



Bilanz der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft 2011

PÉTER BALÁZS
August 2011

- Die Annahme der Donaustrategie und die erste EU-Strategie zur Integration der Roma sind die denkwürdigsten Erfolge der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft.
- Durch das europaskeptische Verhalten des Regierungschefs Viktor Orbán und die besorgniserregende Innenpolitik seiner Regierung verpasste Ungarn die Möglichkeit, die Zukunft Europas mit neuen Ideen zu bereichern.

Im ersten Halbjahr 2011 hatte Ungarn zum ersten Mal den Vorsitz im Ministerrat der EU. Dies wurde aus folgenden Gründen aufmerksam beobachtet: Zuallererst stand die Europäische Union schwierigen Herausforderungen, besonders in Fragen der gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik, gegenüber. Zum Zweiten handelte es sich einmal mehr um die Premiere eines neuen Mitgliedsstaates, da Ungarn als drittes neues Land nach Slowenien (1. Halbjahr 2008) und Tschechien (1. Halbjahr 2009) dieses Amt wahrnahm. Darüber hinaus war Ungarn mit Spanien und Belgien im ersten Präsidentschaftstrio, das im neuen institutionellen Rahmen des Lissabon-Vertrags seinen Dienst versah. Und schließlich übernahm im Sommer 2010, ein halbes Jahr vor Antritt des EU-Ratsvorsitzes, in Ungarn eine neue Regierung die Amtsgeschäfte. Deren allererste innenpolitische Schritte, auch mit Blick auf die EU-Präsidentschaft, stießen nicht grundlos auf Argwohn.

Zur Leistungsbewertung eines sechsmonatigen Ratsvorsitzes werden für gewöhnlich drei Aufgabenbereiche herangezogen: Fortschritte bei langfristigen EU-Angelegenheiten, eigene »Prioritäten« und der Umgang mit unerwarteten Ereignissen.

1. Die Leistung der ungarischen Präsidentschaft

Behandlung von langfristigen EU-Angelegenheiten

Das wichtigste Thema, das schwierige Paket zur Stabilisierung der Eurozone, übernahm Ungarn von den vorherigen Präsidentschaften. Die EU kam der Ausarbeitung einer gemeinsamen Wirtschaftsführung ebenso näher wie einer Verbesserung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten, und dabei hat sich auch Ungarn Verdienste erworben. Geschwächt wurden die ungarischen Positionen durch die Tatsache, dass Ungarn kein Mitglied der Eurozone ist, aber das sind andere auch nicht, wie zum Beispiel die in der Präsidentschaft nachfolgenden Polen oder Dänen. Von Nachteil erwies sich weiter, dass Ungarn keinen Finanzminister hat, der in enger Absprache mit seinen Kollegen vom Fach hätte agieren können, sondern nur einen »Minister für die Nationale Wirtschaft«, einen Spitzenminister mit zahllosen Funktionen. Ein politischer Fehler mag schließlich gewesen sein, dass

sich das Präsidentschaftsland zusammen mit wenigen anderen nicht am »Euro-Plus-Pakt«, der wirtschaftliche Stabilität und Solidarität zum Ziel hat, beteiligte.¹

Mit großem Einsatz und Erfolg brachte der ungarische Vorsitz den Beitritt Kroatiens voran, denn Ende Juni konnten die Verhandlungen abgeschlossen werden. Im letzten Monat des ungarischen Vorsitzes kam es im Falle eines anderen Balkanstaates, Serbiens, zu einer positiven Wende. Mit der Festsetzung und Auslieferung des Kriegsverbrechers Ratko Mladic wurde der Weg für einen schnellen EU-Beitritt des Landes frei gemacht. Als direkter Nachbar Serbiens hätte Ungarn sofort eine kühne Initiative ergreifen können, die dann auch eine Stellungnahme des EU-Gipfels verdient hätte, das hat Ungarn jedoch nicht getan. Auch in der heiklen Frage des türkischen Beitritts kam die ungarische Präsidentschaft nicht voran. Vergebens drängte die ungarische Regierung auch auf den Schengen-Beitritt Rumäniens und Bulgariens, von Anfang an war jedoch klar, dass die Situation dafür noch nicht reif ist.

Ungarische Prioritäten

Die Annahme der Donaustrategie im Juni 2011 wird sicherlich lange an den ungarischen Vorsitz erinnern. Die Vorbereitungen dieses neuartigen »makroregionalen« Projekts, das dem Modell der Ostseestrategie folgt und 14 Länder (acht EU-Mitgliedsstaaten und sechs Nachbarländer) in der Donauregion umfasst, begannen 2008 auf Initiative Österreichs und Rumäniens. Auf der Donau-Konferenz im Mai 2009 in Ulm wurde das Projekt auf den Weg gebracht und im Februar 2010 auf dem Budapest-Donau-Gipfeltreffen der Regierungschefs inhaltlich ausgestaltet. Das von der Europäischen Kommission ausgearbeitete Programm wurde dann während der ungarischen Präsidentschaft endgültig durch die Mitgliedsstaaten verabschiedet. Obwohl für die Strategie, die sich auf sorgfältig ausgewählte Prioritäten konzentriert (wirtschaftliche Zusammenarbeit, Verkehr und Transport, Energieversorgung, Umweltschutz und Sicherheit), keine neuen Institutionen geschaffen oder Mittel bereitgestellt werden, verbindet sie doch die Regierungen der einzelnen Staaten sowie deren Projekte und ermöglicht einen konzentrierteren Einsatz vorhandener EU-Mittel.

1. Von da an blickte man mit wachsendem Misstrauen auf die ungarische Präsidentschaft. Siehe z. B. auch: Budapest suit sa voie, particulière, La Libre Belgique, 24. 3. 2011.



Genauso denkwürdig wird die erste Roma-Strategie der EU bleiben. Mit den Erweiterungsrunden von 2004 und 2007 wuchs die Roma-Bevölkerung in der Union auf zehn bis zwölf Millionen an. Am eigenen Leibe erfuhren ältere Mitgliedsstaaten wie Italien, Frankreich und andere, die alltäglichen Konsequenzen der sozialen Marginalisierung und der damit zusammenhängenden Mobilität dieser gesellschaftlichen Gruppe. Dadurch wuchs die Kooperationsbereitschaft dieser Länder und sie unterstützten das Maßnahmenprogramm, das sich der ungarische Vorsitz auf die Fahnen geschrieben hatte. Im Europäischen Parlament legte die ungarische Abgeordnete Livia Járóka (einziges Roma EP-Mitglied) einen ausgezeichneten Bericht vor, der von gleich vier Fachausschüssen beraten wurde. Auf dieser Grundlage erarbeiteten dann Experten der Europäischen Kommission die Aufgaben, die erfüllt werden müssen, um die zahlreichen Probleme der Roma zu lösen (Gesundheitswesen, Wohnungsbau, Schul- und Berufsausbildung, Beschäftigung, soziale Integration).

Ungarn setzte sich ebenfalls für den Zusammenschluss und den Ausbau der Energienetze in der EU ein. Interkonnektoren zwischen den nationalen Gasleitungssystemen gewährleisteten die Nord-Süd-Verbindung zwischen den ererbten Ost-West-Leitungen in der östlichen EU-Hälfte. Mit dem Voranschreiten des Gasleitungsprojektes Nabucco wird die einseitige Importabhängigkeit der EU und insbesondere der neuen Mitgliedsstaaten in Mitteleuropa sinken. Befremdung löste in Brüssel allerdings die Tatsache aus, dass sich Ungarn des AGRI-Projekts annahm, bei dem Flüssiggas aus Aserbaidschan zu sehr hohen Kosten durch das Schwarze Meer zu rumänischen Häfen transportiert werden würde.

Unerwartete Ereignisse

Die Reihe nicht geplanter Ereignisse wurde von den beunruhigenden Entwicklungen des »Arabischen Frühlings« angeführt. Während der Libyen-Krise erfüllte die diplomatische Vertretung Ungarns, die als einzige in Tripolis verblieben war, die EU-Mission. Ansonsten führte die ungarische Diplomatie in Libyens Nachbarstaaten nur schüchterne Besuche zwecks Erkundung der Lage durch. Zu ihrer Entschuldigung sei gesagt, dass auch die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Lady Ashton, mit dem komplizierten Thema gerungen hat. Die Vorstellungen und Absichten der Mitgliedsstaat-

ten bewegten sich auf einer breiten Skala: Frankreich und das Vereinigte Königreich griffen aktiv in Libyen ein, während sich Deutschland auffallend aus dem Konflikt heraushielt. Die einzig handfeste EU-Initiative zur Konsolidierung der Situation im Mittelmeerraum stammte von den Außenministern Dänemarks und der Niederlande, während man den ungarischen Regierungschef auf der Pariser Libyen-Konferenz peinlich ignorierte. Für Aufregung sorgte am Ende des Halbjahres auch die griechische Schuldenkrise, bei deren Bewältigung die ungarische Präsidentschaft höchstens eine Statistenrolle spielte. Ein Juwel des ungarischen Halbjahres wäre das zweite Treffen der Regierungschefs im Rahmen der so genannten Östlichen Partnerschaft zwischen der EU und sechs ihrer osteuropäischen Partner, unter ihnen die für Ungarn sehr wichtige Ukraine, gewesen. Unter Berufung auf technische Gründe rutschte der ungarischen Regierung das für Ende April geplante Treffen aus den Händen, genauer gesagt, überließ sie dieses glanzvolle Ereignis ohne größeren Widerstand den Polen. So hielt der Europäische Rat keine einzige Sitzung in Ungarn ab.

2. Bewertung der ungarischen Präsidentschaft

Die Leistungen der Regierung

Der Erfolg des EU-Vorsitzes lässt sich am leichtesten am eigenen Programm messen. An positiven Selbsteinschätzungen mangelt es nicht in Budapest, das alles wäre allerdings mit einer klitzekleinen Portion Selbstkritik viel glaubwürdiger. In EU-Kreisen ist man allgemein der Auffassung, dass die ungarischen Experten – also diejenigen, die den politischen Wirbelsturm in Ungarn unbeschadet überstanden haben – die Geschäfte auf gutem Niveau führten. Anders verhält es sich mit den Regierungsmitgliedern, die die Ministerratssitzungen geleitet haben.

Die allererste Präsidentschaft eines neuen EU-Landes wird immer mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Ungarn konnte im Vorsitz der EU von einer Regierung, die im Sommer 2010 ihr Amt angetreten hatte, in der Union vorgestellt werden. Befremdung löste vor allem das winzig kleine Kabinett aus: Eine Regierung mit acht Ministern ist in Europa unüblich (einzige Ausnahme ist Malta). Die gestörte Verteilung der Ressortverantwortlichkeiten, die daraus notwendigerweise folgt, zeigte

sich im Januar sehr anschaulich bei den Anhörungen der Präsidentschaft im Europäischen Parlament.² Trotz unterschied sich die Struktur der ungarischen Regierung, die ein halbes Jahr vor Antritt des EU-Ratsvorsitzes gebildet worden war, von den Gewohnheiten in den anderen EU-Mitgliedsstaaten und der Einteilung der EU-Ministeratssitzungen.

Die Vorbereitungen auf die EU-Präsidentschaft verzögerten sich in Ungarn auch aus anderen Gründen. Anfangs schwieg Regierungschef Viktor Orbán die nahende EU-Präsidentschaft tot. Ausländische Diplomaten und die Presse fanden es besorgniserregend, dass er die kommende EU-Präsidentschaft auf der Jahressitzung der ungarischen Botschafter im August 2010 mit keinem einzigen Wort erwähnte. Analysten konnten nicht entscheiden, ob er Angst vor der Aufgabe hatte oder mit der gleichen Verachtung auf sie blickte wie auf den sofort nach dem Regierungswechsel »hinausgeworfenen« IWF. In EU-Kreisen wurden die politischen Ereignisse in Ungarn ab dem Herbst 2010 mit wachsendem Misstrauen verfolgt. Die regierende Mehrheit stürzte wie wild die natürlichen Grenzsteine ihrer Macht um. Institutionen und Hüter der Demokratie wie Verfassungsgericht, Haushaltsbeirat, Staatsanwaltschaft oder Gerichte wurden verstümmelt oder politisch besetzt.

Skandalöser Auftakt

So richtig in den Mittelpunkt der allgemeinen Aufmerksamkeit rückte Ungarn als kommender Vorsitzender der EU im Dezember 2010, als kurz vor Weihnachten das neue Mediengesetz im Parlament durchgepeitscht wurde, das gerade zum Auftakt der EU-Präsidentschaft eine Kommunikationskatastrophe auslöste. Dieses eigenartige Produkt einer aggressiven Innenpolitik warf einen dunklen Schatten auf Ungarn. Angesichts der Gegenargumente und Reaktionen war das Ausland am ehesten davon überrascht, wie wenig ungarische Regierungspolitiker (scheinbar) von üblichen Normen in einem entwickelten Europa wissen und wie begrenzt die Kenntnisse ihrer extremen Anhänger auf diesem Gebiet (tatsächlich)

2. Im EP mussten in 16 Themenbereichen die Zielsetzungen des ungarischen Vorsitzes erläutert werden, zu sieben Themen äußerten sich Minister und zu den anderen – wie z.B. Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrswesen oder dem Energiebereich – eilig zu »Staatsministern« ernannte Staatssekretäre.

sind.³ Am 19. Januar 2011 stellte Ministerpräsident Viktor Orbán im Europäischen Parlament das Programm der ungarischen Präsidentschaft vor. Damit begann inmitten eines beispiellosen Skandals der schizophrene »Kampf« der ungarischen Regierung gegen die von ihr selbst geführte Union. Es folgten weitere Gefechte: Am 15. März auf der Budapester Festveranstaltung zum Gedenken an die Revolution von 1848 verglich der Regierungschef die Errungenschaften der europäischen Versöhnung und die integrierte Gemeinschaft mit der Unterdrückung durch das Habsburger Reich, ja gar mit der sowjetischen Diktatur. Er übertraf damit sogar die berühmte Euroskepsis eines Václav Klaus und die historisch falschen Bemerkungen der Kaczyński-Brüder, mit denen sie ihre deutschen Unterstützer beschimpften.

Im Hintergrund wurden die Spannungen noch durch Aktionen, die über die völkerrechtlichen Schranken der Souveränität des Landes hinausgehen, verschärft. Der »erleichterte Erwerb der ungarischen Staatsbürgerschaft« provozierte die Nachbarstaaten der Reihe nach, den einen weniger, den anderen mehr, am meisten schadete er aber der parlamentarischen Vertretung der Ungarn in der Slowakei.⁴ Während der Präsidentschaft verdeutlichten der in Brüssel ausgelegte arrogante Teppich⁵ und dann die hastig zusammengezimmerter »Oster-Verfassung« das nostalgische und gestörte Selbstbild der Autoren.

Zwiespältiges Endergebnis

Vergebens betonte die ungarische Regierung in Brüssel ihr Motto »starkes Europa«, immer deutlicher war zu er-

3. Auf ausländische Kritik an Maßnahmen, die den internationalen Normen und Verpflichtungen widersprechen, gab Budapest Antworten folgender Art: 1) die Kritiker kennen die Maßnahmen nicht oder missverstehen sie; 2) auch anderswo existieren ähnliche, ja sogar gleiche Regelungen; 3) sie werden absichtlich falsch ausgelegt, federführend sind dabei linke oder liberale politische Parteien; 4) die alten EU-Mitgliedsstaaten attackieren die neuen Mitgliedsländer; 5) Zweck der Kritik sind die Verunglimpfung Ungarns und die Verleumdung der Ungarn.

4. Die ethnische Partei der Ungarn in der Slowakei, die Magyar Koalíció Pártja (Partei der Ungarischen Koalition), kam bei den Parlamentswahlen 2010 nicht mehr in das slowakische Parlament. Ein entscheidender Grund dafür war die Abänderung des ungarischen Staatsbürgerschaftsgesetzes und die daraus resultierenden Antipathien in der Slowakei.

5. Als Teil der Dekoration aus Anlass der Feier des Beginns der ungarischen EU-Präsidentschaft wurde im Brüsseler Ratsgebäude ein riesiger Teppich ausgelegt, auf dem verschiedene Ereignisse und Akteure aus der ungarischen Geschichte dargestellt waren. Unter anderem war auf ihm eine Landkarte von »Großungarn« vor 1920 abgebildet, und zwar unter dem Vorwand, sie zeige die Orte des Freiheitskampfes von 1848/49. Da die Karte das gesamte Territorium der heutigen Slowakei sowie große Teile Kroatiens, Rumäniens und anderer Staaten abbildete, kam es von mehreren Seiten zu Protesten.

kennen, dass sie zuhause das eigene Land in Windeseile auf Abstand zu den europäischen Werten und Normen bringt. Auch ohne EU-Ratsvorsitz wäre das ein Dorn in jedermanns Auge gewesen, so aber erlebten es die Außenwelt und vor allem die EU-Mitgliedsstaaten vor Ort. Ein bezeichnendes Detail sind die Bilder von den in die ungarischen Nationalfarben getauchten Auftritten des Regierungschefs. Hier fehlte auch in der Zeit des EU-Ratsvorsitzes die blaue Europafahne mit den goldenen Sternen, die ganz selten nur dann zum Vorschein kam, wenn ein hoher Gast aus Brüssel nahte.

Die informellen Ministertreffen und eine Reihe von Expertensitzungen fanden in Ungarn statt. Sitzungsort war nicht die Hauptstadt, sondern größtenteils das renovierte Schloss in Gödöllő, dessen Schönheit allseits Anerkennung fand, während seine Geschichte ein weiterer Mosaikstein in der ungarischen Geschichtsauffassung ist.⁶ An anderen Orten fanden nur vereinzelt Sitzungen statt, so ein paar Ministertreffen in Debrecen bzw. Balatonfüred. Das Land hat also kaum etwas von der Präsidentschaft gespürt, genauso wenig, wie die angereisten EU-Delegierten vom Land sehen konnten. Der EU-Ratsvorsitz wurde zu keinem Fest in Ungarn, vielmehr verlief er inmitten politischer Turbulenzen, Spannungen und Unsicherheiten. Den EU-Angelegenheiten wurde die Aufmerksamkeit durch die innenpolitischen Stürme entzogen.

Der erste EU-Ratsvorsitz Ungarns ist mehr als eine verpasste Möglichkeit. Gebremst und peinlich beeinflusst wurde die Entfaltung der ungarischen EU-Rolle durch das auf Konflikte zielende Verhalten des Regierungschefs. Viktor Orbán hat für die Extremen auf der heimischen Tribüne gespielt. In scharfen Tönen wiederum beanstandeten führende Politiker der Mitgliedsstaaten und der Union sowie die Presse die Tatsache, dass der auffällige Abbau der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Ungarn auch die Wertordnung der Europäischen Union ins Wanken bringt.⁷ Da die Einhaltung der gemeinsa-

men Normen in der EU auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht, gibt es nur wenige Mittel, um sie zu erzwingen. Dennoch wird die ungarische Regierung immer stärkeren moralischen Druck verspürt haben, zuerst wegen des Mediengesetzes und später wegen des neuen Grundgesetzes.⁸

Für ihre Nachbarn, und ganz besonders die Beitrittskandidaten, macht sich die EU selbst zum Maßstab, und Ungarn, umgeben von der Prunkbeleuchtung der Präsidentschaft, ließ gerade diesen Maßstab in einem hässlichen Licht erscheinen. Wie kann die EU von Weißrussland, der Türkei und anderen Ländern die Redefreiheit oder Verfassungsordnung einfordern, wenn sie mit dem Beispiel Ungarns zurückschlagen können. Die Folge ist, dass sich Ungarn in der Union isoliert und die Gefährten von seiner Seite weichen. Nach dem Ende der EU-Präsidentschaft fällt die Beurteilung Ungarns insgesamt schlechter aus, als vor ihr, obwohl eigentlich genau das Gegenteil der Fall sein müsste. Deshalb hat auch die ungarische Regierung nicht das Bild verbessert, das von den jüngsten Mitgliedsstaaten bezüglich der Leistungen während ihrer EU-Präsidentschaft entstanden ist.⁹

Mit dem ersten Ratsvorsitz finden die neuen Mitgliedsstaaten ihren wahren Platz in der Union und rücken in der Regel stärker in die Nähe des institutionellen Zentrums. Dagegen rutschte Ungarn trotz der zumeist anständigen fachlichen Leistungen an die politische Peripherie. Es hätte das aktivste Mitglied im spanisch-belgisch-ungarischen Präsidentschaftstrio sein können, indem es mit geschickten Initiativen die institutionelle Ordnung, die anhand des Lissabonner Vertrages im Entstehen ist, mitgestaltet und die laufende Debatte über die Zukunft Europas mit neuen Ideen bereichert. Stattdessen drückte die entzweieende Innenpolitik einer »mäßig erfolgreichen Präsidentschaft« ihren Stempel auf.¹⁰

6. Das Schloss in Gödöllő bot »die dankbare ungarische Nation« dem kaiserlich-königlichen Paar aus Anlass des Ausgleichs von 1867 an. Franz Josef hielt sich nur selten dort auf, aber für Königin Elisabeth – die populäre Sissi – war es einer der Orte, an denen sie am liebsten ihre Zeit verbrachte. Nach dem Ersten Weltkrieg nutzten Regent Horthy und Familie das Schloss. 1945 zog die sowjetische Besatzungsarmee ein und richtete schwere Schäden an. Alle drei früheren Schlossbewohner erinnern die Ungarn an ihre fehlende Souveränität.

7. Siehe zum Beispiel: Ungarns Komplizen. Das Mediengesetz bleibt fast unverändert. Damit verrät die EU Europas Werte. Die Zeit, 24. 2. 2011. S. 12.

8. Auf die Kritik seitens der Venedig-Kommission des Europarates machten Adam Michnik, Chefredakteur der polnischen Zeitung »Gazeta Wyborcza«, in einem Interview mit der österreichischen »Die Presse« (Die Presse, 25. 6. 2011) und der deutsche Menschenrechtsbeauftragte Markus Lönning aufmerksam (origo.hu, 22. 6. 2011).

9. A poor start for central Europe's EU presidencies, European Voice, 24. 3. 2011.

10. Hungary's European Union presidency, Back to partisanship, A return to divisive politics after a modestly successful EU presidency, The Economist, 8. 7. 2011.



Über den Autor

Péter Balázs, Professor an der Central European University, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen, Mitglied an der ungarischen Akademien der Wissenschaften, Außenminister Ungarns von 2009 bis 2010.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7424 | Fax: ++49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.



ISBN 978-3-86872-837-8