl der Antrag auf EU-Mitgliedschaft gerade erst im April 1994 gestellt worden war, traten die Erfolge der Antall-Regierung bei marktwirtschaftlicher Transformation und europäischer sowie regionaler Integration in den Hintergrund. Die Parlamentswahlen 1994 standen »unter dem Zeichen einer eigenartigen Mischung aus Protest und Nostalgie«. ⁹³ Die neue sozialistisch-linksliberale Koalition unter Führung des früheren Diplomaten und 1989/1990 amtierenden Außenministers Horn sah sich dazu berufen, wirtschaftspolitisch noch weniger auf Regulierung und staatliche Intervention zu setzen, sondern wegen des extremen Haushaltsdefizits von über acht Prozent im Jahr 1994 radikal marktorientierte Austeritätsmaßnahmen zu ergreifen – auch unter Inkaufnahme von Protesten und der Kürzung von Sozialleistungen. ⁹⁴

Außenpolitisch hingegen war kein Politikwechsel zu verzeichnen. Auch die Horn-Regierung sah ihre Aufgabe darin, zu einer verbesserten Situation der Ungarn im Ausland beizutragen. Anfängliche Befürchtungen der konservativen Opposition, es würde zu einer Kürzung der Finanzhilfen für die Minderheitenorganisationen in Rumänien und der Slowakei kommen, erwiesen sich als unbegründet. Was sich jedoch änderte, war der Stellenwert, den man diesem Thema im Vergleich zu den anderen europapolitischen Zielen einräumte. Der Minderheitenschutz, der unter József Antall im Zweifel Vorrang vor der Intensivierung der Nachbarschaftsbeziehungen genoss, wurde diesen nun untergeordnet. Dem lagen zwei Gedanken zugrunde: Zum einen wurde ein ausgewogenes Verhältnis zu den Nachbarn als Voraussetzung für deren minderheitenfreundlichere Politik angesehen. So kam es im März 1995 und im September 1996 zur Unterzeichnung von Grundlagenverträgen mit der Slowakei beziehungsweise Rumänien, die gutnachbarschaftliche Beziehungen und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit formulierten. ⁹⁵ Zum anderen sollte

⁹³ Hauszmann: Ungarn, 275.

⁹⁴ Hansen: Das politische System, 30; Hauszmann: Ungarn, 275; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 292.

⁹⁵ Für den ungarisch-slowakischen Grundlagenvertrag: *Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről*. 19. März 1995. In: Magyar Kisebbség 2 (1996). <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00005/m960411.html> (23. März 2019). Für den ungarisch-rumänischen Grundlagenvertrag: *Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédaságról*. 16. September 1996. <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00005/m960410.html> (23. März 2019).

in der Nachbarschaftspolitik Eindeutigkeit und in Grenzfragen eine uneingeschränkte EU-Konformität demonstriert werden. Indem das *Fenster der Möglichkeiten* für Territorialfragen endgültig geschlossen wurde, hoffte man auf eine beschleunigte Integration in NATO und EG. Diese wiederum sollte, wenn sie in der gesamten Region gelang, allen Magyaren zugutekommen. Ob als Reaktion auf das bereits vor 1994 geschwundene Interesse Warschaus, Prags und Preßburgs an Visegrád, oder weil die Unterstützung für diese Zusammenarbeit in der Horn-Regierung ähnlich schwach ausgeprägt war – ein Wille, die Regionalkooperation wiederzubeleben, war auch auf ungarischer Seite nicht erkennbar. Das Augenmerk lag stattdessen auf bilateralen Verhandlungen sowie auf der NATO und der EU.⁹⁶

Ausgerechnet dieses in Ungarn, Polen und Tschechien ungebrochene Interesse an einer schnellen EG-Integration erwies sich zunehmend als trennendes und nicht einigendes Element. Hatte man 1990–1992 auch deshalb die regionale Kooperation forciert, weil man sich verbesserte Beitrittchancen erhoffte, wurde das einstige Sprungbrett Visegrád nun als Bremsklotz verstanden. Zu der von Klaus geäußerten Grundsepsis, die Regionalkooperation dürfe keine institutionalisierte Ersatzgemeinschaft werden, kam im Juni 1993 mit dem Gipfel von Kopenhagen erstmals auch eine Abkehr von der Privilegierung der Visegrád-Staaten. Dass man im multilateralen Rahmen kooperieren konnte, wurde weniger wichtig. Fortan galten die politischen, wirtschaftlichen und rechtsstaatlichen Fortschritte für jeden Beitrittskandidaten einzeln. Nach neuer Maßgabe von Kommission und Rat waren demnach individuelle Fortschritte wichtiger als kollektive. Das führte zu Konkurrenz und Wettbewerb, in dem nationale Alleingänge vielversprechender erschienen als eine Zusammenarbeit mit den anderen Beitrittskandidaten.⁹⁷ Weil es im Dezember 1994 zum Zeitpunkt des Essener Ratsgipfels im osteuropäischen Raum potentiell zehn Kandidaten gab, wurde das für Polen und Ungarn geschaffene PHARE-Programm auf alle zehn Staaten ausgedehnt, die Unterstützung auf-

⁹⁶ Zur minderheitenpolitischen Position Horns laut Regierungserklärung: *The Programme of the Government of the Republic of Hungary 1994–1998*. Budapest 1994, 109. Vgl. Hauszmann: Ungarn, 276; Kiss: Ungarn, 326–328; Lukášek: The Visegrad Group, 84; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 283, 300–301.

⁹⁷ Für die Ergebnisse des Gipfels von Kopenhagen: *European Council in Copenhagen. 21–22 June 1993. Conclusions of the Presidency* 12–13. <https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf> (19. März 2018). Vgl. Scharbert: Visegrád, 186–187. Das Assoziierungsabkommen mit der Tschechoslowakei war zudem durch die Aufspaltung des Landes ungültig geworden. Polen und Ungarn konnten so bereits im März Beitrittsanträge stellen, Tschechien erst Anfang 1996. Ebenda; Lukášek: The Visegrad Group, 46–47.

gestockt und PHARE zum wichtigsten Finanzinstrument im Beitrittsprozess entwickelt. Auch internationale Organisationen rückten davon ab, die Visegrád-Staaten als Reformvorreiter zu privilegieren.⁹⁸ Dass die Einladung zu Beitrittsverhandlungen erst im Dezember 1997 – und damit deutlich später als erhofft – erfolgte und sich nicht nur an Ungarn, Polen und Tschechien, sondern auch an Estland, Zypern und Slowenien richtete, war die finale Bestätigung der nach 1992 verlorenen Sonderrolle der Visegrád-Staaten. Längst war die Regionalkooperation aus EU-Sicht kein »exklusiver Club« mehr.⁹⁹

Doch sind Zweifel angebracht, ob die Fokussierung auf Krisensymptome in der Visegrád-Kooperation angesichts der veränderten Rahmenbedingungen ausreicht, um die Phase von 1993 bis 1998 zu charakterisieren. Angesichts der bis 1996 andauernden Treffen kann trotz Abstinenz der Staats- und Regierungsspitzen nicht von einem »Einfrieren«¹⁰⁰ des Visegrád-Formats die Rede sein. Beispielsweise kamen die Bildungsminister im Februar 1993 und die Landwirtschaftsminister im August 1994 zusammen, um über konkrete länderübergreifende Projekte zu diskutieren; im Oktober 1993 bekräftigte man die gegenseitige Unterstützung auf dem Weg zur EU-Mitgliedschaft, obwohl der Gipfel von Kopenhagen und die Abkehr von der Bevorzugung der Visegrád-Staaten bereits vier Monate zurücklag. Schließlich galten die Treffen der Verteidigungsminister im Januar 1994 und im September 1996 der Erörterung des NATO-Beitritts.¹⁰¹ Wenn sich die Visegrád-Kooperation tatsächlich in einer existenziellen Krise befand, dann nur zwischen 1996 und 1998.

Gerade die NATO-Frage war Grund genug, den Gesprächskanal nicht zu schließen. Nachdem das Brüsseler Hauptquartier den ungarischen Ministerpräsidenten Horn Anfang 1995 wissen ließ, dass die Aufnahme der ostmittel-

⁹⁸ Für eine ausführliche Übersicht: *Das PHARE-Programm und die Erweiterung der Europäischen Union*. 4. Dezember 1998. In: European Parliament. Themenpapier Nr. 33. http://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_de.htm (19. März 2018). Demnach wurden etwa große Infrastrukturprojekte von Ende 1994 an mit einer Kostenbeteiligung in Höhe von 25 Prozent unterstützt. Göllner: Die Europapolitik Ungarns, 223.

⁹⁹ *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 640; *Strázay*: Visegrad, 19–20; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 416, 419. Parallel zu den Einladungen an die genannten sechs Staaten wurden die Vorbereitungen zum Verhandlungsbeginn mit der Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Lettland und Litauen bekanntgegeben. *Europäischer Rat – Luxemburg*. 12. und 13. Dezember 1997. *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-400_de.pdf (19. März 2018).

¹⁰⁰ *Lukášek*: The Visegrad Group, 7. Visegrád habe demnach »zwischen 1993 und 1995 in ursprünglicher Form [aufgehört] zu existieren«. Ebenda, 86.

¹⁰¹ *Selected events in 1998 and earlier*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before> (19. März 2018).

europäischen Staaten in das Militärbündnis schon früher erfolgen könnte als der EU-Beitritt, war allein aus wahlstrategischen Gründen klar, dass sich die Priorisierung zugunsten der NATO verschob. Überraschenderweise hatte der russische Außenminister Andrei Kosyrew im Spätsommer 1993, zeitgleich mit dem Abzug der letzten Truppen aus Polen, die Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis zum Recht jedes souveränen Staates erklärt – eine Aussage, die Präsident Jelzin im März 1995 trotz Widerstand im Kreml wiederholte.¹⁰² Zudem hatte die NATO Anfang 1994 mit dem Programm „Partnerschaft für den Frieden“ ein Angebot zur militärischen Zusammenarbeit an alle Länder in Europa, im Kaukasus und in Zentralasien gerichtet, das – frei von Verpflichtungen – den Kooperationsgrad jedem Land selbst überließ.¹⁰³ Nach Rumänien und Litauen waren Ungarn, Polen, Tschechien und die Slowakei dem Programm als Erste beigetreten; zu den Aktivitäten gehörten gemeinsame Manöver und die Kooperation bei der Beschaffung von Rüstungsgütern. Ob es ohne diese Fortschritte bei der NATO-Integration zu solchen Visegrád-Treffen wie dem der Verteidigungsminister im Januar 1994 gekommen wäre, erscheint zweifelhaft. Auch die Unterzeichnung des ungarisch-slowakischen Grundlagenvertrages ergab sich nicht zuletzt aus der Notwendigkeit, dass die NATO nicht bereit war, schwelende Grenzkonflikte unter potentiellen Neumitgliedern zu dulden. Dass im Juli 1997 mit Ausnahme der russlandorientierten Slowakei unter Mečiar alle Visegrád-Staaten und sonst kein weiteres Land im osteuropäischen Raum offiziell zu Beitrittsverhandlungen eingeladen wurden,¹⁰⁴ war das Ergebnis der entschiedenen NATO-Priorisierung durch Budapest, Warschau und Prag. Mit Blick auf die regionale Kooperation hatte sich das gemeinsame Bemühen um die Mitgliedschaft im Militärbündnis als begünstigender, externer Faktor erwiesen.¹⁰⁵

Doch vor allem das 1992 in Krakau verabschiedete CEFTA-Abkommen eignet sich dazu, in dem *Abkühlen* der Zusammenarbeit 1993–1998 auch

¹⁰² *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 264, 305.

¹⁰³ Für das Gründungsdokument des Programms: *Partnership for Peace: Framework Document*. 10. Januar 1994. In: North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_24469.htm (19. März 2018).

¹⁰⁴ Für das Communiqué vom NATO-Gipfel: *Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation issued by the Heads of State and Government at the Meeting of the North Atlantic Council*. 8. Juli 1997. In: North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_25460.htm?mode=pressrelease (19. März 2018).

¹⁰⁵ *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 642; Lajos *Keresztes*: Ungarns Vorbereitungen auf den NATO-Beitritt. Köln 1998, 20; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 264, 305; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 420.

Elemente von Wandel und Transition zu erkennen. Indem es nach schnell erfolgter Implementierung im März 1993 und Inkrafttreten im Juli 1994 jährliche Treffen der Regierungsspitzen wie auch der Finanz- und Landwirtschaftsminister vorsah, wurde es zu einer Plattform für den kontinuierlichen Dialog, die ohne die Etablierung der Visegrád-Kooperation nicht vorstellbar gewesen wäre. Wie diese war auch die CEFTA keine traditionelle internationale Organisation mit festem Sekretariat oder Organen. Insgesamt war die Fortführung der 1991 begründeten Regional Kooperation ab 1993 in einem anderen Format klar erkennbar, fand Visegrád in CEFTA seine »wirtschaftspolitische Umdeutung und Erweiterung«. ¹⁰⁶ Der entscheidende Vorteil des Freihandelsabkommens gegenüber der Zusammenarbeit auf anderen politischen Feldern lag in der Unterstützung durch die tschechische und slowakische Führung: Václav Klaus, der aus seiner ablehnenden Haltung gegenüber anderen Formen der regionalen Zusammenarbeit keinen Hehl machte, sah gerade die CEFTA als zweckdienlich für die wirtschaftliche Entwicklung an. Die Mečiar-Regierung präsentierte auf einem Treffen im September 1995 sogar Vorschläge zum institutionellen Ausbau, die aber bei Polen und Ungarn keine Zustimmung fanden. Der ansonsten starke pro-CEFTA-Konsens unter allen vier Staaten war somit ähnlich wie die NATO das einigende Band, das Regierungsvertreter aller Ebenen als Gesprächspartner zusammenhielt. Die nach dem Kopenhagener Gipfel einsetzende EU-Desillusionierung war womöglich auch ein wichtiger Katalysator für die Fokussierung auf die regionale Wirtschaftskooperation. Dass die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) Firmen im CEFTA-Gebiet besonders große Finanzhilfen bereitstellten, darf wie das Drängen anderer osteuropäischer Staaten auf eine Aufnahme in die Freihandelszone – Slowenien trat dem Abkommen zum 1. Januar 1996 bei, Rumänien folgte anderthalb Jahre später ¹⁰⁷ – als Beleg für den Erfolg der Kooperation gewertet werden. ¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 639–641; *Göllner*: Die Europapolitik Ungarns, 232; *Lukášek*: The Visegrad Group, 67.

¹⁰⁷ *Agreement on Accession of the Republic of Slovenia to the Central European Free Trade Agreement*. 25. November 1994. https://www.slov-lex.sk/static/prilohy/SK/ZZ/1999/251/19991007_2490171-2.pdf (19. März 2018). Aufnahmekriterien waren neben der Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) der Abschluss eines EU-Assoziierungsabkommens und die Zustimmung aller CEFTA-Mitglieder. *Lukášek*: The Visegrad Group, 67.

¹⁰⁸ Ebenda, 71–73; *Scharbert*: Visegrád, 189; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 229.

Die entscheidende Voraussetzung dafür, dass CEFTA schnell auch wirtschaftlich einen großen Nutzen generierte, war die Einsatzbereitschaft der vier Visegrád-Regierungen: Bereits im Mai 1993 kamen Expertengruppen im slowakischen Harmónia zusammen, um sich auf die Verwirklichung der Freihandelszone statt nach acht bereits nach fünf Jahren zu einigen.¹⁰⁹ Der Autor eines zeitgenössischen Tagungsberichts von November 1996 sprach von einer erstaunlichen Entwicklung in den zurückliegenden drei Jahren und schilderte, dass die Liberalisierung des Agrarhandels und die Reduzierung von Schutzmaßnahmen um mehr als die Hälfte gegenüber 1992 viel weitreichender war, als anfangs erwartet. Trotz des weiterhin existierenden Abstands zum westeuropäischen Lebensstandard hätten sich die CEFTA-Länder besser entwickelt als die drei baltischen Staaten oder der Balkan. In Ungarn sei der Anteil des Dienstleistungssektors an der Wertschöpfung von 48 Prozent auf weit über 50 Prozent gestiegen, das Land absorbiere zusammen mit Polen, Tschechien und der Slowakei 70 Prozent aller Direktinvestitionen, die aus dem Westen in die osteuropäischen Länder geflossen seien. Doch bleibe die CEFTA eine »Übergangslösung, [deren] Hauptziel darin besteht, ihre Mitglieder auf die Verhandlungen mit der EU sowie auf die Mitgliedschaft selbst vorzubereiten«.¹¹⁰ Der Autor schloss analog zu Václav Klaus mit der Warnung, eine Politisierung der CEFTA könnte mit der EU unvereinbar sein.

Tatsächlich setzte in den vier Visegrád-Staaten mit Inkrafttreten des Freihandelsabkommens ein Wachstum ein,¹¹¹ das den Handel mit Westeuropa weiter steigerte. 1996 betrug der EU-Anteil der ungarischen Exporte – ähnlich wie in Polen, Tschechien und der Slowakei – bereits über 60 Prozent, und der an den Importen machte fast 65 Prozent aus. Allein auf Deutschland entfielen rund 23 Prozent der Exporte und 30 Prozent der Importe Ungarns.¹¹² Entscheidend für die strukturelle Konvergenz, also der Angleichung des Lebensstandards, war nicht nur der Handel, sondern die Form der Handelsbeziehungen mit der EU. Da sich der intraindustrielle Handel, der den Austausch ähnlicher, leicht substituierbarer Produkte des gleichen Sektors

¹⁰⁹ *Selected events in 1998 and earlier.* In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before> (19. März 2018).

¹¹⁰ Hanns-Dieter Jacobsen: Die zukünftige Entwicklung der CEFTA: Institutionalisierung, Vertiefung, Erweiterung? In: Osteuropa Wirtschaft 42 (1997) 88–98, hier 88–90.

¹¹¹ Nur Polen verzeichnete nach ähnlich schwerer Anpassungsrezession wie in Ungarn und der Tschechoslowakei schon Mitte 1992 ein positives Wachstum. Kazimierz *Poznański*: Poland's Protracted Transition: Institutional Change and Economic Growth, 1970–1994. Cambridge 1997, 170.

¹¹² *Plucinski*: Zur Entwicklung, 249, 255.

bezeichnet, mit einem Anteil von 70–75 Prozent langfristig zur dominanten Form der Arbeitsteilung auf dem europäischen Binnenmarkt entwickelt hatte, wurde die Integrationsfähigkeit der Beitrittskandidaten durch die prozentuale Zunahme des intraindustriellen Handels mit der EU bestimmbar. Dieser Trend war in allen Visegrád-Staaten zwischen 1993 und 1996 erkennbar. Den größten Zuwachs erzielten dabei gemäß OECD-Güterklassifikation spezialisierte Zulieferer beziehungsweise die Produktion im Bereich der mittleren und hohen Technologien. Dies war ein Ergebnis der im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich schnell wachsenden internationalen Kooperationen durch die Industrie. So kam es zwischen Ungarn und den EU-Ländern immer weniger zur Spezialisierung auf Güter, in denen wegen unterschiedlicher Produktionstechnologien komparative Kostenvorteile vorlagen. Gerade deutsche Unternehmen wählten die Produktdifferenzierung als zentrale Strategie zur Erschließung der neuen Märkte in Ostmitteleuropa, und auch auf ungarischer Seite wurden vermehrt Produktvarianten hergestellt. Ursachen und Folgen zugleich waren eine Vertiefung der länderübergreifenden Arbeitsteilung in dem zunehmend liberalisierten Handel der 1990er Jahre, eine damit verbundene Belebung von Wettbewerbsintensität und Innovationskraft, eine Differenzierung der Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern infolge des steigenden Entwicklungs- und Einkommensniveaus und schließlich eine Intensivierung des Strukturwandels.¹¹³ Dass hierzu die Handelsliberalisierungen durch die CEFTA beitrugen, stand außer Frage, doch vor allem bewirkten sie eine spürbare Belebung des Warenverkehrs innerhalb der Visegrád-Länder, besonders in den Jahren 1994 bis 1996. Trotz der Tatsache, dass das Abkommen keinen vollwertigen Ersatz für den zusammengebrochenen Osthandel bieten konnte, und auch erst Anfang 2001 die Befreiung des Agrarhandels von allen tarifären wie nicht-tarifären Hemmnissen gelang, erwies sich die CEFTA als gelungene regionale Kooperation.¹¹⁴

¹¹³ *Gabrisch – Werner*: Intra-industrieller Handel, 5, 9, 27; *Plucinski*: Zur Entwicklung, 249–255. Als einfaches Maß bietet sich der Grubel-Lloyd-Index an, der auf einer Skala von 0 bis 1 die Vorlage von keinem bis vollständigem intraindustriellem Handel angibt (Herbert Grubel – Peter Lloyd: Intra-Industry Trade. The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products. London 1975, 85–86). Der Wert stieg in Ungarn von 0,564 (1991) über 0,590 (1993) auf 0,720 (1996) und lag damit im Trend der anderen Visegrád-Staaten, die jedoch allesamt niedrigere Werte aufwiesen. *Gabrisch – Werner*: Intra-industrieller Handel, 27.

¹¹⁴ *Gabrisch – Werner*: Intra-industrieller Handel, 5; *Lukášek*: The Visegrad Group, 70–71; Wolfgang Quaisser: EU-Osterweiterung und Außenhandelsentwicklung der MOE-Länder

Als die tschechische Zeitung „Český Deník“ Anfang 1994 titelte, »Visegrád ist tot, es lebe die CEFTA«, und die ungarische „Népszabadság“ ergänzte, »nur Träumer denken, dass [eine] tiefere Zusammenarbeit im politischen und im Sicherheitsbereich möglich wäre«,¹¹⁵ war der Wandel, den Visegrád nach 1992 durchlaufen hatte, treffend charakterisiert. Zwar vollzog die CEI in den 1990er Jahren keinen solchen Wandel, sie wurde während des jugoslawischen Bürgerkriegs stetig erweitert und sah – wie Visegrád und CEFTA – regelmäßige Treffen der Ministerpräsidenten sowie den Einsatz von Arbeitsgruppen vor. Doch es gab kaum wichtige Ergebnisse – anders als im Fall des Freihandelsabkommens zwischen Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei, dem womöglich »größte[n] Erfolg der vier Staaten auf dem Weg nach EU-Europa«.¹¹⁶

2. 5. Die Visegrád-Renaissance von 1998 bis 2004

Die »Revitalisierung«¹¹⁷ der Visegrád-Kooperation ab 1998 wird wesentlich auf die Auswechslung des slowakischen Premiers Mečiar durch den Christdemokraten Mikuláš Dzurinda zurückgeführt. Getragen von einer breiten zivilgesellschaftlichen Unterstützung und einem Anti-Mečiar-Konsens unter allen vorherigen Oppositionsparteien versuchte Dzurinda, das verloren gegangene Vertrauen bei den Nachbarstaaten wiederzugewinnen und Ungarns, Polens sowie Tschechiens NATO-Beitritt zu folgen; außerdem führte er die Slowakei an die EU heran.¹¹⁸ Zweifelsohne war Mečiar einer der Gründe dafür gewesen, dass es zu regionalen, sicherheits- und europapolitischen Divergenzen zwischen den Visegrád-Staaten, zur Ungleichbehandlung als EU-Beitrittskandidaten wie auch zur Nichtberücksichtigung des Landes bei der Einladung zur NATO-Mitgliedschaft im Juli 1997 gekommen war. Der sich abzeichnende NATO-Beitritt von drei Nachbarländern war für die neue slowakische Regierung Ansporn genug, ab Ende 1998 jeden Zweifel an ihrer NATO-

1996/97. Osteuropa Institut München, Working Papers No. 206, VIII; *Plucinski*: Zur Entwicklung, 249, 272–273; *Scharbert*: Visegrád, 26; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 229.

¹¹⁵ Zitiert nach *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 420. Vgl. *Scharbert*: Visegrád, 188–189.

¹¹⁶ *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 639, 642; *Lukášek*: The Visegrad Group, 74, 86; *Walsch*: Zusammenarbeit, 44–45.

¹¹⁷ *Strážay*: Visegrad, 21.

¹¹⁸ *Brusis*: Spielräume, 59–60; *Strážay*: Visegrad, 108–109; *Walsch*: Zusammenarbeit, 45.

Komptabilität auszuräumen und es nicht bei einer losen Zusammenarbeit im neugegründeten Euro-Atlantischen-Partnerschaftsrat zu belassen.¹¹⁹

Vieles spricht dafür, zumindest die konzeptionelle Wiederbelebung der Visegrád-Kooperation wegen des Gleichschritts Ungarns, Polens und Tschechiens in Richtung EU- und NATO-Mitgliedschaft bereits im Jahr 1997 zu verorten. Nach dem letzten Treffen der Verteidigungsminister im September 1996 führte der NATO-Gipfel von Madrid im darauffolgenden Juli zu dem seit langem ersten Treffen der Ministerpräsidenten Horn, Klaus und Cimoszewicz. Verabredet wurde eine Stärkung der Zusammenarbeit, die sowohl den Erwartungen der NATO entsprach als auch im Bereich der Militärreformen sinnvoll war. Ein für Februar 1998 anvisiertes Dreiertreffen konnte nur deshalb nicht zustande kommen, weil die Klaus-Regierung im November zerbrach, und auf ungarischer Seite das Hauptaugenmerk auf den bevorstehenden Parlamentswahlen lag. Die EU-Verhandlungen in Luxemburg erwiesen sich insofern als zweiter begünstigender Faktor für die regionale Zusammenarbeit, als er den vier Jahre zuvor in Kopenhagen ausgebrochenen Konkurrenzkampf unter den Beitrittskandidaten milderte. Weil man sich nun zu dritt und gleichauf im Integrationsprozess befand, schwand der Anreiz, sich durch nationale Alleingänge zu profilieren. Die Aussicht auf eine gemeinsame Aufnahme in die EU ließ die Einrichtung von Gesprächskanälen langfristig vorteilhaft erscheinen.¹²⁰

Bestärkt wurde die Wiederannäherung auf höchster Ebene durch die Neuausrichtung der polnischen Außenpolitik unter der ab Oktober 1997 amtierenden liberalkonservativen polnischen Regierung Jerzy Buzeks und vor allem durch den Machtwechsel in Prag, wo im Juli 1998 der Sozialdemokrat Miloš Zeman Ministerpräsident wurde. Auch weil sich Tschechien 1997 und 1998 in einer ökonomischen Rezession befand, erklärte Zeman in seiner Regierungserklärung ausdrücklich die Vertiefung und Erweiterung der CEFTA

¹¹⁹ Der Partnerschaftsrat ersetzte den 1991 gegründeten NATO-Kooperationsrat und richtete sich wie das Partnerschaft für den Frieden-Programm an alle Länder in Europa, im Kaukasus und in Zentralasien. *Communiqué Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation issued by the Heads of State and Government at the Meeting of the North Atlantic Council*. 8. Juli 1997. In: North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_25460.htm?mode=pressrelease (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 59–60; *Scharbert*: Visegrád, 190; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 420.

¹²⁰ *Lukášek*: The Visegrad Group, 90–91; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik, 190–191, 206.

zum Ziel regionaler Nachbarschaftspolitik.¹²¹ Er maß auch der politischen Kooperation mit Polen und Ungarn wieder einen höheren Stellenwert bei und brach mit der Slowakei-Politik seines Vorgängers Klaus, indem er ihr die Unterstützung im Aufholprozess anbot.¹²²

Auch in Ungarn sorgte der Wahlerfolg von Viktor Orbáns konservativer Partei Fidesz – Ungarischer Bürgerbund (*Fidesz – Magyar Polgári Szövetség*) für eine Rückkehr zu der von Antall begründeten Regionalkooperation anstelle der bilateralen Nachbarschaftspolitik der Horn-Regierung. Finanz- und wirtschaftspolitisch wurde kein Kurswechsel vollzogen – Orbán setzte wie sein Vorgänger auf Haushaltsdisziplin und Privatisierung. Auch kam ihm ein deutlicher Rückgang von Inflation und Arbeitslosigkeit zugute, und die Verbesserung der Situation der ungarischen Minderheiten im Ausland erlangte wieder eine größere Bedeutung. Doch anders als unter Horn sollte dies auf dem Weg der Regionalkooperation erfolgen, weshalb die Visegrád-Viererkooperation eine Renaissance erfuhr.¹²³ Der EU- und später der Schengen-Beitritt Ungarns und seiner Nachbarstaaten waren auch deshalb wichtig, weil der Wegfall der Grenzen den freien Austausch zwischen Mutterland und Minderheiten versprach. Der von Horn forcierte NATO-Beitritt hingegen hatte das Bedürfnis nach einem nachhaltigen sicherheitspolitischen Ordnungsrahmen befriedigt – was auch die Orbán-Regierung teilte. Der Zuspruch der ungarischen Bevölkerung zur NATO-Zugehörigkeit war mit 85 Prozent beim Referendum überwältigend, die gemeinsame Aufnahme mit Polen und Tschechien nach Parlamentsabstimmung und Unterzeichnung des Beitrittsprotokolls im März 1999 vollzogen. Das konnte auch als Beleg für den Nutzen von Verständigung gesehen werden, gegen die spätestens zu diesem Zeitpunkt keine der vier Visegrád-Regierungen mehr Vorbehalte hegte.¹²⁴

¹²¹ *Programové prohlášení vlády*. Prag, August 1998, 24. https://www.vlada.cz/assets/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/prehled-vlad-cr/1993-2010-cr/milos-zeman/Programove-prohlaseni-vlady_1.pdf (19. März 2018).

¹²² *Lukášek*: The Visegrad Group, 96; *Walsch*: Zusammenarbeit, 45; *Zellner – Dunay*: Ungarns Außenpolitik.

¹²³ Für die Regierungserklärung: *Az új évezred küszöbén. Kormányprogram a polgári Magyarorszáért*. Budapest, 6. Juli 1998. <http://www.parlament.hu/irom36/0021/0021.htm> (19. März 2018). Vgl. *Hauszmann*: Ungarn, 276–277; *Lukášek*: The Visegrad Group, 103; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 353–354.

¹²⁴ *Hauszmann*: Ungarn, 276–277; *Lukášek*: The Visegrad Group, 104–105; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 331, 352–353. Ausführlichere Diskussion der Außenpolitik unter Orbán bei Jürgen *Dieringer*: Ungarn in der Nachbeitrittskrise. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 29–30 (2009) 6–11, hier 6–7.

Mit dem Regierungswechsel im Oktober 1998 in Preßburg waren die Präsidenten aus Polen und Tschechien der ungarischen Einladung nach Budapest gefolgt und verständigten sich auf eine Wiederbelebung des Viererformats, das sich sogar über die Ziele von 1991 hinausgehend auf nicht-politische Bereiche erstrecken sollte. Damit war der Grundstein für ein neues Kapitel in der Visegrád-Kooperation gelegt.¹²⁵ Um die Rückkehr der Slowakei symbolträchtig zu unterstreichen, hatten tschechische Diplomaten das in Prag geplante Treffen nach Preßburg verlegt, wo Mitte Mai 1999 ein umfassender Maßnahmenkatalog verkündet wurde: Neben der Einführung eines jährlichen Rotationsprinzips für die Visegrád-Präsidentschaft wurde das regelmäßige Treffen der Ministerpräsidenten (jeweils einmal im Jahr offiziell und inoffiziell), der Minister (bei Bedarf), Außenstaatssekretäre (zwei Mal jährlich), Botschafter (mindestens vier Mal jährlich) und der für die Vorbereitung der Gipfeltreffen zuständigen Visegrád-Koordinatoren (zwei Mal jährlich) festgelegt. Über die Deklaration von 1991 hinausgehend verabredete man nicht nur Gespräche, den Erfahrungsaustausch und die Unterstützung bei der EU-Integration – im Falle der Slowakei auch in die NATO – und verständigte sich auf eine Arbeitsagenda einschließlich Monitoring für Grenzschutz (in Vorbereitung auf Schengen), Waffenhandel, Rauschgift, Terrorismus, Immigration, organisierte Kriminalität, Bildung, Kultur (es wurde die Einrichtung eines gemeinsamen Fernsehsenders erwogen), Gesellschaft, Jugend, Sport, Wissenschaft, Technologie, Umwelt, Infrastruktur und grenzüberschreitende Gemeinschaftsprojekte mit dem Ziel, die regionale Identität zu stärken.¹²⁶ Das stellte einen qualitativen Fortschritt in der Zusammenarbeit der vier Staaten dar, so dass Visegrád nun gleichauf mit der Benelux-Union auch über den absehbaren EU-Beitritt hinaus eine »strategische Plattform«¹²⁷ zu werden versprach. Weil nun keine EU-Erwartung zu erfüllen war, und drei Länder bereits die NATO-Mitgliedschaft erlangt hatten, war dieser vielversprechende Neuanfang bemerkenswert.¹²⁸ Der Beschluss, ab 2000 Kultur-, Bildungs- und

¹²⁵ Für das Budapester Treffen: *Selected events in 1998 and earlier*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1998-and-before> (19. März 2018). Dazu: Lukášek: *The Visegrad Group*, 97–98; Schmidt-Schweizer: *Politische Geschichte Ungarns*, 353.

¹²⁶ *Contents of Visegrad Cooperation approved by the Prime Ministers' Summit Bratislava on 14th May 1999*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412> (19. März 2018).

¹²⁷ Strážay: *Visegrad*, 21.

¹²⁸ So auch das einstimmige Urteil in der Fachliteratur: Brusis: *Spielräume*, 59; Lukášek: *The Visegrad Group*, 119–120; Scharbert: *Visegrád*, 194; Schmidt-Schweizer: *Politische Geschichte Ungarns*, 358.

Sportprojekte von einem neugegründeten Fonds fördern zu lassen, markierte darüber hinaus eine institutionelle Zäsur. Mit anfänglich etwa 250.000 Euro Zuschuss je Land entstand erstmals eine supranationale Visegrád-Organisation mit festem Sekretariat und Sitz in Preßburg. Der Fonds sollte wesentlich dazu beitragen, die regionale Kooperation in die zivilgesellschaftliche Praxis zu überführen. Empfänger waren von Beginn an neben Einzelpersonen und Vereinen auch Lokalregierungen, Hochschulen und andere öffentliche Einrichtungen.¹²⁹

Nach dem Preßburger Gipfel konnte die Regelmäßigkeit der Begegnungen in den Folgejahren aufrechterhalten werden, oft kamen die Vertreter der vier Staaten in unterschiedlichen Zusammensetzungen mehrmals pro Monat zusammen. Die ersten informellen Treffen der Ministerpräsidenten fanden im Oktober 1999 im slowakischen Vysoké Tatry, im Jahr darauf in Karlsbad (*Karlovy Vary*) statt und galten primär Absprachen zur Bekämpfung organisierter Kriminalität und Gesprächen über den Stand der EU-Beitrittsverhandlungen. Auf dem offiziellen Krakauer Gipfel im Juni 2001 wurde dann die Arbeit des Visegrád Fonds positiv evaluiert und der jährliche Finanzbeitrag auf jeweils 500.000 Euro verdoppelt. Im Umweltschutz gelang die Ausarbeitung einer gemeinsamen Stellungnahme vor dem Johannesburger „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002“, und in den Bereichen Straf- und Zivilrecht sowie der Reform der kommunalen Verwaltungen entwickelte sich in Vorbereitung auf den *Acquis communautaire* der EU ein konstruktiver Austausch.¹³⁰ Sicherheitspolitisch hatten alle vier Staaten nach einer gemeinsamen Jugoslawien-Erklärung 1999 ihre Teilnahme am Kosovo-Einsatz im Rahmen der KFOR (*Kosovo Force*) begonnen. Die Treffen der Verteidigungsminister dienten fortan auch konkreten Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Mission; ab Mai 2002 wurde die Kooperation durch den Beschluss intensiviert, gemeinsam die alten russischen MI-24 Hubschrauber zu modernisieren und auch in weiteren Rüstungsfragen enger zusammenzuarbeiten.¹³¹

¹²⁹ Informationen zur konkreten Projektförderung unter <https://www.visegradfund.org/> (19. März 2018). Vgl. *Lukášek: The Visegrad Group*, 122–123; *Strážay: Visegrad*, 22.

¹³⁰ Für die Treffen: *Selected events in 1999*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/1999> (19. März 2018). Für die folgenden Jahre analog. Für das Gipfeltreffen 2001: *Prime Ministers meeting in Krakow* (1 June 2001). In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2001/prime-ministers-meeting> (19. März 2018). Vgl. *Lukášek: The Visegrad Group*, 122–125; *Scharbert: Visegrád*, 207, 210.

¹³¹ *Selected events in 2002*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2002> (19. März 2018). Dazu: *Lukášek: The Visegrad Group*, 119–120; *Scharbert: Visegrád*, 206–

Die EU begrüßte das neuerliche Aufleben der Visegrád-Kooperation, auch wenn sich daraus für die individuellen Beitrittsverfahren keine Sonderbehandlung (mehr) ergab. Als Ungarn Mitte 1997 und in den folgenden zwei Jahren von der EU-Kommission viel Lob für seine Transformationsleistung erhielt – gemäß Kopenhagener Beitrittskriterien war die Qualität seiner politischen Institutionen, die Marktwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit die Beste unter den Beitrittskandidaten –, lag noch kein Zeitplan für den Beitritt vor. Doch schien dieser – wie auch im Falle Polens und Tschechiens – nur noch eine Frage der Zeit zu sein. Zwischen 2000 und 2002 bezog Ungarn Finanzhilfen in Höhe von etwa 220 Millionen Euro aus dem PHARE- sowie dem ISAP- (Internationale Studien- und Ausbildungspartnerschaften) und dem SAPARD-Programm (Spezielles Beitrittsprogramm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung). So wurde es früh in das engmaschige Geflecht aus EU-Fördermaßnahmen für Infrastruktur, Umwelt, Landwirtschaft und Regionalentwicklung eingebunden, was zum beiderseitigen Vorteil gereichte.¹³²

Diesmal waren es Veränderungen in Ungarn, die einen spürbaren Keil zwischen die 1999 wieder zueinander gefundenen Visegrád-Staaten trieben. Auch im Kontext der bevorstehenden Parlamentswahlen brachte die Orbán-Regierung im Juni 2001 das vereinfacht meist „Statusgesetz“ genannte „Gesetz über die Ungarn, die in Nachbarländern leben“ durchs Parlament, das mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2002 den ungarischen Minderheiten im Ausland Sonderrechte, Vergünstigungen und Finanzhilfen gewährte. Indem es ein dreimonatiges Arbeitsrecht in Ungarn erhielt, verband sich mit dem „Statusgesetz“ auch eine Antwort auf die Abwanderungstendenz junger Akademiker nach Westeuropa, was sich durch den Binnenmarktbeitritt noch zu verstärken drohte. Neben diesem wirtschaftlichen Motiv wollte man zudem der verstärkten Minderheitenpflege Rechnung tragen, die Bindung der im Ausland lebenden Magyaren an ihr *Mutterland* intensivieren und sie bei der Wahrung ihrer nationalen Identität unterstützen. Doch durch den Verzicht auf die Einbindung der rumänischen, slowakischen, serbischen und ukrainischen Seite in das Gesetzesvorhaben war deren harsche Kritik vorprogrammiert, und auch auf europäischer Ebene wurde Orbán kritisiert. Sowohl die EU als auch die Venedig-Kommission monierten das ethnisch-kulturelle Distinkti-

207. Ungarn beteiligte sich am KFOR-Einsatz anfangs mit 350 Soldaten. *Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns*, 357.

¹³² *Lukášek: The Visegrad Group*, 104–105; *Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns*, 304–305, 358.

onskriterium, das der Förderung von *ungarischen* Minderheiten zugrunde lag. Eine trennscharfe Klassifizierung von *Ungarn* erschien aus rechtlicher Perspektive zweifelhaft, und einmal mehr geriet eine konservative Regierung in Budapest in den unter Horn überwunden geglaubten Revisionismus-Verdacht. Nicht zuletzt wunderte man sich im Ausland über die Notwendigkeit des Vorhabens, wo doch der absehbare EU- und wohl auch Schengen-Beitritt den Wegfall der Grenzen bedeutete und eine Privilegierung der Minderheit obsolet werden ließ – zumal Orbán zu Beginn seiner Amtszeit genau das als Grund dafür angeführt hatte, den regionalen Dialog in erster Linie mit der Slowakei zu intensivieren.¹³³

Doch die befürchtete Beeinträchtigung der vertrauensvollen Zusammenarbeit im Visegrád-Format durch das „Statusgesetz“ blieb erst einmal überschaubar. Auf dem mit Spannung erwarteten inoffiziellen Ministerpräsidenten-Gipfel im August 2001 soll es zwar zu slowakischen Unmutsbekundungen gekommen sein, aber ansonsten dominierten Sachthemen wie die NATO und die Energiepolitik.¹³⁴ Erst als der ungarische Ministerpräsident Anfang 2002, wenige Wochen vor den ungarischen Parlamentswahlen, zusammen mit dem österreichischen Kanzler Wolfgang Schüssel eine Diskussion über die Unvereinbarkeit der weiterhin gültigen Beneš-Dekrete¹³⁵ mit einer EU-Mitgliedschaft lostrat, war das Vertrauen zerbrochen. Die Regierungschefs der drei anderen Visegrád-Staaten sagten ihre Teilnahme an dem für März geplanten Gipfeltreffen ab, die Publizistik konstatierte den »klinischen Tod von Visegrád« und das »Ende von Zentraleuropa«.¹³⁶ Orbán blieb bei seiner Haltung und rechtfertigte die Thematisierung der Beneš-Dekrete als »europäisches Thema«, doch seine zwar knappe, aber eindeutige Niederlage bei den Wahlen im Mai beendete weitergehende Mutmaßungen über den Fortbestand der Visegrád-Kooperation.¹³⁷

¹³³ *Göllner*: Ungarns Minderheitenpolitik, 103–104; *Hauszmann*: Ungarn, 278; *Lukášek*: The Visegrád Group, 104–105; *Schmidt-Schweizer*: Politische Geschichte Ungarns, 382–384.

¹³⁴ So die Darstellung bei *Lukášek*: The Visegrád Group, 126–127.

¹³⁵ Die Dekrete gelten als rechtliche Grundlage für die Enteignung und Vertreibung von rund drei Millionen Deutschen und 80.000 Ungarn aus der Tschechoslowakei nach 1945. *Hauszmann*: Ungarn, 278.

¹³⁶ Zitiert nach *Walsch*: Zusammenarbeit, 4. Vgl. *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 647–648.

¹³⁷ *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 647–648; *Hauszmann*: Ungarn, 279; *Strážay*: Visegrad, 22.

Diese »nationalpolitische Wende«¹³⁸ der Orbán-Regierung im Jahr 2001 unterzog die zuvor wiederbelebte Regionalkooperation einem Lackmустest, den sie – wohl begünstigt durch den Regierungswechsel – überstand. Die fortlaufenden Treffen auf Ministerebene und darunter blieben erhalten,¹³⁹ und auch der EU-Beitrittsprozess wurde nicht beeinträchtigt. Die Spannungen führten jedoch in dieser wichtigen Phase dazu, dass die Visegrád-Staaten von ihrer gemeinsamen Interessensformulierung gegenüber Brüssel in Fragen zu Agrarsubventionen, Regionalförderung oder Arbeitskräftemigration abrückten. Womöglich häuften sich auch deshalb über das Jahr 2002 hinaus die Verstimmungen etwa bei der Ausarbeitung einer Position zum EU-Verfassungsvertrag oder Ende 2004, als Polen auf dem EU-Ratsgipfel eine Initiative zum Sonderstatus der Ukraine vorlegte.¹⁴⁰ So kehrten die Regierungschefs der Visegrád-Staaten im Juni 2002 zwar zu ihrem turnusmäßigen Gipfeltreffen zurück, und in Budapest versprach die neue sozialistisch-linksliberale Koalition unter Péter Medgyessy, das „Statusgesetz“ in Einklang mit den europäischen Normen und Interessen der Nachbarn zu bringen und zu einer abgestimmten Außenpolitik zurückzukehren.¹⁴¹ Doch war der EU-Beitritt aller vier Visegrád-Staaten im November 2002 ebenso beschlossen wie die NATO-Aufnahme der Slowakei im März 2003. So stellte sich die Frage, ob Visegrád mit Erfüllung seines Gründungszwecks nicht auch seinen Bestimmungszweck verlor.¹⁴²

3. Das erste Jahrzehnt in der EU

3. 1. Fortbestand wider Erwarten: die Jahre 2004 bis 2010

Bereits auf dem Prager Gipfel Anfang März 2004 hatten sich die Ministerpräsidenten der Visegrád-Staaten darauf verständigt, Vermutungen über ein Ende der Zusammenarbeit nach dem EU-Beitritt entgegenzutreten. Weil Treffen und die Ausarbeitung gemeinsamer Positionen eine wirksamere

¹³⁸ Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 389.

¹³⁹ So etwa das Treffen der Umweltminister im März 2002. *Selected events in 2002*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2002> (19. März 2018).

¹⁴⁰ Dangerfield: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 647–648; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 386–387, 389; Walsch: Zusammenarbeit, 46.

¹⁴¹ Für die Regierungserklärung siehe das Protokoll der Sitzung des Budapester Parlaments vom 27. Mai 2002 unter <http://www.parlament.hu/orszagyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai> (24. März 2019).

¹⁴² Lukášek: The Visegrad Group, 126–127; Schmidt-Schweizer: Politische Geschichte Ungarns, 412.

Durchsetzung von Interessen versprochen als nationale Alleingänge, und ein hohes Maß an Einigkeit bei Budgetfragen oder in der Arbeitsmarktpolitik zu erwarten war, erschien die Fortführung der Kooperation zweckdienlich. Spätestens mit der wenige Tage nach der feierlichen EU-Aufnahme verabschiedeten Deklaration von Kremsier (*Kroměříž*)¹⁴³ hatte sich jede Diskussion über eine Auflösung von Visegrád erledigt. Obwohl man mit der Aufnahme in EU und NATO die Ziele erreicht hatte, ein wesentlicher Kooperationsanreiz wegfiel und Visegráds »geschichtliche Rolle 2004 eigentlich erfüllt und obsolet«¹⁴⁴ war, einigte man sich auf eine Fortführung und sogar teilweise Vertiefung, etwa des ab 2005 mit jährlich jeweils 750.000 Euro finanzierten Visegrád Fonds. Auf die Formulierung eines langfristigen Zieles in Kremsier trotz opulentem Maßnahmenkatalog zu verzichten und die Deklaration hinsichtlich der propagierten »Stärkung der Identität der mitteleuropäischen Region« vage zu lassen, war intendiert. Es sollte der Kooperation seinen »flexiblen und offenen Charakter« belassen und so die Fokussierung auf konkrete Projekte ermöglichen. Das konnte im Fall eines nachlassenden Kooperationswunsches als Nachteil verstanden werden, zeugte aber angesichts absehbarer Meinungsverschiedenheiten und abweichender Relevanz verschiedener EU-Themenfelder auch von Pragmatismus und Weitsicht.¹⁴⁵

In der ersten Phase nach dem EU-Beitritt überwogen noch die gemeinsamen Interessen. Mit einer gemeinsamen Erklärung antwortete man im Juni 2005 auf den negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Nie-

¹⁴³ Für den Prager Gipfel: *Selected events in 2004*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2004> (24. März 2019). Vgl. *Dangerfield*: Visegrad Group Co-operation and Russia, 962. Für die Erklärung von Kremsier: *Declaration of Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on cooperation of the Visegrad Group countries after their accession to the European Union* (12. Mai 2004) sowie *Guidelines on the Future Areas of Visegrad Cooperation* (12. Mai 2004). In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412> (19. März 2018).

¹⁴⁴ László J. Kiss: Magyarország szomszédsági kapcsolatainak jövője. In: Grotius. A budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Intézetének tudományos folyóirata. 17. August 2007, 1–24, hier 13–14. <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=FJFDTM> (24. März 2019).

¹⁴⁵ *Brusis*: Spielräume, 55, 60; Judit Kiss: Prospects of the Visegrad Cooperation in Changing Economic, Political and Social Conditions – Identifying Converging and Diverging Factor. In: *Prospects of the Visegrad cooperation. Identifying converging and diverging factors*. Hg. Gábor Türy. Budapest 2015, 329–367, hier 330; *Lukášek*: The Visegrad Group, 23, 132–133; *Walsch*: Zusammenarbeit, 47–48.

derlanden über die EU-Verfassung.¹⁴⁶ Kurz darauf legte die ungarische Seite zu Beginn ihrer Visegrád-Präsidentschaft ein ambitioniertes Arbeitsprogramm vor, das eine enge Kooperation bei außen- und sicherheitspolitischen Themen, dem Fortgang des abgelehnten Verfassungsvertrags oder auch der Energie-, Industrie-, Wirtschafts- und Innovationspolitik vorsah.¹⁴⁷ Auch bei Diskussionen über den EU-Finanzrahmen 2007–2013 einigten sich die vier Staaten auf eine gemeinsame Position. Für den schnellen Schengen-Beitritt im Dezember 2007 hatte es sich als nützlich erwiesen, bereits vier Jahre zuvor eine Visegrád-Arbeitsgruppe gegründet zu haben, die kritischen Einwänden aus anderen Mitgliedstaaten mit einer Stimme entgegenzutreten konnte. Intern erweiterte man die Botschafterkooperation um regelmäßige Treffen der Gesandten bei EU, NATO und anderen internationalen Organisationen. Nach Außen bot das Visegrád-Plus-Format ab 2007 die Möglichkeit, die Vierergespräche je nach Thema und Bedarf um Vertreter anderer Staaten zu erweitern, etwa um Österreich, Slowenien oder die Ukraine.¹⁴⁸

In Osteuropa kam den Visegrád-Staaten fortan eine wichtige Rolle als Brücke zwischen den alten EU-Mitgliedstaaten und potentiellen Beitrittskandidaten unter den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens einschließlich Albaniens zu. Schon 2004 wurde in Kemsier verkündet, aktiv zur Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beizutragen, und man nannte explizit die EU-Strategie auf dem Westbalkan, wo die Visegrád- und CEFTA-Zusammenarbeit als Vorbilder galten. Besonders Kroatien stand mit fortschreitendem Beitrittsprozess im Fokus, da es bereits 2002 – und somit deutlich früher als Moldawien und die anderen Westbalkanstaaten – CEFTA-Mitglied und 2005 EU-Beitrittskandidat geworden war. So trat man für einen schnellen Abschluss der Verhandlungen ein und gab überdies Einschätzungen zur Lage in den anderen Ländern.¹⁴⁹

¹⁴⁶ *Joint Declaration of the Prime Ministers of the V4 Countries on the EU*, Kazimierz Dolny. 10. Juni 2005. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2005/joint-declaration-of-the> (19. März 2018).

¹⁴⁷ *Programme for the Hungarian presidency of the Visegrad Group 2005/2006*. Juli 2005. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/2005-2006-hungarian-110412> (19. März 2018).

¹⁴⁸ *Brusis*: Spielräume, 60, 62; *Dangerfield*: Visegrad Group Co-operation and Russia, 300, 302; *Dangerfield*: The Visegrad Group in the Expanded European Union, 650; *Strážay*: Visegrad, 25–26; *Walsch*: Zusammenarbeit, 47–48.

¹⁴⁹ So etwa durch die Außenminister 2009: *The Visegrad Group stands ready to promote the integration of the countries of the Western Balkans*. 9. Oktober 2009. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2009/the-visegrad-group> (19. März 2018). Oder ein Jahr später auf dem Gipfel der Ministerpräsidenten: *Visegrad Group Ministerial Statement on the*

Doch die außenpolitischen Positionen waren nicht frei von Gegensätzen. Vor allem Polen machte deutlich, dass es aufgrund historisch-kultureller Bindungen eine eigenständige Ukraine-Politik betreiben wolle. Warschau übergang die Visegrád-Partner Ende 2004 bei dem Vorschlag, die Ukraine nach der *Orangen Revolution* zu unterstützen und ihr einen Sonderstatus zu gewähren. Zwar gaben die vier Ministerpräsidenten im Juni 2005 eine gemeinsame Erklärung ab,¹⁵⁰ deren Kürze aber die bestehenden Divergenzen erkennen ließ. Wegen seiner Größe, Einwohnerzahl und geografischen Lage konnte sich Polen zu Recht als europäische Regionalmacht verstehen – das tat es mitunter auch und suchte etwa bei großen Fragen den Dialog mit Frankreich und Deutschland im Weimarer Dreieck anstatt im Visegrád-Format.¹⁵¹ Verstärkt deutlich wurde dieses eigenständige Vorgehen Warschaus nach dem Wahlsieg der liberalen Bürgerplattform Donald Tusks im Oktober 2007, nachdem die Außenpolitik der nationalkonservativen Vorgängerregierung unter Kazimierz Marcinkiewicz und Jarosław Kaczyński in den zwei Jahren zuvor einer »europäischen Selbstblockade«¹⁵² geglichen hatte. Tusk erhielt zwar die Unterstützung aus Prag, Preßburg und Budapest zu der von ihm propagierten Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP),¹⁵³ doch hatte er diese zuvor bilateral mit Schweden entworfen. Damit war die polnische Regierung losgelöst von der Visegrád-Kooperation als bedeutsamer außenpolitischer Akteur aufgetreten und hatte ihr regionales Betätigungsfeld nach der Zustimmung der EU zur Östlichen Partnerschaft (ÖP) nach Osten hin ausgedehnt.¹⁵⁴

Western Balkans. 22. Oktober 2010. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2010/visegrad-group> (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 69–70; *Walsch*: Zusammenarbeit, 46.

¹⁵⁰ *Joint Declaration of the Prime Ministers of the V4 Countries on Ukraine*, Kazimierz Dolny. 10. Juni 2005. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2005/joint-declaration-of-the-110412> (19. März 2018).

¹⁵¹ *Dangerfield*: Visegrad Group Cooperation and „Europeanisation“, 301–302; *Dangerfield*: The Visegrád Group in the Expanded European Union, 631–632, 660; *Kiss*: Prospects of the Visegrad Cooperation, 330.

¹⁵² *Walsch*: Zusammenarbeit, 50.

¹⁵³ Die im Mai 2004 gegründete ENP diene der Zusammenarbeit mit Staaten im Osten und Süden ohne gegenwärtige Beitrittsperspektive. Zur Erklärung der Außenminister im Vorfeld des EU-Ratsgipfels zum ÖP-Beschluss: *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group Countries, 23 April 2008, Czech Republic*. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the> (19. März 2018).

¹⁵⁴ Durch die ÖP wurden ab Mai 2009 die Ukraine, Weißrussland, Moldawien, Aserbaidshan, Armenien und Georgien politisch und wirtschaftlich enger an die EU herangeführt. *Brusis*:

Möglicherweise fühlten sich die Visegrád-Partner von diesem Agieren überrumpelt, nur erschien die Basis für eine inhaltliche Übereinstimmung im Umgang mit den östlichen Nachbarn ohnehin brüchig: Die polnische Seite machte keinen Hehl daraus, dass ihre Unterstützung für die Nachbarn Ukraine und Weißrussland, Moldawien sowie die postsowjetischen Staaten im Kaukasus auch deren Loslösung von Moskau dienen sollte. In den anderen Visegrád-Staaten jedoch war die scharfe Abgrenzung von Russland einer Bereitschaft zum konstruktiven Dialog und zumindest wirtschaftlich engerem Austausch gewichen. Eine solche Normalisierung der Beziehungen war für Polen schon aus historischer Sicht unvorstellbar. Wie in früheren Jahren der Visegrád-Kooperation, war man auch nach 2004 nicht in der Lage, sich auf eine gemeinsame Russlandpolitik zu verständigen. Bis 2008 wurde das Land in keiner offiziellen Stellungnahme erwähnt, und auch danach blieb es bei Visegrád-Treffen praktisch inexistent. Demokratisierungs- und Transformationsprogramme im Rahmen von Visegrád-Plus galten Nicht-EU-Staaten wie Weißrussland, Georgien oder Serbien, eine Ausdehnung auf Russland wurde nicht einmal erörtert. So wichtig Kooperationsbemühungen im regionalen, multilateralen Rahmen unter Einschluss Russland auch erschienen – ein Visegrád-Konsens war wegen polnischer Vorbehalte ausgeschlossen. Anders als bei der EU-Erweiterung der Westbalkan-Staaten, war die ungarische Unterstützung deshalb zu der auf polnische Initiative hin entstandenen ÖP eher passiv, hatte sich Budapest zusammen mit Preßburg schon zuvor gegen die Stationierung US-amerikanischer Raketen in Polen und Tschechien ausgesprochen. Auf dem Visegrád-Gipfel nach dem Georgien-Krieg 2008 konnte man sich auch nur zu einer knappen Erinnerung an die territoriale Integrität und Souveränität des kaukasischen Staates durchringen.¹⁵⁵

Auch im wirtschaftlichen Bereich befand sich die Visegrád-Kooperation nach 2004 im Spannungsfeld zwischen offenem Mit- und latentem Gegenei-

Spielräume, 69–70; *Dangerfield*: Visegrad Group Cooperation and „Europeanisation“, 963; *Walsch*: Zusammenarbeit, 50.

¹⁵⁵ Zur Stellungnahme zum Georgienkrieg: *Joint Statement of the Visegrad Group Prime Ministers*. 5. November 2008. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the-110412-3> (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 73; Elżbieta Kuźelewska – Adam R. Bartnicki – Ryszard Skarżyński: Origins of and perspectives for the future for the Visegrad Group. In: *Ten Years of the Visegrad Group Member States in the European Union*. Hgg. Agnieszka Piekutowska, Owona Wronska. Warschau 2015, 145–158, hier 153–154. Zur Russlandpolitik der Visegrád-Staaten siehe das einstimmige Urteil in der Fachliteratur: *Brusis*: Spielräume, 73; *Dangerfield*: Visegrad Group Co-operation and Russia, 964–966, 970; *Walsch*: Zusammenarbeit, 54–55.

inander. Der vollständige Wegfall von Handelsbarrieren für Waren, Dienstleistungen, Kapital und schrittweise auch Arbeitskräfte nach dem Binnenmarktbeitritt war zwar die Krönung eines bereits in den 1990er Jahren begonnen Liberalisierungsprozesses, der die EU und besonders Deutschland für die Visegrád-Staaten zum wichtigsten Wirtschaftspartner hatte werden lassen. So lag der Anteil westeuropäischer Direktinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt in Ungarn, Polen, Tschechien und der Slowakei schon vor 2004 bis zu zwölf Prozent deutlich über dem EU-Durchschnitt, und im Vorbeitrittsjahr gingen fast dreiviertel aller ungarischen Exporte in die EU. Doch verlieh die vollständige Beseitigung der nichttarifären Hemmnisse dem Güteraustausch eine zusätzliche Schubkraft, was auch ein »enormer Impetus zum gegenseitigen Handel«¹⁵⁶ war. Der Handel zwischen den vier Ländern wuchs durch den EU-Beitritt deutlich und lag 2007 zweieinhalb Mal über dem Wert von 2003. Im Falle Ungarns kletterte der Visegrád-Anteil bei den Ausfuhren in diesem Zeitraum von 6,3 auf über zwölf Prozent, während die Gesamteinfuhren aus Polen, Tschechien und der Slowakei von rund sieben auf 10,3 Prozent stiegen. Der Handelsanteil mit den anderen drei Staaten war damit bereits drei Jahre nach EU-Beitritt höher als 1985, zu Zeiten des RGW. Demgegenüber blieb der EU-Anteil bei den ungarischen Importen mit 55 Prozent konstant, der Export jedoch fiel um über 13 Prozentpunkte auf 60 Prozent.¹⁵⁷

Die Ursache für den starken Handelszuwachs innerhalb der Visegrád-Länder dürfte in der veränderten Netzwerkstruktur großer, multinationaler Firmen aus den alten Mitgliedstaaten oder anderen Industrieländern gelegen haben, die ihre vor 2004 getätigten Direktinvestitionen im Raum noch weiter erhöhten. Demnach handelte es sich um einen beträchtlichen Intra-Firmen-Handel zwischen Tochterunternehmen in Clusterregionen wie Brünn (*Brno*), Budapest, Preßburg und Posen. Dass die Integration in- wie ausländischer Firmen in Fertigungsverbände die immer weiter voranschreitende Loslösung aus der Rolle als *verlängerte Werkbank* bedeutete, legt die Betrachtung des intraindustriellen Handelsanteils nahe. Gegenüber den EU-15-Staaten und analog zum Rest der Welt stieg er in allen vier Visegrád-Staaten auch nach 1996 kontinuierlich, und nur die Wirtschaftskrise von 2008/2009 führte in der Slowakei und vor allem in Ungarn zu einem kurzzeitigen Rückgang. Der intraindustrielle Handelsanteil von weit über dreißig Prozent im Jahr 2016

¹⁵⁶ *Brusis*: Spielräume, 64–65; *Foster*: Revival, 3–4; *Topowski*: Did the economic crisis change V4 trade patterns, 73.

¹⁵⁷ *Foster*: Revival, 2, 4.

unterstreicht die in den Visegrád-Ländern gestiegene Qualität des Handels weg von einer einseitig rohstoffintensiven Produktion hin zu Industriegütern mit hoher Fertigungstiefe und Forschungsintensität.¹⁵⁸

Größere Unterschiede gab es dagegen beim Wirtschaftswachstum und Konvergenzprozess: Während das Wachstum zum Zeitpunkt des EU-Beitritts in allen vier Staaten rund fünf Prozent betrug, kam es danach zu einer deutlichen Auseinanderentwicklung. Gefolgt von Tschechien, wuchs die slowakische Wirtschaft 2007 um fast elf Prozent, getragen sowohl von heimischem Konsum und Investitionen als auch von Exporten. In Ungarn legten zwar auch die Exporte zu, das Wachstum fiel aber vergleichsweise mager aus; 2008 stürzte das Land im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise in eine existenzielle Notlage. Der Internationale Währungsfonds (IWF) gewährte ein Hilfsprogramm, und der sozialistische Ministerpräsident Ferenc Gyurcsány, zusätzlich belastet durch Korruptionsvorwürfe, musste zurücktreten. Die Krise traf auch Tschechien und die Slowakei hart, doch es kam nicht zu vergleichbaren politischen Verwerfungen. Polen hingegen blieb auch 2008 und 2009 – wie im gesamten Zeitraum ab 2004 – nahezu unverändert auf Wachstumskurs. Das wiederum hatte Folgen für die Angleichung des Lebensstandards in den Visegrád-Staaten, der, bemessen am EU-Durchschnitt, in Polen und der Slowakei im ersten Jahrzehnt nach dem Beitritt um 18 Prozentpunkte zulegte, in Tschechien konstant bei einem hohen Wert von 80 Prozent verharrte, in Ungarn aber gerade einmal um vier Punkte auf 66 Prozent stieg.¹⁵⁹

Wirtschaftspolitisch blieb die Visegrád-Kooperation praktisch inaktiv, gemeinsame Initiativen waren rar. In der Steuerpolitik dominierte ein teils hart ausgetragener Wettbewerb um ausländische Investoren, die Preßburg kurz vor dem EU-Beitritt zur Einführung einer Einheitssteuer von 19 Prozent veranlasste. Auch war die Slowakei das einzige der vier Länder, das getreu der EU-Verträge 2005 dem Wechselkursmechanismus II beitrat und vier Jahre später den Euro einführte.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Ebenda, 40–43; *Laaser – Schrader – Heid*: Die Visegrad-Staaten, 197; *Toprowski*: Did the economic crisis change V4 trade patterns, 78; Harald *Zschiedrich*: Deutsch-polnische grenzüberschreitende Unternehmenskooperationen im Spannungsfeld zwischen Nähe und Distanz. In: Grenzüberschreitende Kooperation. Erfahrungen deutscher und polnischer mittelständischer Unternehmen und Banken. Hgg. Uwe Christians, H. Zschiedrich. München/Mering 2009, 8–36, hier 27–28.

¹⁵⁹ *Krisztina Vida*: Past, Present and Future Macroeconomic Trends of the Visegrad Countries: Heading Towards More Convergence? In: *Prospects of the Visegrad cooperation* 143–168, hier 143–146.

¹⁶⁰ *Brusis*: Spielräume, 65–66.

Ein allgemeines Abebben der Regionalkooperation war trotz der Differenzen auch mit zunehmendem zeitlichem Abstand zum EU-Beitritt nicht erkennbar. Das war insofern bemerkenswert, als sich die Frage der ungarischen Minderheiten 2008 innerhalb kürzester Zeit einmal mehr zum Problemfeld entwickelte. Schon im Juli 2006 war es zu einem Abkühlen der ungarisch-slowakischen Beziehungen gekommen, nachdem in Preßburg der neue Ministerpräsident Robert Fico mit der früher rechtsextremen Slowakischen Nationalpartei eine Koalition gebildet hatte. Zwei Jahre später kam es im November zu einer Auseinandersetzung zwischen slowakischen und ungarischen Fußballanhängern, die erneut die latenten Spannungen in der von über einer halben Millionen Ungarn bewohnten Südslowakei verdeutlichte. Der Streit, der im Juli 2009, als dem ungarischen Staatspräsidenten László Sólyom die Einreise in die Slowakei verweigert wurde, seinen Höhepunkt erreichte, fand erst ein Jahr später mit der Abwahl der Fico-Regierung sein Ende. Doch anders als nach den Diskussionen um das „Statusgesetz“ und die Beneš-Dekrete, kam es nicht zu einer Aussetzung der Visegrád-Gespräche, und die Regionalkooperation blieb trotz Beeinträchtigungen im Grundsatz erhalten. Damit verblieben erstmals seit 1991 harte bilaterale Gegensätze auf bilateraler Ebene und wurden auch nur dort ausgetragen, ohne dass Visegrád Schaden nahm. Der ungarische Vorsitz ab Mitte 2009 ließ eine gewachsene Rolle der Visegrád-Präsidentschaft erkennen, der das informelle Treffen der Außenminister etablierte und hinsichtlich Westbalkan und ÖP zum vertieften gemeinsamen Dialog aufrief. Zudem konnte im März 2010 in Südafrika die erste gemeinsame diplomatische Vertretung eröffnet werden.¹⁶¹

Somit hatten die Regierungen der vier Staaten jene widerlegt, die mit dem EU-Beitritt ein Ende der Kooperation prognostiziert hatten. Die in Kremsier verkündete Offenheit und Flexibilität hatte sich als großer Vorteil erwiesen. Streitpunkte wie Russland oder die ungarische Minderheit in der Slowakei konnten so ausgeklammert werden, um die Funktionsfähigkeit der Diskussionsplattform aufrechtzuerhalten. Die Einbeziehung anderer Staaten durch Visegrád-Plus steigerte die Qualität der Gespräche und verhinderte das Abgleiten in einen »closed club«.¹⁶²

¹⁶¹ Für das Präsidentschaftsprogramm: *2009/2010 Hungarian Presidency*. Juli 2009. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/2009-2010-hungarian-110412> (19. März 2018). *Strážay*: Visegrad, 25–26, 32.

¹⁶² *Dangerfield*: Visegrad Group Cooperation and „Europeanisation“, 294; *Kiss*: Ungarn, 311; *Strážay*: Visegrad, 33–36.

3. 2. Routinierte Kooperation: Die Jahre 2010 bis 2014

Während die Parlamentswahlen im April 2010 für Ungarn eine Zäsur markierten, weil sie dem nationalkonservativen Bündnis aus Fidesz und Christlich-Demokratischer Volkspartei mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit einen erdrutschartigen Sieg bescherten, wurde die Zusammenarbeit im Visegrád-Format routinemäßig fortgeführt. Der ungarische Vorsitz wurde im Juli an die Slowakei übergeben und die im Jahr zuvor erhobene Forderung nach einem schnellen EU-Beitritt der Westbalkanstaaten von den Außenministern im Oktober mit Nachdruck unterstrichen.¹⁶³ In ihrer Nüchternheit taugte die im Februar 2011 verabschiedete Preßburger Erklärung¹⁶⁴ anlässlich des 20. Jahrestages der Deklaration von Visegrád dazu, die Normalität gewordene, enge Zusammenarbeit zu symbolisieren. Zweifel am gemeinsamen Willen waren beim EU-Beitritt nachhaltig ausgeräumt worden, die intensive Fortführung der Regionalkooperation über 2011 hinaus stand außer Frage. Laut Erklärung verstand man sie als »gut etablierte Marke und respektierter Partner«. Und tatsächlich strahlte Visegrád gerade auf die erwähnten Beitrittskandidaten im Südosten eine enorme Attraktivität aus und war als *Soft Power*-Macht eine gern gesehene Ergänzung zu EU und NATO.¹⁶⁵

Zu dem im Vorfeld der Kopenhagener UN-Klimakonferenz Ende 2009 drängender werdenden Thema Klimaschutz hatten die Ministerpräsidenten der vier Staaten bereits frühzeitig Stellung bezogen und in Anbetracht russischer Lieferblockaden Optionen für eine langfristige Sicherstellung der Energiesicherheit mit diskutiert.¹⁶⁶ Der französische Präsident protestierte vehement, aber letztlich erfolglos gegen die Praxis der Visegrád-Staaten, vor Ratsgipfeln die gegenseitigen Interessen abzustimmen. Hieran knüpfte man

¹⁶³ *Visegrad Group Ministerial Statement on the Western Balkans*. 22. Oktober 2010. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2010/visegrad-group> (19. März 2018).

¹⁶⁴ *The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group*. 15. Februar 2011. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava> (19. März 2018).

¹⁶⁵ Tomasz Dubowski: Visegrad Group – common goals and potential at the level of European Union institution. Selected issue. In: *Ten Years of the Visegrad Group Member States in the European Union* 11–23, hier 14, 23; Strážay: Visegrad, 36; Walsch: Zusammenarbeit, 57–58.

¹⁶⁶ *Joint Statement of the Visegrad Group Prime Ministers*. 5. November 2008. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the-110412-3> (19. März 2018); *Press Release of the Polish V4 presidency after the Official Summit of the Prime Ministers of the Visegrad Group Countries*. 3. Juni 2009. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2009/press-release-of-the> (19. März 2018).

direkt im Anschluss zu Kopenhagen an und einigte sich im Februar 2010 auf einem Budapester Gipfel zur Energiesicherheit unter Beteiligung von Österreich, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Serbien, Kroatien sowie Bosnien und Herzegowina öffentlichkeitswirksam auf die Integration der Netze. Im Januar des darauffolgenden Jahres entwarfen die Visegrád-Minister zudem eine energiepolitische Strategie bis 2020.¹⁶⁷

Auch bei den erneut anstehenden Verhandlungen über den EU-Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 stellte die Viererkooperation ihre pragmatische Arbeitsweise unter Beweis, gründete im Verbund mit anderen Nettoempfängerstaaten eine *Gruppe der Freunde der Kohäsion* und sorgte so für die Durchsetzung ihrer Interessen. Mit Einführung einer neuen Mehrheitsregel im Europäischen Rat im November 2014 wurde die Suche nach Verbündeten noch wichtiger. Zwar verfügte jedes Mitglied bei Haushaltsfragen weiter über ein Vetorecht, doch auf allen anderen Gebieten konnte Visegrád seither nur noch der Entstehungskern einer größeren Kooperation sein.¹⁶⁸

Sicherheitspolitisch war die Bilanz jedoch auch nach 2010 ambivalent. Einerseits verständigten sich die Ministerpräsidenten im Juni 2011 auf ein verstärktes Engagement in der ÖP,¹⁶⁹ was als Zeichen dafür gewertet werden konnte, dass die anfängliche Zurückhaltung auf ungarischer, slowakischer und tschechischer Seite einer gemeinsamen Überzeugung über den Sinn des Programms gewichen war. Fortan förderte der ab 2013 mit einem Finanzvolumen von acht Millionen Euro ausgestattete Visegrád Fonds zivilgesellschaftliche Projekte, die dem Austausch zwischen Visegrád- und ÖP-Staaten gewidmet waren. Zudem signalisierte die Bereitschaft zum Aufbau einer gemeinsamen Kampftruppe das Interesse an einer Vertiefung regionaler und europäischer Kooperation in einem sensiblen, die staatliche Souveränität tangierenden und ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen voraussetzenden

¹⁶⁷ Für den Gipfel: *Declaration of the Budapest V4+ Energy Security Summit*. 24. Februar 2010. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2010/declaration-of-the> (19. März 2018). Für die gemeinsame Erklärung: *Declaration of V4 Energy Ministers*. 25. Januar 2011. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2011/declaration-of-v4-energy> (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 67; *Strážay*: Visegrad, 27–28; *Walsch*: Zusammenarbeit, 47–48.

¹⁶⁸ *Brusis*: Spielräume, 62–63; *Kiss*: Ungarn, 331. Demnach bedarf nun eine Abstimmung im Europäischen Rat einer Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der Bevölkerung.

¹⁶⁹ *Joint Statement on the Enhanced Visegrad Group Activities in the Eastern Partnership*. 16. Juni 2011. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/2011/joint-statement-on-the> (19. März 2018).

sicherheitspolitischen Bereich.¹⁷⁰ Doch es war abermals der Umgang mit Russland, der einen Gleichklang auf allen bedeutenden außenpolitischen Feldern verhinderte. Zwar hatten die bewaffneten Auseinandersetzungen nach den Euromaidan-Protesten in der Ukraine eine Ausklammerung dieser Frage unmöglich gemacht, und auch die Budapester Erklärung vom Juni 2014 sprach von der »Aggression Russlands gegen die Ukraine und der anschließenden Krim-Annexion«. Doch war das eher ein erwartbarer Minimalkonsens und keine Annäherung in der Russlandfrage. Schon die unterschiedliche Bewertung der im Frühjahr 2014 verhängten EU-Sanktionen, die Ungarn und die Slowakei zwar mittrugen, deren Nutzen sie aber bezweifelten, machte die divergierenden Interessen und Einschätzungen offenkundig. Das galt auch für die Stationierung von NATO-Truppen an der *Ostflanke*, die Polen mit aller Kraft unterstützte, die anderen Visegrád-Staaten jedoch skeptisch sahen. Entgegen den Erwartungen war Russlands militärischer Vorstoß kein Faktor, der das regionale Kooperationsformat begünstigte, und gerade Ungarn zeigte nach Amtsantritt der zweiten Orbán-Regierung eine auffällige Zurückhaltung bei der Kritik an der Politik des russischen Staatspräsidenten Wladimir Putin. Mit der engen ungarisch-russischen Zusammenarbeit bei der Erweiterung des Atommeilers Paks und dem ambitionierten, mittlerweile jedoch eingestellten Erdgasprojekt *South Stream* begründete Orbán zudem eine Energiepolitik, die mindestens für Polen auf absehbare Zeit undenkbar war.¹⁷¹

Nach den Erfahrungen von 2001/2002 sowie 2008/2009 blieben Spannungen zwischen den Visegrád-Staaten im Zeitraum 2010–2014 aus. Budapest war keineswegs davon abgekehrt, die aktive Förderung der ungarischen Minderheit in der Slowakei aufrechtzuerhalten, während die slowakische Führung die von den drei anderen Visegrád-Staaten bereits 2008 erfolgte Anerkennung eines unabhängigen Kosovo aus Furcht vor ungarischen Autonomieansprüchen verwehrte. Doch eine Eskalation lag selbst im Mai 2010 fern, als das ungarische Parlament das Gesetz über die doppelte Staatsbürgerschaft verabschiedete, und die slowakische Regierung sich empörte. Doch eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nationalen Minderheiten, wie es die Deklaration von 1991 vorgesehen hatte, kam selbst 20 Jahre später nicht zustande.¹⁷²

¹⁷⁰ *Budapest Declaration of the Visegrad Group Heads of Government on the New Opening in V4 Defence Cooperation*. 24. Juni 2014. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2014/budapest-declaration-of> (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 68–70.

¹⁷¹ *Brusis*: Spielräume, 73–74; *Kuźelewska – Bartnicki – Skarzyński*: Origins, 151–154.

¹⁷² *Brusis*: Spielräume, 64; *Eiler*: Ungarn, 112; *Strážay*: Visegrad, 24; *Walsch*: Zusammenarbeit, 53.

So sehr also nach 2010 beim Klimaschutz, der Energiesicherheit, Kohäsion, Erweiterung und ÖP eine vertiefte Zusammenarbeit mit regen Aktivitäten auf allen Regierungsebenen gelang, war innerhalb der Visegrád-Gruppe der Kooperationswille auf wesentlichen Feldern – wie der Russland- und Minderheitenpolitik, aber auch der Finanz- und Wirtschaftspolitik – weiterhin wenig ausgeprägt.¹⁷³

4. Visegrád heute: Die europäische Migrationskrise als Zäsur?

Jenseits tagespolitischer Auseinandersetzungen wird der Ausbruch der europäischen Migrationskrise in der zweiten Jahreshälfte 2015 wohl allein deswegen als Zäsur in die Geschichte des Visegrád-Formats eingehen, weil sich hier erstmals die gemeinsame Absage an die Erwartungen der alten EU-Mitgliedstaaten als kooperationsbegünstigendes Moment erwiesen hatte. Doch so leichtfertig in der zeitgenössischen Publizistik die Schaffung von *EU-Lagern* abhängig von der Haltung zur Einwanderung aus Drittstaaten mitunter auch erfolgte – oft korrespondierend mit scharfer Rhetorik politischer Akteure¹⁷⁴ –, so sehr steht die historische Bewertung und Einordnung vor der Herausforderung, sich derlei Kategorisierungen zu widersetzen. Angesichts bestehender Verhandlungs- und Kooperationsformate im bi- und vor allem multilateralen EU-Rahmen sowie enger wirtschaftlicher Verflechtungen erscheint es fragwürdig, warum Visegrád, selbst wenn es für die EU »eine wichtige Ressource zur Stabilisierung ihrer formalen Ordnung« darstellt, im Zuge des Streits um Einwanderung und das Dublin-Abkommen, »gegenwärtig verbunden im Grundsatz einer inneren Opposition« sein sollte.¹⁷⁵ Die eingangs zitierte Visegrád-Erklärung vom September 2015 erscheint wegen zahlreicher konkreter Vorschläge für ein Vorgehen aller EU-Mitglieder geeignet, eine migrationspolitische Fundamentalopposition auszuschließen. Das auch nach 2015 unveränderte Drängen der ungarischen Seite, die europäische Integration im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu vertiefen, lässt

¹⁷³ *Brusis*: Spielräume, 65–66. Beispielsweise wehrte sich Tschechien als einziges Visegrád-Land gegen die Unterzeichnung des Europäischen Fiskalpaktes. Ebenda, 70–71; *Kiss*: Ungarn, 331; *Walsch*: Zusammenarbeit, 57.

¹⁷⁴ Vgl. exemplarisch die in der Einleitung (Anm. 2 und 3) angeführten Artikel von *Geinitz* – *Kafsack* („Frankfurter Allgemeine Zeitung“), *Hassel* („Süddeutsche Zeitung“), *Flückiger* („Der Tagesspiegel“), *Luij* („Die Presse“), *Titz* („Der Spiegel“) und *Schmid* („Die Welt“).

¹⁷⁵ So die Darstellung bei Marcel *Schütz* – Finn-Rasmus *Bull*: Unverständene Union. Eine organisationswissenschaftliche Analyse der EU. Wiesbaden 2017, 32.

auch auf diesen Feldern mehr kooperative Kontinuität als radikale Isolation erkennen. Auch maßen die Visegrád-Staaten mit ihren EU-Außengrenzen im Osten und Südosten nicht erst seit 2015 dem Grenzschutz sowie dem Kampf gegen Menschenhandel und grenzüberschreitende Kriminalität eine besonders hohe Bedeutung zu, sondern schon mit dem EU-Beitritt 2004.¹⁷⁶

Doch auch wenn eine gesamtheitliche, nicht bloß auf die Migrationspolitik beschränkte Betrachtung der Europapolitik der Visegrád-Staaten – vor allem Ungarns – ab 2015 die Vermutungen einer Zäsur eher entkräften sollte, so erscheinen die Divergenzen mit Brüssel und Berlin dennoch geeignet, einer bereits viele Jahre zuvor einsetzenden »Krise der euroatlantischen Integration«¹⁷⁷ Nachdruck zu verleihen. Demnach würden sich die – im Falle Ungarns – ab 2015 erhobenen Vorwürfe der Einwanderungsfeindlichkeit und des Widerstands gegen die Flüchtlingsverteilung nur allzu gut in die 2011 einsetzende Kritik an der neuen Verfassung oder den Erwägungen, dem Land wegen Grundrechtsverletzungen nach Artikel 7 des EU-Vertrags das Stimmrecht zu entziehen oder auch das im Oktober 2014 verhängte US-Einreiseverbot gegen ungarische Regierungsvertreter wegen Korruptionsverdachts, fügen. Umgekehrt dürfte die Verurteilung der ungarischen Migrationspolitik seit 2015 der großen Enttäuschung über nicht erfüllte Wohlstandsversprechen durch die euroatlantische Integration aus Sicht von einer Mehrheit der Ungarn neue Nahrung gegeben haben. Und auch in den anderen drei Visegrád-Staaten, denen in den 1990er Jahren und zum Zeitpunkt des EU-Beitritts noch eine überdurchschnittliche Integrationsbereitschaft attestiert werden konnte, hätte das Jahr 2015 die existierenden Zweifel an der Lösungskompetenz der EU für sozioökonomische Probleme bestätigt.¹⁷⁸ Folglich vertiefte die

¹⁷⁶ *Joint Statement of the Heads of Government of the Visegrad Group Countries*. Prag, 4. September 2015. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the-150904> (19. März 2018); *Joint Statement of the Visegrad Group on the Western Balkans*. 11. Oktober 2017. In: Visegrad Group. <http://www.visegradgroup.eu/calendar/selected-events-in-2017/v4-wb6-joint-statement> (19. März 2018). Siehe Magdalena Perkowska: Common EU external border – common threats (case of Poland, Slovakia, and Hungary). In: *Ten Years of the Visegrad Group Member States in the European Union* 93–103, hier 93–94; Walsch: Zusammenarbeit, 54–55.

¹⁷⁷ Vincze: Ungarns euroatlantische Integration, 37. *Euroatlantisch* meint demnach die Mitgliedschaft in den drei Institutionen Europarat (1990), NATO (1999) und EU (2004).

¹⁷⁸ Boris Najman – Yustyna Zanko: When political supply creates its own demand: The case of anti-EU politics in Visegrad countries. Dezember 2017, 2, 8–9. <https://www.aeweb.org/conference/2018/preliminary/paper/Q2DSBNzY> (19. März 2018); Vincze: Ungarns euroatlantische Integration, 37–38.

Migrationskrise Gräben, die zwischen einem westlichen und einem ostmittel-europäischen Teil der EU bereits vorhanden waren.

Zweifelsohne ist es auch Aufgabe der historisch-wissenschaftlichen Untersuchung, die Artikulation eines in der Bevölkerung weit verbreitenden EU-Skeptizismus dann zu problematisieren, wenn an die Stelle von konstruktiven Reformvorschlägen eine nationalistische Abschottungspolitik tritt. Im Falle Ungarns, Tschechiens und der Slowakei fand dies mit Verweis auf die Ministerpräsidenten Orbán, Fico und den bis 2013 amtierenden Premier Petr Nečas sowie vor allem die Staatspräsidenten Klaus und Zeman sowie seit dem Wahlsieg der nationalkonservativen Partei Jarosław Kaczyńskis im Oktober 2015 auch im Falle Polens in der deutschsprachigen Publizistik rege Verbreitung. Doch sind auch auf Grundlage der Diskussion in den vorangegangenen Kapiteln Zweifel angebracht, ob allen vier Regierungen auf europäischer Ebene ein konstruktiver Reformwillen abgesprochen werden kann – selbst wenn die Visegrád-Staaten mindestens migrationspolitisch in Opposition zu einigen EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland stehen. So sprach das ambitionierte Arbeitsprogramm der slowakischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2016 einschließlich der Vorschläge zur Reformierung von Grenzschutz und Dublin-System eine andere Sprache. Auch hatten die Visegrád-Staaten kurz zuvor Mazedonien und Bulgarien Hilfen bei der Grenzsicherung gewährt und in enger Abstimmung mit Österreich und Slowenien die Schließung der Balkanroute betrieben.¹⁷⁹ Ob es dieses kurz darauf von Berlin und Brüssel unterstützte Vorgehen auch ohne die gemeinsame Abstimmung in der Visegráder Gruppe gegeben hätte, erscheint zweifelhaft. Somit könnte die Migrationskrise in der historischen Rückschau ein Nachweis dafür sein, dass die Regionalkooperation rund 25 Jahre nach ihrer Gründung erstmals auch gegen große Widerstände auf europäischer Ebene funktionsfähig war – zum Nutzen der Visegrád-Staaten wie auch der EU.

5. Fazit: Die Visegrád-Kooperation von 1989 bis heute

Die europäische Migrationskrise hat der 1991 begründeten Regionalkooperation zwischen den Staaten Ostmitteleuropas eine öffentliche Aufmerksamkeit beschert, die nach der hier vorgenommenen historisch-kritischen Betrachtung

¹⁷⁹ Zum Präsidentschaftsprogramm: *Priority dossiers under the Slovak EU Council Presidency*. 31. Mai 2016, 6. In: European Parliament. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI_\(2016\)583784_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/583784/EPRS_BRI_(2016)583784_EN.pdf) (19. März 2018).

tung von Gründungszweck und den im Zeitverlauf erkennbaren Motiven Verwunderung auslöst. Aus teleologischer Perspektive wäre man heute geneigt, die Ursprünge in den jüngsten innereuropäischen Gräben bereits Anfang der 1990er Jahre zu suchen und womöglich auch zu finden. Das allerdings käme einer Absage an die Aufgabe einer historischen Arbeit gleich, Ereignisse wie Prozesse aus ihrer jeweiligen Zeit heraus zu verstehen. So wollten die drei Staaten nach der historischen Wende von 1989 und der wirtschaftlichen und militärischen Loslösung von der Sowjetunion nie ein ostmitteleuropäisches Gegengewicht etablieren. Durch Aufgreifen von Kunderas *Rückkehr nach Europa* betonte der tschechoslowakische Präsident Havel vielmehr schon im Frühjahr 1990, dass die Zukunft seines Landes und Polens sowie Ungarns im Westen, in der EG und NATO lag. Dass Ungarn dabei noch vor dem Zerfall der Sowjetunion einen Schritt weiterging und die Auflösung des Warschauer Paktes forderte, war in erster Linie der früher eingeläuteten politisch-ökonomischen Systemtransformation geschuldet. Weil diese auch stets nach Westen in Richtung euroatlantische Integration orientiert war, ist der frühe Abschluss von Handelsverträgen mit den westeuropäischen Ländern, die bereits 1990 feststellbare Umlenkung der Handelsströme vom RGW hin zur EG sowie die 1989 erfolgte Unterstützung Ungarns und Polens durch PHARE in diesem Kontext zu sehen. Mit Ausbruch der Baltischen Krise und den Spannungen in Jugoslawien – wodurch die Aussichten einer CEI-Kooperation wegfielen –, kamen zwei externe Faktoren hinzu, die eine Zusammenarbeit der drei Staaten entscheidend begünstigten. Die Einrichtung von festen Gesprächskanälen erschien ebenso zweckdienlich wie die in Richtung Moskau und Brüssel gerichtete Formulierung gemeinsamer Interessen. So verband alle drei Staaten bei Verabschiedung der Deklaration von Visegrád Anfang 1991 mehr, als sie trennte.

Das setzte sich fort, als 1991 der Augustputsch in Moskau das Drängen auf einen schnellen NATO-Beitritt, und wirtschaftliche Schwierigkeiten 1992 den Abschluss des CEFTA-Abkommens beförderten. Doch war Letzteres auch einmal mehr Mittel zum Zweck, um nach Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen im Dezember 1991 gegenüber der EG die Fähigkeit zur Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen zu demonstrieren. Die fehlende institutionelle Verfestigung der Regionalkooperation wiederum sollte verdeutlichen, dass keine Ersatzgemeinschaft geschaffen werden sollte.

Die für Ungarn nach der Wende einmal mehr akut gewordene Frage der Beziehung zu den ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten wurde

von József Antall unter Inkaufnahme einer missverständlichen Rhetorik geregelt. Doch weil Territorialforderungen ebenso ausblieben wie eine Tabuisierung und es zum Ausbau institutionalisierter Minderheitenpflege kam, bot auch das Visegrád-Format einen Rahmen, zumindest mit der Slowakei die Streitigkeiten zu lösen; somit entstand eine Minderheiten- und Nachbarschaftspolitik neuen Typs. Mit ihr brach auch die Nachfolgeregierung unter Gyula Horn nicht, selbst wenn sie die Akzente anders setzte und bilateralen Verhandlungen mit der Slowakei und Rumänien in Form von Nachbarschaftsverträgen den Vorzug einräumte.

Einen merklichen Wandel vollzog die Visegrád-Kooperation jedoch während Horns Amtszeit (1994–1998) beziehungsweise nach der Auflösung der Tschechoslowakei zum Januar 1993. Die gesamte Phase mit Verweis auf den Wegfall von Gipfeltreffen als Krisenzeit zu bezeichnen, deren Ursache primär im Desinteresse von Mečiar und Klaus läge, erscheint jedoch fragwürdig. Eine solche Lesart lässt nicht nur die abnehmende Visegrád-Priorisierung durch Polen und Ungarn außen vor, sondern missachtet zudem das Fortbestehen des Formats auf Ministerebene bis 1996. Vor allem aber fand im CEFTA-Rahmen eine intensive Zusammenarbeit statt, und der sicherheitspolitische Gesprächskanal zwischen Ungarn, Polen und Tschechien wurde allein deshalb gepflegt, da allen drei Staaten nach 1995 eine schnelle NATO-Aufnahme in Aussicht gestellt wurde. Ohne Zweifel fielen mit der Stabilisierung der Sowjetunion und dem Ungarn direkt betreffenden Jugoslawienkrieg bis 1995 begünstigende Faktoren weg. Auch der Perspektivenwechsel der EU nach dem Kopenhagener Gipfel 1993, der den Visegrád-Staaten ihren *Avantgarde-status* nahm und auch Ländern wie Estland, Zypern und Slowenien Beitrittschancen einräumte, ließ einen offenen Wettbewerb ausbrechen. Folglich gab es 1993–1998 Krisenerscheinungen, aber ebenso Elemente der Transition bei der regionalen Kooperation.

Die Phase nach 1998 als Visegrád-Renaissance zu kennzeichnen, ist uneingeschränkt haltbar, auch wenn die Gewichtung der Voraussetzungen je nach Blickwinkel unterschiedlich ausfallen kann. Neben den Regierungswechseln in Prag, Warschau und Budapest kam vor allem den europapolitischen Weichenstellungen der neuen slowakischen Regierung eine Schlüsselrolle zu. Die Verlegung des feierlichen Gipfeltreffens 1999 nach Preßburg sollte dies unterstreichen. Die Einführung eines festen Rotationsprinzips, eines umfassenden Maßnahmenkatalogs für die zukünftige Zusammenarbeit sowie die Gründung des Visegrád Fonds waren Ausdruck eines konkreten

Kooperationswillens. Auch wenn die EU keine Sonderbehandlung gewährte, war die Intention klar: Nach Aufnahme des EU-Beitrittsprozesses (1997) und Abschluss des NATO-Beitrittsprozesses (1999) mit Ungarn, Polen und Tschechien stand auch für die Slowakei die euroatlantische Integration an oberster Stelle. Die regionale Kooperation im Visegrád-Format war dafür hilfreich.

Dass sie es auch über den NATO- und EU-Beitritt aller vier Staaten hinaus blieb und anderslautende Erwartungen durch die Deklaration von Kreamer widerlegte, darf als Beleg für die Intensität gewertet werden, mit der sich Visegrád in den über 25 Jahren nach seiner Gründung als Diskussions- und Interessensplattform entwickelt hat. Kongruente Positionen bei EU-Themen wie Finanz-, Energie-, Klimaschutz-, Erweiterungs-, Außen- und Nachbarschaftspolitik begünstigen die Zusammenarbeit auch nach Erfüllung seines ursprünglichen Gründungszwecks. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Zusammenarbeit auf höchster Regierungsebene seit dem Streit um das ungarische „Statusgesetz“ und die Beneš-Dekrete während Orbáns erster Amtszeit keine Linderung mehr erfuhr, obwohl das ungarisch-slowakische Minderheitenproblem nach 2008 erneut aufflammte. Auch weil die Kooperation trotz bis heute fehlender gemeinsamen Russlandpolitik und einem mitunter finanz- und wirtschaftlichem Gegeneinander auf den meisten anderen Feldern unverändert fortbesteht, darf die eingangs formulierte Frage nach dem Erfolg der Visegrád-Kooperation trotz aller Entwicklungsunterschiede vorsichtig bejaht werden. Einschränkungen wären dann vorzunehmen, wenn man erwartete, dass alle vier Staaten stets mit einer gemeinsamen Stimme sprächen, und man jenseits des mittlerweile mit einem jährlichen Budget von acht Millionen Euro ausgestatteten Visegrád Fonds für Stipendien und zivilgesellschaftliche Projekte¹⁸⁰ eine umfassendere Institutionalisierung oder etwa die Errichtung gemeinsamer großer Infrastrukturprojekte forderte.¹⁸¹

Dabei dürfte gerade im fehlenden institutionellen Rahmen und in der programmatischen Offenheit und Flexibilität der größte Vorteil der Visegrád-Kooperation liegen. Dieser ermöglicht eine schnelle sowie effiziente Abstimmung und Problemlösungsstrategie, sofern ein Gleichklang der Interessen vorliegt – und schließt andernfalls langwierige Diskussionen und Entscheidungsfindungen von vorneherein aus.¹⁸² Dass diese Struktur das Fortbestehen

¹⁸⁰ So die Angaben auf der offiziellen Seite des Visegrád Fonds: *About Us*. In: Visegrad Fund. <https://www.visegradfund.org/about-us/the-fund/> (19. März 2018). Vgl. *Brusis*: Spielräume, 59.

¹⁸¹ *Kuźelewska – Bartnicki – Skarzyński*: Origins, 145–146, 153–154.

¹⁸² So auch *Kiss*: Prospects of the Visegrad Cooperation, 331; *Strážay*: Visegrad, 35–36.

des Formats trotz veränderter politischer Rahmenbedingungen entscheidend begünstigt hat, wäre eine schwierig zu untersuchende, aber dennoch reizvolle Fragestellung. Ohnehin wird mit zunehmendem Abstand zum Geschehen und mit der Veröffentlichung von weiteren Regierungsdokumenten die Historisierung der Visegrád-Kooperation anhalten. Möglicherweise wird diese die gewachsene Bedeutung von Visegrád, die in der deutschsprachigen Publizistik nach 2015 vernehmbar ist, bestätigen – oder korrigieren.