

# Piotr Buras, Zsuzsanna Vegh

## Stop, Brüssel!

### Polen und Ungarn in der Europäischen Union

Die Regierungen Polens und Ungarns befinden sich in Konflikt mit der Europäischen Kommission. Diese sieht in beiden Staaten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Gefahr. Polen und Ungarn weisen die Kritik zurück und verweisen auf die nationale Souveränität. Die Regierungen sehen sich als demokratisch legitimiert. Budapest und Warschau sind der Ansicht, die europäische Integration sei zu weitreichend. Sie plädieren für eine Stärkung der Nationalstaaten in der EU. Gleichzeitig verfolgen Polen und Ungarn unterschiedliche außen- und europapolitische Interessen und wählen andere Strategien.

Eine „illiberale Demokratie“ und eine kritische Haltung zur EU sind in den letzten Jahren Markenzeichen der nationalkonservativen Regierungen in Polen und Ungarn geworden. Dass Antiliberalismus und Enteuropäisierung zwei Seiten einer Medaille sind, kann in Ostmittel- und Osteuropa kaum überraschen. Die politische und wirtschaftliche Liberalisierung verlief nach 1989 nicht nur parallel zur Annäherung an die Europäische Union, die 2004 mit dem Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten zur EU abgeschlossen war, sondern sie war davon nicht zu trennen. Die Infragestellung der Ziele und Methoden der Transformation nach 1989, die heute von Jarosław Kaczyński und Viktor Orbań despektierlich als „Nachahmungspolitik“ gebrandmarkt wird, zieht zwangsläufig eine Kritik an der EU als dem wichtigsten Bezugspunkt der nächsten Phase der Modernisierung und Entwicklung nach sich. Repräsentativ für dieses Denken ist die Position von Zdzisław Krasnodębski, ehemals Professor für Soziologie an der Universität Bremen, Europaabgeordneter der PiS und einer der engsten Berater von Jarosław Kaczyński. Er schrieb im Jahr 2011:

[Nach 1989] war das Hauptziel nicht die Entkommunisierung, sondern ein Wandel der traditionellen Kultur, die Säkularisierung, „Entromantisierung“. Dem sollte eine selektive Übernahme westlicher Kulturmuster dienen [...]. In ihren extremen Ausprägungen war diese Europäisierung nichts anderes

---

**Piotr Buras** (1974), Politologe, Journalist, Leiter des Warschauer Büros des European Council on Foreign Relations, Warschau

Von Piotr Buras erschienen in OSTEUROPA: Vor einer historischen Probe. Polens Europapolitik am Wendepunkt, in: OE, 1–2/2016, S. 177–190. – Das Ende der Fatalismen. Polen, Deutschland und ein anderes Europa, in: OE, 5–6/2011, S. 7–16.

**Zsuzsanna Vegh** (1986), Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder, Assoziierte Mitarbeiterin des European Council on Foreign Relations

als eine neue, weniger brutale Variante der Modernisierung durch Entpolonisierung. [. . .] Man hat eine einfache geopolitische Umkehr vollzogen: Jetzt sollte eine komplette Öffnung gegenüber dem Westen die wichtigsten Probleme lösen. [. . .] Wir müssen aufhören, in den Kategorien der „nachahmenden Modernisierung“ zu denken.<sup>1</sup>

Neben der Ablehnung dieser „nachahmenden Modernisierung“ verweisen Politiker und Intellektuelle aus dem Umfeld der PiS in Polen und des *Fidesz* in Ungarn auch darauf, dass die Krisen der EU wie die Eurokrise oder die Flüchtlingskrise sowie die grundsätzliche Glaubwürdigkeitskrise der liberalen Demokratie als politische Ordnung des Westens den Glauben an die EU geschwächt habe. Diese Behauptung sowie die EU-kritische Rhetorik von Orbán und Kaczyński, die ihnen europaweit den Ruf als EU-Feinde einbrachte, stehen allerdings im Kontrast zu der anhaltend hohen Unterstützung, welche die EU-Mitgliedschaft Polens und Ungarns in beiden Gesellschaften genießt.

So antwortete nach den Daten des *Eurobarometers* vom Herbst 2017 jeder zweite Befragte in Polen, dass er von der EU ein positives Bild habe. Selbst in Ungarn waren es mit 43 Prozent der Befragten mehr Menschen als im EU-Durchschnitt, die die EU positiv beurteilen.

### **Die Öffentliche Meinung zur Europäischen Union**

*Ganz allgemein gesprochen, ruft die EU bei Ihnen ein sehr positives, ziemlich positives, weder positives noch negatives, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild hervor? (in Prozent); addierte Angaben für „positiv“*

	Herbst 2004	Herbst 2005	Herbst 2007	Herbst 2009	Herbst 2011	Herbst 2013	Herbst 2015	Herbst 2017
Polen	46	49	64	53	42	45	55	50
Slowakei	48	43	50	54	34	31	35	38
Tschechien	40	40	44	41	26	24	27	30
Ungarn	46	39	41	39	31	35	39	43
EU-Mittel	50	44	49	48	31	31	37	40

*Quelle:* Standard-Eurobarometer: Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union, 62, 64, 68, 72, 76, 80, 84, 88

Wichtig ist es, sich zu vergegenwärtigen, dass weder Orbán noch Kaczyński wegen ihrer EU-Kritik an die Macht gekommen sind. Die Gründe für ihren Erfolg liegen vielmehr im Versprechen, den sozial- und wirtschaftspolitischen Kurs des jeweiligen Landes grundlegend zu korrigieren, den Staat zu sanieren und das nationale Selbstbewusstsein zu stärken. Zudem hatten sich die liberalen Eliten, die zuvor an der Regierung gewesen waren, selbst diskreditiert. Die Verteidigung der nationalen Souveränität gegen die Einmischung aus Brüssel oder Berlin ist ein wichtiger Bestandteil

<sup>1</sup> Zdzisław Krasnodebski o modernizacji Polski. Rzeczpospolita, 5.5.2011, <<http://rp.pl/artykul/653010-Zdzislaw-Krasnodebski-o-modernizacji-Polski.html>>.

der politischen Darstellung, mit denen der *Fidesz* und die PiS ihre Wähler mobilisieren. Beide Parteien instrumentalisieren die EU als Projektionsfläche für ihre souveränistische Rhetorik, wenn es ihnen nützlich erscheint. Dies kam vor allem in der Flüchtlingskrise und speziell in der Ablehnung des „aufgezwungenen“ Mechanismus zur Verteilung der Flüchtlinge auf die EU-Staaten zum Ausdruck. Weder Budapest noch Warschau scheuten vor einem Konflikt mit den EU-Institutionen wegen der Reform des Justizwesens, der Verfassungsgerichte oder des Mediensystems zurück. Polen nahm sehenden Auges ein macht- und europapolitisches Debakel in Kauf. Die PiS-Regierung lehnte aus innenpolitischen Gründen die Wiederwahl ihres Landsmannes Donald Tusk als EU-Ratsvorsitzenden ab und provozierte damit die Selbstmarginalisierung des Landes: Alle EU-Mitgliedstaaten stimmten gegen Polen.<sup>2</sup>

So EU-skeptisch die Regierungen in Ungarn und Polen auch auftreten mögen, so wenig fordern sie einen „Huxit“ oder „Polexit“. Vielmehr wollen sie die EU umgestalten – in eine Union souveräner Nationalstaaten.

Kaczyńskis Polen und Orbáns Ungarn gelten nicht von ungefähr als Brüder im Geiste. In der Tat ist ihre ideologische und europapolitische Verwandtschaft offensichtlich. Durch die Nähe, die diese beiden populistischen Führer zueinander empfinden sowie durch die nationalen Mythen und Traditionen, die sie gemeinsam haben, unterscheiden sich Polen und Ungarn auch von den beiden anderen Visegrád-Staaten Tschechien und Slowakei, in denen die EU sehr unterschiedlich bewertet wird. Die tschechische Bevölkerung ist eine der europaskeptischsten in der EU. Die Slowakei dagegen ist Mitglied der Eurozone. Das hat erheblichen Einfluss auf die Europapolitik der Regierung. Am stärksten verbinden Polen und Ungarn die lange Geschichte der nationalen Kränkung und das Selbstverständnis, immer wieder Opfer in der Geschichte zu sein. Dieses Selbstbild verleiht der Verteidigung der Souveränität und der nationalen Unabhängigkeit eine besondere Aura. Die Ambivalenz, dass es einerseits eine hohe Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft gibt, andererseits die Gesellschaften auch empfänglich für nationalistische Gesten und Reflexe sind, ist ein Spezifikum dieser Länder. So sehr sich die grundlegenden politischen Einstellungen des *Fidesz* und der PiS zur EU entsprechen, so unterschiedlich sind doch die europapolitischen Strategien der Regierungen in Polen und Ungarn. Das ist auf die unterschiedlichen Ambitionen und Potentiale der beiden Staaten ebenso zurückzuführen wie auf die verschiedenen Charaktere Kaczyńskis und Orbáns. Diese Divergenzen setzen der polnisch-ungarischen Kooperation, die unter dem *Fidesz* und der PiS ein stabiles Fundament hat, durchaus Grenzen.

## Ideologische Wahlverwandtschaft

Das ideologische Fundament der Europapolitik von Kaczyński und Orbán gründet zum einen in der Apotheose nationaler Souveränität, zum anderen in der Überzeugung, dass die europäische Integration ihren Zenit überschritten hat. Weder die polnische noch die ungarische Regierung lehnen die europäische Integration per se ab. Eine solche

<sup>2</sup> Donald Tusk als EU-Ratspräsident wiedergewählt. Spiegel online, 9.3.2017, <<http://spiegel.de/politik/ausland/donald-tusk-als-eu-ratspraesident-wiedergewaehlt-a-1138081.html>>.



„Pole, Ungar – wie zwei Brüder“



Not amused: Polnische Polit-Satire nach der Stimme Orbáns für Donald Tusk bei der Wahl des Vorsitzenden des Europäischen Rats.

Haltung wäre angesichts der hohen Zustimmung zur EU in der jeweiligen Gesellschaft auch nicht vertretbar. Allerdings gehören sie zu den schärfsten Kritikern des aktuellen Modells der EU.

Die zentrale Forderung der PiS-Regierung wie auch der *Fidesz*-Regierung ist die Aufwertung der Mitgliedstaaten im EU-System. Der polnische Minister für Europäische Angelegenheiten, Konrad Szymański, betonte in einem Interview, dass „das EU-Projekt in den Besitz der realen politischen, demokratischen, nationalen Gemeinschaften zurückgeführt werden muss“.<sup>3</sup> Ministerpräsident Viktor Orbán stellte nach den Parlamentswahlen 2018 fest, dass Ungarn eine europäische Nation sei, die ein starkes Europa starker Nationalstaaten wolle. Die ungarische Regierung müsse ein Europa der Nationen unterstützen und nicht die „Vereinigten Staaten von Europa“.<sup>4</sup>

Darüber hinaus verbindet die beiden Regierungen die Überzeugung, dass die Kosten-Nutzen-Bilanz der europäischen Integration in ihren Ländern weniger positiv ausfällt, als es EU-Enthusiasten darzustellen pflegen. Sie schätzen die Folgen der Marktöffnung im Zuge der EU-Osterweiterung und den hohen Anteil ausländischen Kapitals in ihren Volkswirtschaften kritisch ein und relativieren die Bedeutung der EU-Transfers für den Wohlstandszuwachs.<sup>5</sup> Immer wieder variiert Premierminister Mateusz Morawiecki diesen Gedanken:

Während wir [nach 1989] uns vom Osten lösten, gerieten wir in eine starke Abhängigkeit vom Westen. Diese Abhängigkeit wird [. . .] uns heute von unabhängigen Analytikern der Ratingagenturen bescheinigt.<sup>6</sup>

In dieser Darstellung spiegelt sich der grundsätzliche Wandel des Europabildes in Polen und Ungarn, unabhängig von den hohen Zustimmungsraten zur EU. 2004 traten Polen, Ungarn und die anderen Staaten Ostmitteleuropas als Transformationsländer der EU bei. Sie erhofften sich davon Sicherheit, Stabilität, Wohlstand und finanzielle Unterstützung. Die Rückständigkeit des postkommunistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells ließen „den Westen“ und die Europäische Union als die einzige Chance auf eine Modernisierung erscheinen. Europa war der Fixpunkt der polnischen und ungarischen Ambitionen in der Außenpolitik und der eigenen Entwicklung. Die schwachen Länder Ostmittel- und Osteuropas wurden Teil des starken Westens: Dieses Bild prägte sich in den Köpfen der Eliten sowie der Bürger ein.

In den vergangenen Jahren hat sich die Wahrnehmung verändert. Das Bild der EU als eines starken Akteurs hat unter den Krisen massiv gelitten. Auch Europa als Wertegemeinschaft hat an Attraktivität eingebüßt. War das westliche, liberale Gesellschafts-

<sup>3</sup> Konrad Szymański: Polska chce uzdrowić Unię Europejską. Rzeczpospolita, 24.8.2016, <<http://rp.pl/Rozmowyczwartkowe/308249904-Konrad-Szymanski-Polska-chce-uzdrowic-Unie-Europejska.html?template=restricted>>.

<sup>4</sup> Orbán: Magyarország erős Európát akar. Hirado.hu, 10.4.2018, <<https://hirado.hu/belfold/belpolitika/cikk/2018/04/10/orban-magyarorszag-egy-eros-europat-akar>>.

<sup>5</sup> Prime Minister Viktor Orbán's speech at the annual general meeting of the Association of Cities with County Rights, 8.2.2018, <[www.miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-annual-general-meeting-of-the-association-of-cities-with-county-rights/](http://www.miniszterelnok.hu/prime-minister-viktor-orbans-speech-at-the-annual-general-meeting-of-the-association-of-cities-with-county-rights/)>.

<sup>6</sup> Odeszliśmy od Wschodu, ale w dużym stopniu weszliśmy w zależność od Zachodu, 13.10.2017, <<https://tvp.info/34383441/odeszliśmy-od-wschodu-ale-w-dużym-stopniu-weszliśmy-w-zależności-od-zachodu>>.

modell nach 1989 Inbegriff der Moderne und damit unumstrittenes Ziel der Transformation in Polen und Ungarn, wird es heute kritischer beäugt. Kaczyński und Orbán nutzen das Unbehagen am Neoliberalismus und der Offenen Gesellschaft, das sich in Teilen der Gesellschaft artikuliert, um das Ziel der Verwestlichung zu hinterfragen und die Schwächen des westlichen Modells zu thematisieren. Die angeblichen oder tatsächlichen Fehler des Westens – Säkularismus, Werteneutralität, Multikulturalismus, „Turbokapitalismus“ –, die die Zukunft des Westens gefährdeten, stachen umso mehr ins Auge, je selbstbewusster, krisenresistenter und erfolgreicher die ostmitteleuropäischen Staaten wurden. Ein repräsentativer Vertreter dieses Denkens ist Krzysztof Szczerski, Chef der Präsidialkanzlei von Andrzej Duda und führender Außenpolitiker der PiS. Er beschreibt Europa in seinem Buch über die „Europäische Utopie“ als ein „postkulturelles, postzivilisatorisches und postidentitäres Konglomerat von Kräften und Prozessen“.<sup>7</sup>

Dort das alte, schwache Westeuropa, hier die neuen selbstbewussten Länder Polen und Ungarn – dieses dichotomische Bild verbreiten die Regierungen auf allen Kanälen. Der gemeinsame Auftritt Kaczyńskis und Orbáns auf dem Wirtschaftsforum in Krynica im September 2016, als sie eine „kulturelle Gegenrevolution“ verkündeten, lässt sich nur vor diesem Hintergrund, der Kritik am Westen, sehen und illustriert das gestiegene Selbstbewusstsein der politischen Führung der beiden Länder. Viktor Orbán sagte damals mit demonstrativer Zustimmung von Kaczyński:

Ich sehe im Brexit eine große Chance, es gibt eine Möglichkeit für eine Kulturgegenrevolution. Wir müssen es sagen: Nationale, religiöse Werte sind wichtig. Man muss sie pflegen und beschützen. Und das soll in die europäischen Dokumente reingeschrieben werden.<sup>8</sup>

Die polnische und die ungarische Regierung haben wenig Bedenken, Anti-EU-Propaganda für innenpolitische Zwecke zu nutzen und Brüssel mit provokativen Fragen zu Rechtsstaatlichkeit oder Migration zu konfrontieren. Die Überzeugung, dass die EU in ihrer jetzigen Form und mit ihrem Ziel, eine „immer engere Union“ zu werden, ein zum Scheitern verurteiltes Projekt sei, ist zentraler Bestandteil von Orbáns und Kaczyńskis Weltbild.<sup>9</sup>

In Ungarn führten die innenpolitischen Reformen, die der *Fidesz* unter Viktor Orbán nach dem erdrutschartigen Sieg bei den Parlamentswahlen im Frühjahr 2010 durchführte, zu Konflikten mit Brüssel.<sup>10</sup> Sowohl die Medienreform, durch die die Medienfreiheit beschränkt wurde, als auch die Justizreform, in deren Rahmen die Kompetenzen des Verfassungsgerichts beschnitten und das Pensionsalter von Richtern und Staatsanwälten herabgesetzt wurde, um die Stellen vorzeitig mit eigenen Gefolgsleuten zu

<sup>7</sup> Krzysztof Szczerski: *Utopia europejska: Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*. Kraków 2017, S. 47.

<sup>8</sup> Bartłomiej Kuraś: *Orban i Kaczyński bryluja w Krynicy*. *Gazeta Wyborcza*, 6.9.2016, <<http://wyborcza.pl/1,75398,20654758,orban-z-kaczynskim-bryluja-w-krynicy.html>>.

<sup>9</sup> Adam Balcer, Piotr Buras, Grzegorz Gromadzki, Eugeniusz Smolar: *Change in Poland but what change? Assumptions of Law and Justice's foreign policy*, <[www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Change%20in%20Poland.pdf](http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Otwarta%20Europa/Change%20in%20Poland.pdf)>.

<sup>10</sup> Als Überblick Manfred Sapper. Volker Weichsel (Hg.): *Quo vadis, Hungaria? Kritik der ungarischen Vernunft*. Berlin 2011 [= *OSTEUROPA*, 12/2011].

besetzen, ließen in Brüssel Bedenken laut werden, ob dieses Vorgehen mit den Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit und dem EU-Recht kompatibel sei. Ungarns Führung sah darin den Versuch, die Souveränität eines Mitgliedstaats zu begrenzen.

Ein deutliches Zeichen dafür, dass sich die Orbán-Regierung in einem „Freiheitskampf“ gegen die Europäische Union wähnte, waren Orbáns Ausführungen zum ungarischen Nationalfeiertag am 15. März 2011, als er unterstrich, dass niemand den Ungarn zu sagen habe, was zu tun sei, weder Wien noch Moskau noch Brüssel.<sup>11</sup> Irritierenderweise wählte Orbán für diese Äußerungen ausgerechnet jenen Zeitpunkt, als Ungarn zum ersten Mal in seiner Geschichte die EU-Präsidentschaft innehatte.

Acht Jahre und mehrere Anti-Brüssel-Kampagnen später, in denen die Regierung „mehr Respekt für Ungarn“ forderte, „eine Botschaft nach Brüssel senden wollte, damit sie es begreifen“, und die Ungarn dazu aufforderte, „Brüssel zu stoppen“, würden die Kommentare von 2011 heute kaum mehr eine Reaktion hervorrufen. Mit einer mitunter geradezu feindseligen und irreführenden Form der Kommunikation hat die Orbán-Regierung „Brüssel“ oder die EU als Feind definiert, der Ungarn zwingen wolle, Entscheidungen gegen seinen Willen zu akzeptieren – an erster Stelle die berüchtigte Quote zur Flüchtlingsumverteilung. Bei der „Nationalen Konsultation“ im April 2017, die unter der Parole „Stoppen wir Brüssel“ gestartet wurde, behauptete die Regierung, dass „Brüssel“ Ungarn zwingen wolle, illegale Migranten ins Land zu lassen. Die *Fidesz*-Regierung ging noch weiter und verkündete, „Brüssel“ greife Ungarn an, weil die Regierung Steuersenkungen und Maßnahmen zur Arbeitsplatzbeschaffung beschlossen habe. Die EU wolle das Land sogar dazu bringen, die Senkung der Haushaltsbetriebskosten zurückzunehmen.<sup>12</sup>

Die PiS und Jarosław Kaczyński verwenden eine weniger scharfe Sprache, auch wenn Politiker wie Ex-Außenminister Witold Waszczykowski oder Justizminister Zbigniew Ziobro nicht zögerten, die Europäische Kommission im Streit um die Rechtsstaatlichkeit in Polen offen zu attackieren. Dass Polen rhetorisch weniger aggressiv gegenüber den EU-Institutionen auftrat, hat auch mit der schwächeren Position der PiS in der hochgradig polarisierten polnischen Gesellschaft zu tun, in der die EU-freundliche Opposition immer noch große Unterstützung hat. In Ungarn dominiert Orbán seit nahezu einem Jahrzehnt die politische Bühne und bekämpfte den lange Zeit ultra-rechts auftretenden *Jobbik* als Hauptkonkurrenten, während die demokratische Opposition am Boden liegt. In diesem innenpolitischen Umfeld versprach der *Fidesz* sich von heftiger EU-Kritik zusätzliche Stimmen bei den Wahlen. In Polen ist die Situation eine andere: Zwar muss Kaczyński den rechten Flügel der Partei um Ziobro oder den Ex-Verteidigungsminister Antoni Macierewicz<sup>13</sup> in Schach halten, aber es gibt keinen ernsthaften Konkurrenten auf der Rechten. Im Gegenteil, die PiS muss sich um die gemäßigten Wähler kümmern, da in den Führungskreisen der PiS die Hinwendung zur politischen Mitte als Rezept zum Machterhalt gilt. Diese Wählerschichten der Mitte akzeptieren Kritik an der EU, nicht aber eine offene Feindschaft gegen die EU.

<sup>11</sup> Viktor Orbán, 1848 és 2010 is megújulást hozott. Website des Ministerpräsidenten, 15.3.2011, <[http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/1848\\_es\\_2010\\_is\\_megujulast\\_hozott](http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/1848_es_2010_is_megujulast_hozott)>.

<sup>12</sup> Mátyás Domschitz, Eurologus. Meging üzenhet Brüsszelnek: itt a legújabb nemzeti konzultáció. Index.hu, 31.3.2017, <[https://index.hu/belfold/2017/03/31/igy\\_nez\\_ki\\_a\\_legujabb\\_nemzeti\\_konzultacio/](https://index.hu/belfold/2017/03/31/igy_nez_ki_a_legujabb_nemzeti_konzultacio/)>.

<sup>13</sup> Beide sind zwar keine Verbündeten, doch jeder kann radikale PiS-Wähler mobilisieren.

Orbáns und Kaczyńskis Vorstellungen von der Zukunft der Europäischen Union drehen sich primär um die Frage der nationalen Souveränität. In ihrer Sicht sind Diskussionen über „mehr“ oder „weniger Europa“ im Sinne einer Vertiefung der europäischen Integration gegenstandslos, stattdessen sollten sie sich um die Frage drehen, wie Europa stärker werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, wollen Orbán und Kaczyński die Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“ aufgeben und stattdessen auf ein Europa der Nationalstaaten hinarbeiten, in dem die Souveränität des einzelnen Landes von der Europäischen Kommission und den anderen Mitgliedstaaten voll respektiert wird. Damit ist vor allem die Freiheit der nationalen Regierungen gemeint, das jeweilige politische System nach Gutdünken zu gestalten, ohne die „Einmischung“ Brüssels fürchten zu müssen. Dies ist möglicherweise die größte Herausforderung, vor die insbesondere Orbán den Rest der EU stellt. Soll diese eine wertebasierte Gemeinschaft bleiben, in der die Prinzipien der Gewaltenteilung, der Rechtsstaatlichkeit und des Pluralismus für alle gelten; oder soll jeder Mitgliedstaat das Recht haben, souverän auch nichtliberale Regierungsformen anzunehmen? Orbán und Kaczyński sprechen sich sogar dafür aus, dass bestimmte Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückübertragen werden – welche das sein sollen, bleibt bislang allerdings unklar. Darüber hinaus wollen sie die Rolle der nationalen Parlamente im Entscheidungsprozess der EU gestärkt sehen: Im Januar 2018 schlugen die Visegrád-Staaten ein System der „Roten Karten“ vor.<sup>14</sup> Sobald eine bestimmte Zahl von nationalen Parlamenten die „Rote Karte“ ziehe, ermächtige das die Staaten, Gesetzesvorhaben auf der EU-Ebene zu stoppen.<sup>15</sup>

Polens Regierung weist am eifrigsten darauf hin, dass als Antwort auf die Krisen der EU weitreichende institutionelle Reformen notwendig seien. Der Brexit spielt hier eine zentrale Rolle. PiS-Politiker interpretieren den Brexit so, dass die Briten die Struktur der EU ablehnten, weil diese übermäßig in die Innenpolitik der Mitgliedstaaten eingreife und unnötige Vorschriften mache. Nur Verhandlungen über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU schienen polnischen Beobachtern eine Chance zu sein, um das EU-Projekt in die richtigen Bahnen zu lenken. Repräsentativ für diese Haltung ist das Urteil des Ministers für Europäische Angelegenheiten, Konrad Szymański:

Letztlich bietet nur ein Großbritannien, das in einer reformierten EU bleiben würde, die Chance auf eine Anpassung der EU, da diese nicht weitere Länder in weiteren Referenden verlieren will. Nur so – durch Anpassung – können wir das Szenario eines vollständigen Zerfalls der EU vermeiden.<sup>16</sup>

Für die PiS wurde der Brexit zum Symbol für die Notwendigkeit, das europäische Projekt auf seine Gründungsprinzipien zurückzuführen. Die ungarische Regierung betonte, dass der Brexit eine Mahnung an die Brüsseler Eliten sei, auf die Stimme des Volkes zu hören und seinen Willen zu respektieren.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> V4 statement on the future of Europe. Website of the Visegrad Group, 26.1.2018, <[www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the](http://www.visegradgroup.eu/calendar/2018/v4-statement-on-the)>.

<sup>15</sup> Szymański, Polska chce uzdrowić Unię Europejską [Fn. 3].

<sup>16</sup> Szymański: Jesteśmy z Unią, <[www.rp.pl/Rzad-PiS/304289858-Szymanski-Jestesmy-z-Unia.html](http://www.rp.pl/Rzad-PiS/304289858-Szymanski-Jestesmy-z-Unia.html)>.

<sup>17</sup> Europe must learn from Brexit, says Hungarian Foreign Minister. Website der ungarischen Regierung, 24.6.2016, <[www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/europe-must-learn-from-brexit-says-hungarian-foreign-minister](http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/europe-must-learn-from-brexit-says-hungarian-foreign-minister)>.



Die Frage, wie die zwischenstaatliche Natur der EU gestärkt werden soll, ist weniger klar. Szymański schlug die Einführung eines Mechanismus vor, der es „gewissen Regierungen“ ermöglichen würde, „häufiger den Europäischen Ministerrat anzurufen, sollten sie Zweifel in Bezug auf Initiativen der Europäischen Kommission haben“.<sup>18</sup> Polen und Ungarn wollen die demokratische Legitimität der EU dadurch erhöhen, dass sie die Rolle der nationalen Parlamente im Entscheidungsprozess der EU stärken. Darin sehen sie einen Weg, die Souveränität der Mitgliedstaaten zu respektieren. Weitreichenden Ambitionen auf eine politische Integration erteilen die Regierungen Polens und Ungarns eine Absage. Stattdessen solle sich die EU auf den Gemeinsamen Binnenmarkt und den Schutz der vier Grundfreiheiten (Warenverkehr, Personenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr) als den Säulen der Integration konzentrieren. Jarosław Kaczyński sah im Brexit

eine Chance für die Rückkehr zur Idee einer Gemeinschaft souveräner Staaten, die in Handels- und Wirtschaftsfragen kooperieren, zum Beispiel im Rahmen einer Freihandelszone.<sup>19</sup>

Und nach einem Treffen der Visegrád-Gruppe im Oktober 2017 brachte Ministerpräsident Orbán seine Überzeugung zum Ausdruck, dass die Erfolge der EU, darunter das Schengen-Regime, ausgebaut werden müssten. Darüber hinaus sei es Zeit, endlich einzusehen, dass „der Weg zur Stärkung der EU darüber führt, die Mitgliedstaaten und ihre eigenen Institutionen zu stärken“.<sup>20</sup>

Insofern ähneln sich die polnischen und ungarischen Vorstellungen von der EU weitgehend. Noch etwas ist ähnlich: Die europapolitischen Initiativen aus Budapest und Warschau dienen eher innenpolitischen Zwecken als dazu, die Reformdebatte in der EU tatsächlich zu beeinflussen. Sie sollen das Bild einer starken und souveränen Regierung vermitteln, die im Disput mit der Europäischen Kommission über die Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen sowie über die Flüchtlingspolitik steckt. In den seltensten Fällen sind diese Initiativen Teil eines konsistenten diplomatischen Angebots.

## Strategische Weichenstellungen

Die ideologische Verwandtschaft zwischen den national-konservativen Regierungen in Warschau und Budapest darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass ihre europapolitischen Strategien sich deutlich unterscheiden. Diese sind in erster Linie dadurch zu erklären, dass die EU einen unterschiedlichen Stellenwert in der polnischen und ungarischen Politik hat – und zwar über alle Parteigrenzen hinweg. Dies hat nicht zuletzt schlicht mit der Größe dieser Länder zu tun. Obwohl es nicht so einflussreich ist wie Deutschland oder Frankreich, gehört Polen mit 38 Millionen Bürgern zu den

<sup>18</sup> Szymański, Polska chce uzdrowić Unię Europejską [Fn. 3].

<sup>19</sup> Interview in Daily Telegraph, 7.2.2017, <<https://wprost.pl/kraj/10042023/prezes-pis-chce-sojuszu-pro-brytyjskich-panstw-ue-ktory-ma-pomoc-w-negocjacjach-ws-brexitu.html>>.

<sup>20</sup> Orbán Viktor sajtónyilatkozata a Visegrádi Négyek munkaulését követően. 13.10.2017, <<http://kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-sajtonyilatkozata-a-visegradi-negyek-munkauleset-kovetoen>>.

bevölkerungsreichsten Staaten der EU, es ist einer der sechs größten Mitgliedstaaten und hat den Anspruch, die EU-Agenda entscheidend mitzugestalten. Gleichzeitig ist Polen nach wie vor Nettoempfänger von EU-Mitteln und hat in zentralen Politikfeldern, in denen das Land mit anderen EU-Granden über Kreuz liegt, wichtige und spezifische Interessen. Das gilt für die Kohleabhängigkeit und Klimapolitik, die Ablehnung jeglicher Einschränkung der Mobilität von Arbeitskräften oder für die Verteidigung gegen Russland.<sup>21</sup> Über diese Interessen besteht in Polen breiter Konsens, die liberalen und die nationalkonservativen Positionen unterscheiden sich kaum. Diese Interessenslage macht das Navigieren in der EU zu einem schwierigen Geschäft.

Während die PiS die Notwendigkeit der kompromisslosen Verteidigung der polnischen Interessen betont, bleiben ihre EU-Reformpläne vage. Warschaus Regierungspolitiker reden zwar viel über Polens Vorbildrolle bei der Umgestaltung der EU. Immer wieder erheben sie die Forderung, die Europäische Union müsse rechristianisiert werden. So sagte der heutige Premierminister Mateusz Morawiecki in einem Interview im Dezember 2017:

Wir wollen Europa umgestalten, es wieder [. . .] rechristianisieren, denn an vielen Orten werden keine Weihnachtslieder gesungen, die Kirchen sind leer und werden in Museen verwandelt. Das ist sehr traurig.<sup>22</sup>

Diesen Ankündigungen folgen aber keine Taten. Das ist im Falle Ungarns anders, auch wenn die religiöse Dimension für Orbán nicht so wichtig ist. Budapest mag unter Orbán die EU-Agenda sogar stärker beeinflusst haben, als viele seiner Kritiker es wahrhaben wollen. Das gilt etwa für die Migrationspolitik, bei der Orbán sich zunächst allein gegen den allgemeinen europäischen Kurs zu stellen schien. Er lehnte eine Aufnahmequote ab und betonte, dass der Schutz der Außengrenzen der EU wichtig sei. Diese Position fand zunehmend auch unter anderen Mitgliedstaaten Zustimmung. Seine regen Bemühungen, auf EU-Politikfeldern internationale Allianzen zu schmieden, zeugen sogar von einem Führungsanspruch im Rahmen der Europäischen Volkspartei. Im Kern verlässt er sich allerdings in erster Linie auf die potentielle Unterstützung der regionalen Partner – der Visegrád-Staaten oder Österreichs.

Die EU spielt für Polen in vielerlei Hinsicht eine größere Rolle als für Ungarn. In vielen Sektoren stehen vitale polnische Interessen auf dem Spiel. Das Spezifische besteht darin, dass das polnische nationale Interesse in relevanten EU-Politikfeldern von dem der meisten anderen Länder dermaßen abweicht, dass es Polen sehr schwer fällt, Verbündete zu finden. Das erschwert es Polen mitunter, die Entscheidungsfindung im Ministerrat zu eigenen Gunsten zu betreiben, bei der es gilt, die eigenen nationalen Interessen in einigen Politikfeldern durch die Bereitschaft zu Kompromissen in anderen Politikfeldern durchzusetzen. Polens Perzeption, dass von Russland eine Bedrohung für die eigene Sicherheit ausgeht, mögen die baltischen Staaten oder Rumänien uneingeschränkt teilen, in anderen Teilen Europas einschließlich Ungarns trifft sie auf

<sup>21</sup> Piotr Buras: Polen und Europa: Neue EU-Skepsis, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10–11/2018, S. 34–39.

<sup>22</sup> Mateusz Morawiecki ma ambitny cel: „Chcemy rechrystianizować Europę. To moje marzenie“, 8.12.2017, <<http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114884,22758869,mateusz-morawiecki-ma-ambitny-cel-chcemy-rechrystianizowac.html>>.

wenig Verständnis. Gleichzeitig ist die Solidarität in der EU-Russlandpolitik im vitalen Interesse Warschaws. Eine ambitionierte Klimapolitik der EU, hinter der die meisten Mitgliedstaaten stehen, gilt für breite Kreise des politischen Spektrums in Polen als eine Gefahr für den kohlebasierten Energiesektor, der etwa durch strenge Emissionsgrenzen oder den erforderlichen teuren Erwerb von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten Wettbewerbsnachteile erleiden würde. Anders als Ungarn oder die meisten kleineren EU-Mitgliedstaaten hat Polen eine relativ starke Rüstungsindustrie. Warschau will deren Exporte auf dem EU-Markt ausbauen. Hier steht es im Wettbewerb mit den größten Produzenten aus Frankreich und Deutschland, die von der geplanten Integration des Rüstungsmarkts sowie von einer von der EU gesteuerten Industriekooperation am meisten profitieren würden.<sup>23</sup>

Die Migrationspolitik stellt Polen zusätzlich vor ein großes Dilemma: Einerseits ist Polen in den genannten Politikfeldern auf die Solidarität seiner großen Partner, vor allem Deutschlands, stark angewiesen. Andererseits wird Polen bei dem Problem der Migration Hilfsbereitschaft abverlangt, in dieser Frage ist es jedoch gerade nicht bereit, Hilfe zu leisten. In all diesen Feldern braucht Polen die EU mehr, als dies bei Ungarn der Fall ist. Allein wegen des großen Potentials Polens gilt aber auch umgekehrt, dass die EU Polen stärker braucht als Ungarn. Das alles bietet großes Kooperations- und Konfliktpotential mit und in Brüssel.<sup>24</sup>

Seine größeren Ambitionen lässt Polens Führung in Brüssel jedoch keineswegs kompromissbereiter auftreten als die anderer Staaten. Dies belegt der Konflikt Budapests und Warschaws mit der Europäischen Kommission über die Frage, ob Ungarn und Polen mit ihren Reformen des Justizwesens und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gegen Grundsätze des EU-Rechts und der Rechtsstaatlichkeit verstoßen. Seit die Kommission am 13. Januar 2016 den sogenannten „intensiven Dialog“ aufnahm, vertritt Warschau eine viel härtere, unversöhnlichere Position als Viktor Orbán und die ungarische Regierung Jahre zuvor. Die PiS-Regierung stellt die Berechtigung der Kommission, den Dialog mit Warschau zu führen, grundsätzlich in Frage. Justizminister Ziobro brüskierte den zuständigen Kommissar Frans Timmermans mit abschätzigen Bemerkungen. In einem Brief an ihn schrieb er:

Polen ist ein souveränes und demokratisches Land. Daher bitte ich Sie, in Zukunft mehr Zurückhaltung beim Belehren und Mahnen des Parlaments und der Regierung eines souveränen und demokratischen Staates an den Tag zu legen, selbst wenn Sie sich – als Vertreter der Linken – von uns ideologisch unterscheiden.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Justyna Gotkowska, The trouble with PESCO. The mirages of European defence. Center for Eastern Studies, 1.3.2018, <<https://osw.waw.pl/en/publikacje/point-view/2018-03-01/trouble-pesco-mirages-european-defence>>.

<sup>24</sup> Kai-Olf Lang: Wie die „antagonistische Mehrheitsdemokratie“ funktioniert. DLF, 29.4.2017, <[www.deutschlandfunkkultur.de/ungarn-und-polen-wie-die-antagonistische.990.de.html?dram:article\\_id=384860](http://www.deutschlandfunkkultur.de/ungarn-und-polen-wie-die-antagonistische.990.de.html?dram:article_id=384860)>.

<sup>25</sup> Ziobro do Timmermansa: Proszę nie pouczać Polski! LIST, 12.1.2016, <<http://fronda.pl/a/ziobro-do-timmermansa-prosze-nie-pouczac-polski-list,63840.html>>.

Und der damalige Außenminister Waszczykowski betonte noch ein Jahr später, dass die Europäische Kommission nicht demokratisch gewählt ist und deshalb kein Recht habe, die Mitgliedstaaten zu kontrollieren.<sup>26</sup>

Natürlich spielten die unterschiedlichen Ausgangspositionen eine wichtige Rolle: Die umstrittenen Reformen des Verfassungsgerichtshofes und des Justizwesens wurden in Polen unter Inkaufnahme einer Verfassungsverletzung angenommen, während der *Fidesz* unter Orbán im ungarischen Parlament von 2010 bis 2014 über eine verfassungsändernde Zweidrittelmehrheit verfügte, mit der er ähnliche Maßnahmen formal verfassungskonform durchführen konnte. Dadurch hatte die Kommission im Falle Ungarns weniger Ansatzpunkte für ihre Kritik und musste sich auf das reguläre Vertragsverletzungsverfahren beschränken. Die ungarische Regierung zeigte sich während des Konflikts mit der Kommission bereit, in Bezug auf das Mediengesetz 2011 Zugeständnisse zu machen, die allerdings die Stoßrichtung der Reformen nicht beeinträchtigten. So ließ sich der Konflikt zwar nicht komplett aus der Welt schaffen, aber zumindest entschärfen und das Vertragsverletzungsverfahren auf die lange Bank schieben.

Warschau entschied sich dagegen für eine prinzipienfeste Haltung und sprach unter Verweis auf die eigene Souveränität und die demokratische Legitimation durch die Mehrheitsentscheidung des polnischen Volkes bei den Wahlen 2015 der Kommission das Recht ab, sich über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in Polen zu äußern und einen Dialog einzufordern.<sup>27</sup> Die polnische Regierung weigerte sich nicht nur, den von der Kommission ausgesprochenen Empfehlungen (z.B. der Absetzung der verfassungswidrig ernannten Richter des Verfassungsgerichtshofs und der Veröffentlichung der Urteile des Verfassungsgerichtshofs, die die Regierung vorsätzlich unterlassen hatte) zu folgen, sondern sie führte den Dialog ohne erkennbaren Willen, einen Kompromiss zu finden. In den vergangenen zwei Jahren gab Warschau in keinem einzigen Punkt nach. Diese Haltung steht im Kontrast zur ungarischen Position unter Orbán. Neben den genannten verfassungspolitischen Differenzen lassen sich zwei Faktoren anführen, um diesen Unterschied zu erklären.

Zum einen liegen zwischen Orbán und Kaczyński Welten, was ihre internationale Erfahrung, ihre persönliche und politische Vernetzung in Europa und ihr Interesse an Außenpolitik angeht. Orbán ist viel mehr als Kaczyński gewohnt und bereit, sich auf internationalem Parkett zu bewegen, aktiv Diplomatie zu betreiben und auch im offenen Schlagabtausch vor dem Europaparlament aufzutreten, wobei er rhetorisch eine gute Figur abgibt. Zwar genießt auch bei dem ungarischen Ministerpräsidenten die Innenpolitik Priorität, doch seine Außen- und Europapolitik ist nicht nur ein bloßes Instrument seines innenpolitischen Kalküls.

<sup>26</sup> Waszczykowski o Komisji Europejskiej: nie ma prawa monitorować państw, 26.5.2017, <<https://tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/waszczykowski-komisja-europejska-nie-ma-prawa-monitorowac-panstw,743439.html>>.

<sup>27</sup> Das Rechtsstaatlichkeitsverfahren hat keine vertragliche Grundlage und ist ein Instrument, das von der Kommission entwickelt wurde, um strittige Fragen im Dialog mit dem betroffenen Land zu lösen, bevor die Kommission zu der im Artikel 7 des EU-Vertrags vorgesehenen Prozedur greift. Dieses Verfahren wurde nur auf Polen angewandt. Es entstand nach den Erfahrungen mit Ungarn nach 2010, als der Kommission ein solches Instrument fehlte, um das Gespräch mit Budapest zu führen. Dazu: Anna Bachmann: Werte und Vorschriften. Das Sanktionsbesteck der EU-Institutionen, in: OSTEUROPA, 1–2/2016, S. 208–222.

Während die Beziehungen zu den Regierungen der EU-Staaten seit der Regierungsübernahme des *Fidesz* 2010 gelitten haben, sucht Orbán in den Mitgliedstaaten nach Gleichgesinnten – sei es David Cameron vor dem Referendum in Großbritannien, seien es dem *Fidesz* ähnliche Parteien in den Visegrád-Staaten oder Sebastian Kurz in Österreich. In Deutschland pflegt Orbán gute Beziehungen zur CSU und ihrem Vorsitzenden Horst Seehofer. Durch seine Treffen mit den Christsozialen, die in der Migrationsdebatte eher an der Seite des ungarischen Ministerpräsidenten als auf der Linie der deutschen Kanzlerin Angela Merkel sind, stärkt Orbán nicht nur sein internationales Standing in der EU, sondern beeinflusst auch die deutsche Migrationsdebatte.

Kaczyński dagegen ist Innenpolitiker durch und durch. Er beherrscht weder Fremdsprachen, noch verfügt er über internationale Kontakte, noch empfängt er ausländische Gäste.<sup>28</sup> Von Bedeutung ist natürlich, dass Orbán Regierungschef ist und in dieser Funktion an EU-Gipfeltreffen und anderen internationalen Foren teilnimmt, während Kaczyński formal lediglich einfacher Abgeordneter im Sejm ist und als Parteichef solche Termine nicht wahrnehmen kann. Informell übt er allerdings großen Einfluss auf die Regierung und ihre Politik aus und bestimmt deren europa- und außenpolitische Strategie; er behält immer das letzte Wort. Dies führt in Polen allerdings zu Entscheidungsstarre, Inflexibilität und einer Politik, in der die internationale Dimension der innenpolitischen Handlungen nicht genügend berücksichtigt wird. Das Debakel um die Wiederwahl von Donald Tusk als EU-Ratspräsident ist dafür das beste Beispiel: Während die Ablehnung Tusks auf Kaczyńskis persönliche Fehde mit seinem langjährigen Gegenspieler zurückging, unterschätzte er offensichtlich die Logik des EU-Entscheidungsprozesses. Warschau hielt sich mit der Bekanntgabe seiner Position sehr lange zurück, so dass den Partnern nichts anderes übrigblieb als Kaczyńskis kategorischen Imperativ „Nein zu Tusk!“ zurückzuweisen. Polens Regierung hatte den unbekanntenen Europaabgeordneten Jacek Saryusz-Wolski als Gegenkandidaten präsentiert, blamierte sich damit aber, weil sie in der Abstimmung kein einziges Land auf ihre Seite ziehen konnte.

Kaczyński macht aus seiner Stellung als letzte Instanz im Entscheidungsprozess auch bei anderen außenpolitisch relevanten Themen keinen Hehl. So diskreditierte er den neuen Außenminister Jacek Czaputowicz öffentlich, nachdem dieser bei seinen Antrittsbesuch in Deutschland festgestellt hatte, die Reparationsfrage stehe nicht auf der Tagesordnung der deutsch-polnischen Beziehungen, und Polen sei auch bereit, sich in der Frage der Justizreform dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zu folgen. Kaczyński widersprach und nannte die Ernennung Czaputowiczs zum Außenminister „ein Experiment“.<sup>29</sup> Damit stiftete er Verwirrung bei einem heiklen Thema des deutsch-polnischen Verhältnisses, das zu verbessern eines der Ziele Czaputowiczs ist.

Auch im Europäischen Parlament ist Orbán besser vernetzt als Kaczyński. Orbáns Partei *Fidesz* ist Mitglied der „Europäischen Volkspartei“, die momentan die größte Fraktion stellt. Die PiS dagegen gehört zur kleinen Fraktion der „Europäischen Konservativen

<sup>28</sup> Treffen mit internationalen Staatsmännern sind eine Seltenheit. Zu den Ausnahmen zählen die Gespräche mit Angela Merkel im Februar 2017 oder Rex Tillerson im Januar 2018 in Warschau sowie das geheime Treffen mit Angela Merkel in Meseberg im Sommer 2016.

<sup>29</sup> Jarosław Kaczyński: Czaputowicz to eksperyment. Wierzę, że udany, 26.1.2018, <<http://fronda.pl/a/jaroslaw-kaczyński-czaputowicz-to-eksperyment-wierze-ze-udany,105792.html>>.

und Reformer<sup>30</sup>, einem Zusammenschluss der nationalkonservativen und EU-kritischen Parteien. Damit fehlt es den Polen an einflussreichen Verbündeten. Wozu das führen kann, war nicht zuletzt im März 2017 bei der Abstimmung über eine zweite Amtszeit von Donald Tusk als Vorsitzender des Europäischen Rates zu sehen. Trotz der vermeintlichen „Bruderschaft“ mit Kaczyński entschied Viktor Orbán, sich gegen Warschau zu stellen und für Kaczyńskis Erzrivalen Tusk zu stimmen.<sup>30</sup> Offensichtlich wogen für Orbán die Parteisolidarität in der EVP, in der die Schwesterparteien CDU und CSU die meisten Abgeordneten stellen sowie das Interesse des ungarischen Ministerpräsidenten, die Beziehungen mit Deutschland nicht zu überspannen, schwerer als das Gefühl, dem polnischen Verbündeten unter die Arme greifen zu müssen. Die relativ randständige Position der PiS auf EU-Ebene verstärkt die Neigung ihrer Repräsentanten, ihre Position hart und unnachgiebig zu vertreten. Während Orbáns rhetorische Muskelspiele für das nationale Publikum noch kräftiger ausfallen als die Kaczyńskis oder seiner führenden Parteifreunde in Polen, spielt er die diplomatische Karte geschickter.

Zum anderen ist die Tatsache nicht weniger relevant, dass Ungarn unter Orbán viel aktiver als Polen versucht, mit Unternehmen und Ländern außerhalb der EU Kontakte aufzubauen. Dadurch schafft sich Budapest ein Gegengewicht zu Brüssel, das es in der Europapolitik gegenüber Brüssel einzusetzen versucht.

Für die Zeit nach der EU-Präsidentschaft im Jahr 2011 hatte Orbán eine Politik der Öffnung nach Osten angekündigt. Ungarns Ziel sei es, seine wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Regionen der Welt wie China, Russland und der Türkei auszubauen, um seine ökonomische und finanzielle Abhängigkeit von den EU-Partnern, insbesondere von Deutschland, zu verringern. Im November 2010 sagte Orbán: „Während wir unter westlicher Flagge segeln, bläst in der Weltwirtschaft Ostwind.“<sup>31</sup> Dementsprechend gab Außenminister Péter Szijjártó 2013 das Ziel aus, dass Ungarn bis zum Jahr 2018 den Exportanteil in Länder außerhalb der EU von 25 auf 33 Prozent erhöhen wollte.<sup>32</sup>

Bislang ist der tatsächliche ökonomische Vorteil dieser Neuausrichtung begrenzt. Obwohl Ungarn an Chinas Investitions- und Entwicklungsprojekt „Belt and Road Initiative“ (BRI) und am einschlägigen Kooperationsforum „16+1“ mitwirkt, bleibt abzuwarten, ob sich daraus Investitionen ergeben, welche die ungarische Wirtschaft langfristig stärken. Im Handel sind ungarische Unternehmen in der Regel zu klein und nicht kapitalstark genug, um sich auf den Märkten Chinas oder Russlands zu etablieren. Das wichtigste Ergebnis der bisherigen Politik ist die am 2014 getroffene Entscheidung Ungarns, dass der russländische Atomenergiekonzern *Rosatom* das Kernkraftwerk Paks ausbauen soll. Damit wird sich Ungarn auf Jahrzehnte hinaus verschulden und

<sup>30</sup> Poland threatens the „whole summit“ over the Tusk vote, 8.3.2017, <<http://bbc.com/news/world-europe-39217959>>.

<sup>31</sup> Orbán Viktor beszéde a Magyar Állandó Értekezlet IX. ülésén. Website des Ministerpräsidenten, 5.11.2010 <<http://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-beszede-a-magyar-allando-ertekezlet-ix-ulesen-2010-november-5>>.

<sup>32</sup> Szijjártó: Új világtrend alakult ki, fel kell pörgetni az ipart és az exportot. Portfolio, 4.9.2013, <<https://portfolio.hu/gazdasag/szijasarto-uj-vilagrend-alakult-ki-fel-kell-porgetni-az-ipart-es-az-exportot.203286.html>>.

die ungarische Abhängigkeit von Moskau, die bislang auf die Lieferung von Gas aus Russland begrenzt war, weiter vertiefen. Ob dies zu mehr Harmonie in den internationalen Beziehungen beitragen wird, steht auf einem anderen Blatt. Während Ungarn bislang allen gegenteiligen Ankündigungen und Forderungen zum Trotz die EU-Linie der Sanktionen gegen Russland unterstützte, beginnt es gegenüber Chinas Vorgehen in den Territorialkonflikten im Südchinesischen Meer bereits zu lavieren und unterminiert damit die gemeinsame Position der EU.

Während Ungarn versucht, seine Position außerhalb der EU zu stärken, was gerade im Hinblick auf die Annäherung an Russland auf wenig Sympathie in Warschau stößt, ist Polen damit beschäftigt, als Kern einer regionalen Partnerschaft ein Gegengewicht zu Deutschland zu bilden. Dafür steht exemplarisch die Drei-Meeres-Initiative (*Trójmorze*), die auf Betreiben Polens und Kroatiens am 15. August 2016 vorgestellt wurde. Sie vereint zwölf ostmittel- und südosteuropäische EU-Staaten vom Baltikum bis zur Adria und dem Schwarzen Meer. Ziel ist es, die Kooperation untereinander zu verbessern. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung neuer Infrastruktur-Projekte an der Nord-Süd-Achse der EU. Eines der wichtigsten Projekte ist der Bau eines Flüssiggas-terminals in Świnoujście und auf der kroatischen Insel Krk, um zwischen Osteuropa und dem Balkan Gas über Energie-Interkonnectoren und Transportkorridore leiten zu können. Polens wirtschaftliche Motive hinter *Trójmorze* sind eng verflochten mit den politischen: Für Polen ist die Initiative ein Mittel, um die Partnerschaft der Region mit den USA zu stärken. Gleichzeitig strebt Warschau an, seine Position in der EU zu verbessern. Obwohl die polnische Regierung betont, dass das Projekt nicht darauf abziele, Deutschland oder Brüssel zu brüskieren, bringt sie ihre Überzeugung zum Ausdruck, dass es in Europa eines Gegenparts zur Hegemonie Deutschlands bedürfe. So sagte der Präsidentenberater Andrzej Zybortowicz:

Heute werden Spannungen zwischen den USA und Deutschland sichtbar. Wahrscheinlich werden sie sich wieder legen, beide Staaten sind ja Teil der gleichen Zivilisation. Aber heute wird damit eine Möglichkeit eröffnet, die Polen und andere Staaten in der Region nutzen müssen, um zu sagen: wir wollen ein weniger hegemoniales Europa.<sup>33</sup>

Diese Haltung lässt die meisten anderen Partner zögern, sich daran unter Polens Führung zu beteiligen. Das gilt auch für Ungarn. Insoweit passen Warschaws Ambitionen nicht zu dem berechtigten Interesse in der Region, das politische Gewicht der Initiative zu stärken.

## Fazit

Die Regierungen in Ungarn und Polen haben eine ähnliche ideologische Ausrichtung. Ihre außenpolitischen Interessen und Strategien unterscheiden sich allerdings. Bislang hat dies jedoch nicht zu einem offenen Konflikt geführt. Folgt man der Einschätzung,

<sup>33</sup> Andrzej Zybortowicz: *Trójmorze to nie projekt antyunijny. Przeciwnie, ma wzmocnić UE.* Polska Times, 7.7.2017, <<http://plus.polskatimes.pl/opinie/a/andrzej-zybortowicz-trojmorze-to-nie-projekt-antyunijny-przeciwnie-ma-wzmocnic-ue,12246763>>.

dass Polen von der EU und insbesondere vom alten „Kerneuropa“ abhängig ist, muss es, um seine Interessen in der Union zu verfolgen, nach der Inangangsetzung des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 7 einen konzilianteren Ton gegenüber Brüssel anschlagen, wenn es seine Position nicht weiter gefährden will. Die Umbildung der polnischen Regierung im Dezember 2017, als mit Mateusz Morawiecki nicht nur ein neuer Ministerpräsident vereidigt wurde, sondern auch der bisherige Außen- und der Verteidigungsminister abgelöst wurden, war ein erstes Anzeichen dafür.

Im Gegensatz dazu zeigt sich die ungarische Regierung gegenüber der EU zunehmend konfliktbereit. Budapest beharrt auf seinen Positionen zu strittigen Themen wie dem Hochschulgesetz, das die Existenz der *Central European University* bedroht und das nur im Zusammenhang mit der Kampagne der Regierung gegen George Soros zu verstehen ist, auf dem NGO-Gesetz, das den Raum für die Zivilgesellschaft einengt, oder der Ablehnung der EU-Quote zur Verteilung von Asylbewerbern auf einzelne Länder, gegen die die ungarische Regierung gemeinsam mit der Slowakei vor dem Europäischen Gerichtshof geklagt hatte.<sup>34</sup>

In diesem Fall hat die ungarische Regierung die Klage verloren. Doch Budapest weigert sich weiterhin, eine bindende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes umzusetzen. In all diesen Fragen laufen Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn. Auch ein Rechtsstaatlichkeitsverfahren nach Artikel 7, wie es gegen Polen bereits eröffnet wurde, könnte gegen Ungarn in Gang gesetzt werden, wenn das Europäische Parlament auf der Basis des im April 2018 vorgelegten Berichtes des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) über die Situation in Ungarn beschließt, die Kommission zur Eröffnung eines solchen Verfahrens aufzufordern.

Angesichts der anstehenden Planung des mehrjährigen Haushalts der EU ab 2021 müssen Polen und Ungarn bei der Wahl ihrer Strategien vorsichtig sein, da Beitragszahler mit einer starken Verhandlungsposition die innenpolitische Lage in Polen und Ungarn kritisch sehen. Zudem müssen sie prüfen, ob sie sich aufeinander verlassen können, oder ob wie im Falle des ungarischen Votums für Tusk erneut der nationale Pragmatismus Oberwasser über die ideologischen Bande gewinnt.

Einen offenen Konflikt haben Ungarn und Polen in der Russlandpolitik. Dazu gehört auch die Entscheidung, die Energieversorgung der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu diversifizieren, was Ungarn mit seiner Energiepolitik konterkariert. Damit stehen sich die Positionen unversöhnlich gegenüber. Eine Lösung dieser Frage liegt im Interesse der Sicherheit der Region. Solange Polen Russland als direkte Bedrohung für seine Sicherheit ansieht und die Unterstützung seiner westlichen Alliierten sucht, um dem entgegenzuwirken, ist es nur ein kleiner Trost für Warschau, dass die ungarische Regierung die polnische Angst anerkennt, wie Außenminister Szijjártó wiederholt betont hat, obwohl Ungarn selbst sich stärker an Moskau bindet. Ungarn und Polen klammern dieses Thema derzeit aus und demonstrieren ostentativ die Herzlichkeit ihrer Beziehungen. Ungarn und Polen kehren diesen Konflikt unter den Teppich, doch er bleibt vorhanden.

<sup>34</sup> Zur Kampagne gegen George Soros siehe den Beitrag von Peter Frank in diesem Band S. 33–55.