

Herbert Küpper/Zsolt K. Lengyel/
Hermann Scheuringer (Hgg.)

Ungarn 1989–2014

Eine Bilanz nach
25 Jahren



VERLAG FRIEDRICH PUSTET

Herbert Küpper
Zsolt K. Lengyel
Hermann Scheuringer
(Hgg.)

Ungarn 1989–2014

Eine Bilanz nach 25 Jahren

Verlag Friedrich Pustet
Regensburg

Redaktion: Ralf Thomas Göllner, Mihai Márton

Gedruckt mit Beihilfe des Ungarischen Instituts München e. V.



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

eISBN 978-3-7917-7101-4 (pdf)

© 2015 by Verlag Friedrich Pustet, Regensburg
eBook-Produktion: Friedrich Pustet, Regensburg
Umschlaggestaltung: Martin Veicht, Regensburg

Diese Publikation ist auch als Printprodukt erhältlich:
ISBN 978-3-7917-2742-4

Weitere Publikationen aus unserem Programm
finden Sie auf www.verlag-pustet.de
Kontakt und Bestellungen unter verlag@pustet.de

Ralf Thomas Göllner

Ungarns Minderheitenpolitik

von 1990 bis 2014

Minderheiten in Ungarn,

Magyaren in den Nachbarstaaten

Nationale, ethnische und religiöse Minderheiten im Donau-Karpatenraum sind nicht nur ein in vielfacher Hinsicht pluralistischer Faktor der Gesellschafts- und Staatsbildung, mithin ein positives Element, das Staat, Gesellschaft und Ökonomie bereichert, sondern oft auch Gegenstand erbitterter Auseinandersetzungen. Während in Westeuropa ethnisch bedingte Konflikte seltener und meist weniger präsent¹ sind, haben sie im östlichen und südöstlichen Europa vor allem seit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme eine teils dominante Rolle in den Innen- und Außenpolitiken. Eine besondere Stellung in diesem Kontext nimmt Ungarn ein: Einerseits leben auf seinem Staatsgebiet mehrere nationale und ethnische Minderheiten, die das Land nicht nur mit den Nachbarstaaten verbinden, sondern von ihm auch eine geeignete Minderheitenpolitik erwarten. Andererseits leben zugleich in all seinen Nachbarländern teils große ungarische Bevölkerungsgruppen,

¹ Selbstverständlich gibt es auch hier ethnische Differenzen, wie zum Beispiel um die Selbstständigkeitsbestrebungen der Schotten und Katalanen, und sogar Konflikte, wie die flämisch-wallonischen Auseinandersetzungen oder die baskische Unabhängigkeitsbewegung, wobei Letztere im Oktober 2011 den bewaffneten Kampf eingestellt hat. Diese westeuropäischen ethnischen Konflikte haben jedoch überwiegend einen Binnencharakter, beziehen selten einen Mutterstaat in die Auseinandersetzungen ein und beschränken sich meist auf eine ethnische Gruppe, die im Fokus steht, das heißt, eine Reziprozität konfliktbeladener ethnischer Konstellationen ist hier selten.

so dass Ungarn mit seinen Nachbarstaaten ethnopolitisch in mehrfacher Hinsicht verflochten ist.

Bereits in der sozialistischen Zeit begann Ungarn, der Minderheitenfrage größere und unter dem doppelten Aspekt der Innen- und Außenpolitik stehende Aufmerksamkeit zu schenken. Die Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei (*Magyar Szocialista Munkáspárt*) war nämlich zur Ansicht gelangt, dass „die Durchsetzung der Leninschen Nationalitätenpolitik eine unerlässliche Bedingung der inneren Stabilität eines sozialistischen Landes sowie des Zusammenschlusses der sozialistischen Länder und der Völkerfreundschaft ist“.² Damit stand die Minderheitenpolitik des sozialistischen Ungarn nicht unter dem Topos einer freiheitlich-demokratischen Menschenrechtspolitik, sondern sie hatte „als spezielle Form der Bündnispolitik eine unmittelbare *innenpolitische* Integrationsfunktion mit dem unmittelbaren Ziel der Systemerhaltung und Systemstabilisierung“.³ Diese 1968 erneuerte Nationalitätenpolitik ging von einer doppelten Annahme beziehungsweise Erwartung aus, die sich auch heute in manchen Diskussionen wiederfinden. Zum einen wurde „ein Aufgeben der spezifischen Nationalitätenkultur und der damit verbundenen Zweisprachigkeit [...] als eine kulturelle Verarmung, als eine Bedrohung der neu gewürdigten Vielfalt, aber auch als Verlust der pragmatisch geschätzten Zweisprachigkeit der Bevölkerung gewertet“.⁴ Zum anderen kam ab Anfang der 1980er Jahre ein nachbarschaftlicher beziehungsweise außenpolitischer Aspekt hinzu, der vor allem die sich zusehends verschlechternde Lage der Ungarn im befreundeten Rumänien in den Blick nahm. Die vergleichsweise positive Ausgestaltung der Nationalitätenpolitik sowie des minderheitenpolitischen Institutionengefüges war verbunden mit „Hoffnungen

2 A Magyar Szocialista Munkáspárt XI. kongresszusának jegyzőkönyve 1975. március 17.-22. Budapest 1975, 506, zitiert nach Kathrin Sitzler: Ideologische Grundlagen der ungarischen Nationalitätenpolitik. In: Südosteuropa 33 (1984) 9, 473–481, hier 473.

3 Kathrin Sitzler: Ungarische Nationalitätenpolitik. Grundsätze, Institutionen und Funktionen. In: Südosteuropa 34 (1985) 1, 24–32, hier 31. Hervorhebung im Original.

4 Gerhard Seewann: Geschichte der Deutschen in Ungarn. II: 1860 bis 2006. Marburg 2012, 391.

auf Reziprozität in der Behandlung der Nationalitätenfrage unter den sozialistischen Bruder- und Nachbarstaaten Ungarns, d. h. auf positive Auswirkungen der eigenen Nationalitätenpolitik für die der Nachbarländer – insbesondere Rumäniens – gegenüber den wesentlich zahlreicheren ungarischen Minderheiten“.⁵ Auch wenn diese Erwartung nicht erfüllt wurde, hatten sich in Ungarn bis Ende der 1980er Jahre eine Minderheitenpolitik, institutionelle Strukturen sowie teilweise auch eine politische Elite aus Angehörigen ethnischer Minderheiten herausgebildet, die Voraussetzungen einer demokratischen Kriterien genügenden Minderheitenpolitik waren.

Mit der Demokratisierung rückte schließlich die Frage der Minderheiten und des Minderheitenschutzes im gesamten östlichen Europa in den politischen Fokus und bot nicht nur Ungarn neue Ansätze für die Einbeziehung inländischer Minderheiten sowie in Nachbarstaaten lebender Konnationaler.⁶ Mit dem Zerfall Jugoslawiens, der Auflösung der Sowjetunion und der Dismembration der Tschechoslowakei entstanden zahlreiche Staaten neu oder wieder, was die Anzahl und territoriale Streulage von Minderheiten erheblich steigerte und praktisch alle Staaten mit der Aufgabe konfrontierte, sowohl einen Minderheitenschutz für inländische ethnische Gruppen einzuführen als auch für Angehörige der eigenen ethnischen Gruppe in Nachbarstaaten einzutreten. Für Ungarn bedeutete dies, dass die Minderheitenpolitik im Rahmen der demokratischen Umgestaltung neu geregelt und auf ein demokratisches und zumindest internationales Kriterien entsprechendes Fundament gestellt werden musste. Zudem erhöhte sich die Zahl der Staaten mit ungarischen Minderheiten von ehemals fünf auf nun sieben, aber auch fast alle nachbarschaftlichen Ansprechpartner in ethno-politischen Fragen änderten sich: lediglich Wien und Bukarest sowie – mit Einschränkungen – Belgrad blieben die Gleichen. Diese Staaten befanden sich zudem selbst in einem Transformationsprozess, so dass die Herausforderungen an ein neu zu entwickelndes, konzises minder-

5 Kathrin Sitzler: Die ungarische Nationalitätenpolitik der letzten Jahre – Konstante Prinzipien bei modifizierter Praxis. In: Nationalitätenprobleme in Südosteuropa. Hg. Roland Schönfeld. München 1987, 149–163, hier 150.

6 Im Englischen hat sich für die Konnationalen der Begriff *kin minority* etabliert.

heiten-, national- beziehungsweise ethnopolitisches Konzept, das auch europäischen und internationalen Anforderungen genügte, beträchtlich waren. Im Folgenden soll das seit nunmehr 25 Jahren fortentwickelte, teils gelobte, teils kritisierte ungarische Inklusionskonzept, das einerseits die Binnensphäre, andererseits die regionale, Staatsgrenzen übergreifende Ebene umfasst, skizziert und kurz analysiert werden.

Gesetzliche Bestimmungen und Minderheitenpolitik

Eingeleitet wurde die neue, sich an demokratischen Kriterien orientierende Minderheitenpolitik durch die verfassungsrechtliche Absicherung im Zuge der Totalrevision der sozialistischen Verfassung im Jahr 1989.⁷ Zwar hatte bereits die sozialistische Verfassung in § 61 den (nationalen beziehungsweise ethnischen) Gleichheitsgrundsatz, ein Diskriminierungsverbot sowie Bestimmungen zum Gebrauch der und Unterricht in der Muttersprache verankert, bezog sich aber auf eine sozialistische Nationalitätenkonzeption, die mehr als nur ein numerisches und ethnisch-national-kulturelles Distinktionskriterium⁸ war. Die Verfassungsrevision – wie alle späteren Gesetze und Normen bis 2010 – ersetzte den Nationalitäten- durch den auf europäischer und internationaler Ebene gebräuchlichen Minderheitenbegriff und entideologisierte diesen Themenkomplex.

7 Eine Analyse der novellierten Verfassung von 1989 sowie deren vollständiger Text bei Herbert *Küpper*: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung. Frankfurt am Main 2007.

8 Die sozialistische Terminologie und Gesellschaftswissenschaft stellte „folgende charakteristische Züge und Merkmale der sozialistischen Nationalitäten als historische Struktur- und Entwicklungsformen der sozialistischen Gesellschaft, als Existenz- und Entwicklungsgemeinschaften von Menschen“ heraus: „1. Die sozialistischen Nationalitäten entstehen im Ergebnis der sozialistischen Revolution und des sozialistischen Aufbaus in dem Land, das ihnen Vaterland ist [...]. 2. Die sozialistischen Nationalitäten sind nur relativ eigenständige Gemeinschaften von Menschen. [...] 3. Die sozialistischen Nationalitäten sind in der Regel zahlenmäßig relativ gering – kleiner als Nationen, aber größer als ethnische Gruppen.“ Klaus J. *Schiller*: Zur Problematik der sozialistischen Nationalität. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 32 (1984) 10, 874–884, hier 876–878.

Die Verfassung hielt in § 68, Absatz 1 fest, dass die in Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten Teilhaber an der Macht des Volkes und vor allem staatsbildende Faktoren waren. Zudem gewährte ihnen Absatz 2 Schutz und gewährleistete ihnen „ihre kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben, die Pflege ihrer eigenen Kultur, den Gebrauch ihrer Muttersprache, den muttersprachlichen Unterricht und das Recht, den Namen in der eigenen Sprache zu führen.“⁹ Während sich die Bestimmungen zu Kulturerhalt, Muttersprache oder muttersprachlichem Unterricht in vielen anderen neu erlassenen osteuropäischen Verfassungen ebenfalls finden ließen, verankerte das Recht der „kollektiven Teilnahme am öffentlichen Leben“ eine kollektivrechtliche Komponente. Weiter präzisiert wurde dieser auch im europäischen Kontext seltene Aspekt in § 68, Absatz 4, der den Minderheiten in Ungarn neben den üblichen individuellen Rechten auch das kollektive Recht der Bildung von örtlichen und zentralen Selbstverwaltung zugestand. Damit gewährte Ungarn „seinen Minderheiten auf Verfassungsebene und mehr noch im einfachen Recht sehr großzügige Rechtspositionen, weil die inländischen Minderheiten klein und gut integriert – und damit ‚ungefährlich‘ – [waren] und man so ein Referenzmodell [schuf], das man den Nachbarstaaten zum Schutz der dortigen magyrischen Minderheiten anpreisen“ konnte.¹⁰ Damit wurde die Tradition der Verknüpfung inländischer Minderheitenpolitik mit externen Erwartungen fortgeführt und eine selbst gewählte Vorbildrolle Ungarns beim Minderheitenschutz impliziert.

Ein legislatives Versäumnis bestand allerdings in der Umsetzung von § 68, Absatz 3, der „die Vertretung der auf dem Gebiet des Landes lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten“ gewährleisten sollte. Diese auf eine parlamentarische Vertretung abzielende Bestimmung blieb unerfüllt, „weil sich der Gesetzgeber noch nicht auf ein Modell der parlamentarischen Repräsentation der Minderheiten einigen konnte, obwohl das Verfassungsgericht bereits früh die Verfassungswidrigkeit des [...] Zustandes angemahnt hat“.¹¹ Eine derartige – vor

9 Verfassung § 68, Absatz 2. *Küpper*: Die ungarische Verfassung, 155.

10 Ebenda, 105.

11 Ebenda, 106.

allem von der Sperrklausel befreite – Einbeziehung der Minderheiten in den nationalstaatlichen Entscheidungsprozess hätte zweifellos eine stark integrative Signalwirkung nach innen wie nach außen gehabt.

Um die spätere Minderheitenpolitik demokratisch gewählter Regierungen in der Praxis überprüfen und gewährleisten zu können, sah die Verfassung die Einrichtung eines Minderheiten-Ombudsmann-Gremiums vor, bestehend aus „jeweils einer Person“ der nationalen und ethnischen Minderheiten.¹² Dessen Kompetenzen und Befugnisse, die vor allem die Untersuchung von Missständen und Anregung von Maßnahmen zur Beseitigung der berichteten Probleme umfassten, waren in § 32b geregelt. Hier wurde bestimmt, dass die Ausführungsbestimmungen durch ein Organgesetz – also ein Gesetz, das der Zwei-Drittel-Mehrheit der anwesenden Parlamentarier unterworfen war –, festgelegt und so einer tagespolitisch motivierten Veränderbarkeit entzogen werden sollten. Es dauerte jedoch Jahre, bis das Parlament im Sommer 1995 erstmals einen Minderheiten-Ombudsmann ernannte. Zuvor mussten das Gesetz LIX/1993 über den Parlamentsbeauftragten für Bürgerrechte und das Gesetz LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten sowie das Gesetz LXXIII/1994 zur Änderung der Verfassung verabschiedet werden, das die Kollegialkonstruktion zugunsten eines Ein-Personen-Amtes beseitigte.

Weiterhin richtete die erste frei gewählte ungarische Regierung unter Ministerpräsident József Antall mit dem Regierungsdekret 34/1990 das Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten ein, das auf das im April 1989 gegründete, beratende Minderheitenkollegium zurückging. Als unabhängiges Organ unter Leitung des Justizministers bereitete das Amt die Minderheitenpolitik der Regierung vor. Eine seiner ersten und wichtigsten Aufgaben war die Ausarbeitung eines Entwurfes zum Minderheitengesetz, den das Amt als Vertretung der Regierung mit Minderheitenvertretern ausgehandelt hatte. Der vorgelegte Entwurf entsprach jedoch nicht dem ausgehandelten Entwurf, und die „einseitig von Regierungsseite vorgenommene Änderungen, wie z. B. die kategoriale Unterscheidung zwischen ethnischen und nationalen

12 Verfassung § 32b, Absatz 5. Ebenda, 139.

Minderheiten, Einschränkungen im Bereich der Kulturautonomie und ihrer materiellen Gewährleistung sowie die stärkere Integration der Minderheitenselbstverwaltung in das System der kommunalen Selbstverwaltung, stießen bei den Minderheitenverbänden auf erbitterte Ablehnung¹³. So dauerte es noch bis zum 7. Juli 1993, bis – nach einer Rüge des Verfassungsgerichts vom 1. Juni 1992 und weiteren ausführlichen Beratungen – die ungarische Minderheitenpolitik durch die Verabschiedung des erwähnten Gesetzes über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten konkretere Formen annahm.

Das Minderheitengesetz definierte in § 1, Absatz 2 „jede auf dem Gebiet der Republik Ungarn seit mindestens einem Jahrhundert beheimatete Volksgruppe“ als nationale und ethnische Minderheit, „die sich in der Bevölkerung des Staates in einer zahlenmäßigen Minderheit befindet, deren Angehörige ungarische Staatsangehörige sind und die sich von dem übrigen Teil der Bevölkerung durch ihre eigene Sprache und Kultur, Traditionen unterscheidet und zugleich von einem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit Zeugnis ablegt, das sich auf die Bewahrung von all dem, auf die Artikulierung und den Schutz der Interessen ihrer historisch entstandenen Gesellschaften richtet“. Diese Kriterien trafen auf zumindest dreizehn Minderheiten zu, die in § 61 präzisiert wurden. Deshalb galten als „in Ungarn beheimatete Volksgruppen“ die „Bulgaren, Zigeuner [sic!], Griechen, Kroaten, Polen, Deutschen, Armenier, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer“¹⁴. Die jüdische Minderheit, deren Anzahl auf bis zu 120.000 Personen¹⁵ ge-

13 Kathrin Sitzler – Gerhard Seewann: Das ungarische Minderheitengesetz. Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion. In: *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa*. Hg. Gerhard Seewann. München 1995, 352–387, hier 353.

14 *Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten [einschließlich der Änderungen durch die Gesetze Nr. LXII/1994 und LXIII/1994]*. <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19930707-1.pdf> (16. Juni 2015).

15 Die Schätzungen des Jüdischen Weltkongresses reichen von 35.000 bis 120.000. *World Jewish Congress: Hungary*. <http://www.worldjewishcongress.org/en/communities/26> (12. Januar 2015). Bei der offiziellen ungarischen Volkszählung im Jahr 2011 bekannten sich zwar lediglich 10.965 Personen (0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung) zum jüdischen Glauben. 2011. évi népszámlálás. III: *Országos adatok*. Hg. Központi Statisztikai Hivatal. Budapest 2013, 68. Dennoch dürften die oberen Schätzwerte des Jüdischen Weltkongresses eher zutreffend sein.

schätzt wurde und damit eine der bedeutendsten Gruppen darstellte, wurde im Minderheitengesetz nicht angeführt, denn der „Ungarische Israelitische Landesverband hatte sich bereits im Dezember 1988 dagegen ausgesprochen, die Juden als anerkannte ethnische oder nationale Minderheit einzuordnen“.¹⁶

Eine Besonderheit war, dass eine Minderheit ein gemeinschaftliches Bewusstsein haben musste und dieses auch erhalten wollte. Damit wurde eine aktive Komponente in das Minderheitenverständnis eingeführt, das sich auch in der praktischen Minderheitenpolitik widerspiegelte und manche Probleme bereitete. Zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Bewusstseins garantierte das Gesetz „das grundlegende Recht, aber nicht die Pflicht, die Zugehörigkeit zu einer nationalen, ethnischen Gruppe oder Minderheit auf sich zu nehmen und zu bekennen; auch zwei oder mehrere solcher Zugehörigkeiten [waren] möglich“.¹⁷ Das Minderheitengesetz sicherte als Individualrechte unter anderem die politisch-kulturelle Chancengleichheit, Achtung der Traditionen, Namensführung in der eigenen Sprache, Pflege der und Unterricht in der Muttersprache, Bewahrung der Traditionen, Kultur und Geschichte der Volksgruppe oder die ungehinderte Kontakthaltung zu den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen ihres Mutterstaates sowie zu anderen Konnationalen.¹⁸ Mit dem zusätzlichen kollektivrechtlichen Schutzkatalog hob sich Ungarn im europäischen Kontext positiv vom zumeist individualrechtlichen Standard ab und etablierte ein umfassendes System von Gruppenrechten. Dazu gehörte insbesondere das in der Verfassung bereits etablierte Recht auf Gründung von Minderheitenorganisationen, die Einführung des muttersprachlichen Schulunterrichts in einem von den Minderheiten selbst aufgebauten Netz von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, umfassende

16 Brigitte *Mihok*: Vergleichende Studie zur Situation der Minderheiten in Ungarn und Rumänien (1989–1996) unter besonderer Berücksichtigung der Roma. Frankfurt am Main [u. a.] 1999, 59.

17 Christoph *Schnellbach*: Minderheitenpolitik in Ostmitteleuropa im Prozess der EU-Erweiterung. Wien 2013, 97.

18 Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, Kapitel II: Individuelle Menschenrechte, § 7 bis § 14. <http://www.forost.ungarischesinstitut.de/pdf/19930707-1.pdf> (16. Juni 2015).

Rechte im Bereich der binnenungarischen und internationalen Kultur- und Sprachpflege oder die Einführung von Minderheitensendungen in Rundfunk und Fernsehen. Die Selbstverwaltungen auf örtlicher sowie nationaler Ebene hatten Informations-, Anhörungs-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte insbesondere in den sie betreffenden identitätsrelevanten Bereichen. An die Kommunalwahlen gekoppelt, konnten Angehörige der Minderheiten ihre Selbstverwaltungsvertreter in die Abgeordnetenkörperschaften der kommunalen Selbstverwaltungen wählen, wobei sie als juristische Person mit garantierten Freiheiten ausgestattet waren.¹⁹ So entstand ein heterogenes und stufenloses Mischsystem, und „in Siedlungen, deren Bevölkerung wesentlich einer Minderheit angehören, bietet die Errichtung von Minderheiten-Selbstverwaltungen Möglichkeiten, die an jene einer Regionalautonomie heranreichen, da ihre auf Freiwilligkeit beruhenden Zusammenschlüsse die Grundlage darstellen für die Schaffung und die Tätigkeit von autonomen Regionalstrukturen“.²⁰

Das Minderheitengesetz wiederholte mit § 6 den Grundsatz der positiven Diskriminierung zur Sicherung von Chancengleichheit, der bereits in der Verfassung § 70/A, Absatz 3 festgeschrieben worden war. Mit der expliziten positiven Diskriminierung setzte Ungarn ein Konzept um, welches das Abschlussdokument des Wiener KSZE-Folgetreffens von 1989 erstmals als Bestandteil des Minderheitenschutzes formuliert hatte. Darin hatten die Teilnehmerstaaten versprochen, „sich jeglicher Diskriminierung dieser Personen [der Minderheiten, R. T. G.] [zu] enthalten und zur Verwirklichung ihrer legitimen Interessen und Bestrebungen im Bereich der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei[zu]tragen. Sie werden die ethnische, kulturelle, sprachliche und religiöse Identität nationaler Minderheiten auf ihrem Territorium schützen und Bedingungen für die Förderung dieser Identität schaffen. Sie werden die freie Ausübung der Rechte durch Angehörige solcher Minderheiten achten und ihre völlige Gleichstellung mit anderen gewähr-

19 Ebenda, Kapitel III: Gemeinschaftsrechte der Minderheiten, § 15 bis § 20.

20 Christoph Pan: Die Minderheitenrechte in Ungarn. In: *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*. II. Hgg. Christoph Pan, Beate Sibylle Pfeil. Wien/New York 2006, 588–607, hier 603.

leisten“.²¹ Das implizierte beziehungsweise erforderte eine aktive Minderheitenpolitik, welche die Identitätsbewahrung förderte und nicht nur duldete, ohne jedoch einen Bindungs- oder Deklarationszwang auszuüben. Diese Verbindung des aktiven Elements mit dem Prinzip der freiwilligen Selbstdeklaration und minderheitlicher Selbstverwaltung bereitete bei der praktischen Umsetzung der Minderheitenpolitik Schwierigkeiten.

Trotz dieser und einiger anderer Schwächen wurde die ungarische Minderheitenpolitik auf europäischer Ebene und vor allem von der Venedig-Kommission insgesamt positiv bewertet. Die damalige Stellungnahme der Kommission bezeichnete das Minderheitengesetz als ein „bemerkenswertes und sehr beeindruckendes Bestreben, eine derart schwierige und komplizierte Fragestellung wie jene der rechtlichen Stellung von Minderheiten in einem Land zufriedenstellend zu regeln“.²² Dennoch klammerte die Minderheitenpolitik einerseits wichtige Fragestellungen aus, andererseits wurde gerade durch den kollektivrechtlichen Ansatz der Kreis der Nutznießer nicht *de iure*, aber doch *de facto* eingeschränkt. Hierzu gehörte einerseits die fehlende parlamentarische Repräsentation der Minderheiten, andererseits war die Minderheitenpolitik nur dann wirklich wirksam und relevant, wenn der institutionelle Hintergrund und die kulturelle Infrastruktur der Adressaten den Kollektivrechtskatalog ausfüllen konnten. „Eine effektive Verwirklichung dieser im Gesetz verankerten Möglichkeiten setzt[e] jedoch eine Minderheit mit intakter kultureller Infrastruktur, einem gut funktionierenden Schulnetz und einem ausgeprägten Gruppenbewusstsein voraus, worüber die deutsche Minderheit derzeit nicht verfügt.“²³ Diese Feststellung traf auch auf die anderen Minderheiten Ungarns zu, da

21 *Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens 1986 der Vertreter der Teilnehmerstaaten der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, welches auf der Grundlage der Bestimmungen der Schlussakte betreffend die Folgen der Konferenz abgehalten wurde* 11. <http://www.osce.org/de/mc/40883> (14. Januar 2015).

22 *European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the Hungarian Bill No. 5190 on the Rights of National and Ethnic Minorities*. CDL-MIN (93)4, revised. Strasbourg, 9 February 1993, 1.

23 Norbert Spannenberger: Das ungarische Minderheitengesetz von 1993 und die Ungarndeutschen. In: Ungarn-Jahrbuch 22 (1995/1996) 245–260, hier 259.

wegen der wenig homogenen Siedlungsstruktur vieler Minderheiten und der lange Zeit identitätsfeindlichen Politik in der sozialistischen Ära diese Voraussetzungen kaum vorhanden waren und erst wiederbelebt werden mussten. Zudem fehlten verlässliche statistische Daten zur ethnischen Verteilung, was die praktische Implementierung und vor allem Finanzierung erschwerte und teilweise die Entstehung eines *Ethno-Businesses*²⁴ bewirkte. Erst 2001 konnte in einer Volkszählung die ethnische Zugehörigkeit sowie die Muttersprache vertraulich und anonym abgefragt werden, so dass erstmals der ungefähre Kreis der Anspruchsberechtigten eingeschätzt werden konnte. Die Ergebnisse zeigten, dass sich vor allem die Ungarndeutschen trotz mancher Schwierigkeiten erfolgreich revitalisieren und die Gesamtzahl der Personen, die sich als Ungarndeutsche ausgaben, von 30.824 im Jahr 1990 auf 131.951 im Jahr 2011 mehr als vervierfachen konnten. Auch die Gruppe der Roma, die in den offiziellen statistischen Angaben unter dem nicht pejorativ verwendeten Überbegriff der „cigány/Zigeuner“²⁵ geführt wurde, hat sich zwischen 1990 und 2011 verdoppelt, wenn man die kategoriale Selbstzuordnung zugrunde legt.

24 Unter *Ethno-Business* versteht man die falsche Deklaration der eigenen Nationalität, um persönlich politische oder ökonomische Vorteile zu erzielen. Bei den ersten Wahlen zur Minderheitenselbstverwaltung der Roma im Jahr 1994 waren Dreiviertel der Wähler keine Roma. Andrew Burton: Minority Self-Governance: Minority Representation in the Flux for the Hungarian Roma. In: *Ethnopolitics* 6 (2007) 1, 67–88, hier 74.

25 Der Europarat verwendet den Begriff „Zigeuner“ beziehungsweise sein englisches Äquivalent „Gypsy“ seit 2005 nicht mehr, hält aber fest: „However, in some countries, the term “Gypsies” or its national equivalent has no negative connotations, is accepted by the people concerned and may occasionally be more appropriate. This is true of France (where the word “Tsiganes” has the advantage of encompassing in one term the Roma, Gypsies/Gitans and Sinti/Manush), the United Kingdom, Portugal (*Ciganos*), Spain (*Gitanos*), Hungary (*Cigány*) and in Russia and the former Soviet republics (*Tsyganye*).“ *Council of Europe: Descriptive Glossary of terms relating to Roma issues*, version dated 18 May 2012, 8. <http://www.coe.int/en/web/portal/roma> (17. Januar 2015).

Tabelle 1: Ungarns Bevölkerungsverteilung
nach Muttersprache 1990–2011²⁶

	1990	2001	2011
Armenier	37	294	444
Bulgaren	1.370	1.299	2.899
Deutsche	37.511	33.774	38.248
Griechen	1.640	1.921	1.872
Kroaten	17.577	14.326	13.716
Polen	3.788	2.580	3.049
Rumänen	8.730	8.482	13.886
Ruthenen	–	1.113	999
Serben	2.953	3.388	3.708
Slowaken	12.745	11.817	9.888
Slowenen	2.627	3.180	1.723
Ukrainer	674	4.885	3.384
„Zigeuner“ (Roma, Beash/Beás)	48.072	48.438	54.339
Anerkannte Minderheiten gesamt	–	135.497	148.155
Ungarn	10.222.529	9.546.374	8.409.049
Sonstige	15.764	44.464	40.461
Ohne Angabe	–	541.106	1.443.840
Insgesamt	–	10.267.441	10.041.505
Gesamtbevölkerung ²⁷	10.374.823	10.198.315	9.937.628

26 2011. évi népszámlálás 65.

27 Die Differenz zwischen „Insgesamt“ und der „Gesamtbevölkerung“ ergibt sich vermutlich aufgrund von Mehrfachnennungen in der Rubrik Muttersprache. Das Minderheitengesetz von 1993, § 7, Absatz 2, hielt explizit fest, dass das „Recht auf nationale oder ethnische Identität und die Übernahme und das Bekenntnis der Zugehörigkeit zu einer Minderheit die Anerkennung einer doppelten oder mehrfachen Bindung nicht aus[schließen]“. <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19930707-1.pdf> (16. Juni 2015).

Tabelle 2: Ungarns Bevölkerungsverteilung
nach Nationalität 1990–2011²⁸

	1990	2001	Schätzung 2002 ²⁹	2011
Armenier	–	620	3.500–10.000	3.293
Bulgaren	–	1.358	3.000–3.500	3.556
Deutsche	30.824	62.105	200.000–220.000	131.951
Griechen	–	2.509	4.000–4.500	3.916
Kroaten	13.570	15.597	80.000–90.000	23.561
Polen	–	2.962	10.000	5.730
Rumänen	10.740	7.995	25.000	26.345
Ruthenen	–	1.098	6.000	3.323
Serben	2.905	3.816	5.000–10.000	7.210
Slowaken	10.459	17.693	100.000–110.000	29.647
Slowenen	1.930	3.025	5.000	2.385
Ukrainer	–	5.070	2.000	5.633
„Zigeuner“ (Roma, Beash/ Beás)	142.683	189.984	400.000–600.000	308.957
Anerkannte Minderheiten gesamt	–	313.832	1.096.000	555.507
Ungarn	10.142.072	9.416.045	–	8.314.029
Sonstige	19.640	43.442	–	47.948
Ohne Angabe	–	570.537	–	1.455.883
Insgesamt	–	10.343.856	–	10.373.367
Personen jüdischen Glaubens ³⁰	–	12.871	35.000–120.000	10.965
Gesamt- bevölkerung	10.374.823	10.198.315	–	9.937.628

28 2011. évi népszámlálás 66.

29 Angaben nach Christoph Pan: Die Minderheitenrechte in Ungarn. In: *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen* 588–607, hier 607.

30 Die jüdische Bevölkerung kann nur dem Glauben nach erfasst werden. Angaben siehe 2011. évi népszámlálás 68.

Die ungarische Minderheitenpolitik verband ihren konzeptionellen Schwerpunkt, also das kollektive Recht der Minderheitenselbstverwaltung, mit dem Ordnungsprinzip der Subsidiarität.³¹ Dieses wurde jedoch „formal verabsolutiert, aber funktional ignoriert“ und führte dazu, dass fortan „Ungarn an der Spitze der Staaten mit fragmentierter Siedlungs- und Verwaltungsstruktur“³² stand. Im Jahr 2014 hatte Ungarn beigut 9,9 Millionen Einwohnern 3.177 lokale Selbstverwaltungen,³³ 65 komitatsäquivalente Verwaltungen³⁴ und schließlich die nationalstaatliche Verwaltungsebene. Hinzu kamen im selben Jahr die Parallelstrukturen der anerkannten Minderheiten mit 2.143 lokalen Minderheitenselbstverwaltungen, zwölf Selbstverwaltungen in der Hauptstadt Budapest³⁵ und 48 auf der Komitatsebene und schließlich dreizehn Landesselbstverwaltungen.

Seit Verabschiedung des Gesetzes LXV/1990 über die kommunalen Selbstverwaltungen sowie des Minderheitengesetzes hat sich das gesamte lokale Selbstverwaltungssystem als zweites, überdimensioniertes politisches Gravitationszentrum neben der gesamtstaatlichen Ebene und zu Lasten der Komitate etabliert. „Die lokale Selbstverwaltungsebene ist mit mehr als 1.000 Kompetenzen ausgestattet, und davon machen die staatlichen Verwaltungsaufgaben 70–75% aus, was die Selbstverwaltungen besonders belastet.“³⁶ Das führte dazu, dass das Subsidiaritätsprinzip überstrapaziert wurde, „weil die Finanzausstattung nicht der Aufgabenzuweisung“³⁷ entsprach.

31 Implementiert mit Gesetz LXV/1990 über die örtlichen Selbstverwaltungen.

32 Jürgen *Dieringer*: Das politische System der Republik Ungarn. In: Südosteuropa 56 (2008) 2, 163–182, hier 177.

33 *Nemzeti Választási Iroda*. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/k100.html> (15. Januar 2015).

34 Darunter sind 23 hauptstädtische Bezirke, 19 Komitate und 23 Städte mit Komitatsrecht. *Nemzeti Választási Iroda*. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/kiemelt.html> (15. Januar 2015).

35 Die Slowenen hatten als einzige anerkannte Minderheiten keine Selbstverwaltung in der Hauptstadt.

36 Edit Somlyódy *Pfeil*: Der Aufbau der lokalen Verwaltung in Ungarn im kritischen Umbruch. In: *Der Donauraum* 43 (2003) 1–2, 79–89, hier 82.

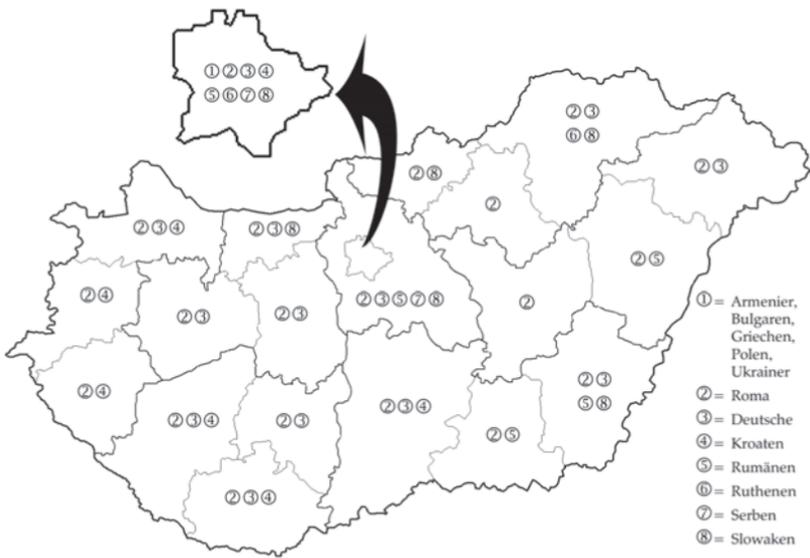
37 *Dieringer*: Das politische System der Republik Ungarn, 177.

Tabelle 3: Anzahl der zur Wahl gestellten lokalen
Minderheitenselbstverwaltungen am 12. Oktober 2014³⁸

Nationalität	Zur Wahl ausge- schrieben	Ausge- fallen	Durch- geführt	Ohne Ergebnis	Wahl- ergebnis
Armenier	33	1	32	0	32
Bulgaren	37	4	33	0	33
Deutsche	547	141	406	0	406
Griechen	36	1	35	0	35
Kroaten	136	24	112	0	112
Polen	53	12	41	0	41
Roma	1.383	185	1.198	1	1.197
Rumänen	168	106	62	1	61
Ruthenen	44	0	44	1	43
Serben	63	18	45	0	45
Slowaken	158	46	112	0	112
Slowenen	10	0	10	0	10
Ukrainer	47	31	16	0	16
Gesamt	2.715	569	2.146	3	2.143

38 *Nemzeti Választási Iroda*. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/nemz1.html> (15. Januar 2015).

Abbildung 1: Minderheitenselbstverwaltungen auf Komitats-ebene und in Budapest nach den Wahlen vom Oktober 2014 nach der Nationalität³⁹



Was für die allgemeine kommunale Selbstverwaltung bereits ein großes Problem darstellte, beeinträchtigte die Entwicklung einer funktionalen, an den Interessen und Bedürfnissen der Minderheiten orientierten Kommunalpolitik umso mehr. Knappe finanzielle Ressourcen erschwerten „die Schaffung der Voraussetzungen für die Kindergarten-erziehung, den Grund-, Ober- und Hochschulunterricht“ der Minderheitengemeinschaften. Die knappe Finanzausstattung beeinträchtigte auch den Ausbau eines eigenen „Netz[es] von Erziehungs-, Bildungs-, Kultur- und Wissenschaftseinrichtungen auf Landesebene“,⁴⁰ wie es das

39 Eigene Darstellung, Ergebnisse der Wahlen zu den Minderheitenselbstverwaltungen auf Komitats- und Hauptstadtsebene: <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/mkivnemz.html> (15. Januar 2015).

40 Gesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, § 18, Absatz 3, Satz a und b. <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19930707-1.pdf> (16. Juni 2015).

Minderheitengesetz eigentlich vorsah. Wegen der knappen Finanzen und der Fokussierung auf die Kommune wurden raumwirksame Investitionen erschwert, und erst mit der Novelle des Minderheitengesetzes ein Jahr nach dem EU-Beitritt Ungarns wurden mit § 21, Absatz 1, Satz a) die Komitate als zusätzliche Selbstverwaltungsebene der Minderheiten eingerichtet. Dies eröffnete den Minderheiten die Option, kommunenübergreifend auf der mittleren Selbstverwaltungsebene kulturelle und bildungspolitische Maßnahmen zu koordinieren oder zu implementieren, was ein großer Fortschritt war.

Die Umsetzung der umfangreichen kollektivrechtlichen Chancen, die sich aus der Minderheitenpolitik ergaben, erforderten jedoch ein hohes Maß an Eigeninitiative und Engagement sowie ein deutliches Identifikationspotential seitens der Angehörigen der Minderheiten. Weil „die örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen so wenig Geld vom Staat erhalten [haben], dass es schon ihre Arbeit gefährdet“⁴¹ hat, mussten die Verwaltungsstrukturen der Minderheiten meist mit ehrenamtlichem Personal aufrechterhalten werden. Zwar war es den kommunalen Selbstverwaltungen fakultativ erlaubt, Minderheitenselbstverwaltungen finanziell zu unterstützen, dafür waren sie jedoch meist nicht in der Lage. Finanzielle Beiträge der Mutterländer der Minderheiten konnten nicht immer eingeworben werden. Außerdem verband § 5, Absatz 2 und 3 des Minderheitengesetzes die Wahl der Minderheitenselbstverwaltungen mit einer Registrierung der Wahlberechtigten in einem Wählerverzeichnis der Minderheit. Um eine doppelte Stimmabgabe zu verhindern, durften die in Minderheitenwahlverzeichnissen verzeichneten Personen ihre Stimme nur für Minderheitenlisten und nicht für die Liste der allgemeinen kommunalen Selbstverwaltung abgeben. Dies erforderte ein klares Bekenntnis für minderheitenpolitische Ziele und die ethnische oder nationale Gemeinschaft. Diese Maßnahmen führten offensichtlich zu einer Stärkung des Zusammenhalts der Minderheiten und der Identifikation mit der Gemeinschaft sowie den kulturellen

41 Ferenc Eiler: Ergebnisse und Probleme der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn. Dilemmas einer gesetzlichen Regelung. In: Der Donauraum 41 (2001) 3, 84–92, hier 90.

Zielen, da sich die Zahl der Minderheitenselbstverwaltungen von 760 im Jahr 1997⁴² auf 2.143 im Jahr 2014 beinahe verdreifacht hat.

Die Minderheitenpolitik tangierte auch die zusammenfassend als *Roma* bezeichnete ethnische Minderheit, die „eine ungemein vielschichtige Gruppe von Gemeinschaften und Individuen sind und für die viele der Bestimmungen des Minderheitengesetzes deutlich flexibilisiert werden müssen, um angemessen angewendet werden zu können“.⁴³ Obwohl sie die größte Minderheit des Landes waren und auch heute noch sind, „stellen sie *keine* homogene Gruppe dar. Vielmehr lassen sie sich nach regionalen, sprachlichen, religiösen, sozialen und kulturellen Kriterien unterscheiden und zwischen den einzelnen Gruppen existieren zum Teil erhebliche Differenzen und Widersprüche“.⁴⁴ Die gruppeninterne Heterogenität ergab sich zum einen aus einer soziokulturellen Differenzierung innerhalb dieser Gruppe, die durch Endogamie verstärkt wurde. „Außerdem existieren strikte Barrieren innerhalb der Gruppen, die sich als Roma oder Musiker definieren. Diese Gruppen können sowohl entlang der Trennlinien Beruf, Lebensstil, finanzielle Situation oder geographische Lage als auch entsprechend eines Klan- oder Verwandtschaftssystems unterschieden werden“.⁴⁵ Zum anderen war diese Vielfalt eine Folge der unterschiedlichen (Mutter)Sprachen, den Siedlungsgebieten und den Zeitpunkten der Einwanderung. All das behinderte ein einheitliches Agieren dieser hinsichtlich ihrer Chancengleichheit am stärksten benachteiligten Minderheit. Folgende Tabelle veranschaulicht die Zusammensetzung der gesamten ethnischen Gruppe entlang der zuletzt genannten Unterscheidungsmerkmale.

42 Anzahl der Minderheitenselbstverwaltungen 1997: Armenier 16, Bulgaren 4, Deutsche 163, Griechen 6, Kroaten 56, Polen 7, Roma 421. Ebenda, 87–88.

43 Claude *Cahn*: Smoke and Mirrors. Roma and Minority Policy in Hungary. In: Der Donauraum 41 (2001) 3, 101–108, hier 104.

44 *Mihok* 150. Hervorhebung im Original. Siehe auch István *Kemény*: Linguistic Groups and Usage among the Hungarian Gypsies/Roma. In: Ebenda, 28–34.

45 Péter *Szuhay*: Self-Definitions of Gypsy Ethnic Groups: In: The Gypsies/The Roma in Hungarian Society. Ed. Ernő Kállai. Budapest 2002, 24–27, hier 24.

Tabelle 4: Die Gruppe der Roma nach ihren wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen⁴⁶

Bezeichnung der Gruppe	(Mutter-)Sprachen	Einwanderung in das Karpatenbecken	Siedlungsgebiet	Anteil an der Gesamtgruppe
Romungro (Ungarische Roma)	Überwiegend Ungarisch (ursprünglich: Romanes), aber auch noch Dialekte wie Gurvari Romani, Romungro Romani, Vend Romani, Veršend Romani	15.-16. Jahrhundert	Budapest, Nordungarn, Transdanubien	ca. 70%
Oláh-cigány	Romanes (Lovara)	19.-20. Jahrhundert	Südliches Transdanubien	ca. 20%
Beás-cigány	Archaischer rumänischer Dialekt	19.-20. Jahrhundert	Komitate Somogy, Tolna, Baranya	ca. 9%
Sinti	Sinte-Romani	15. Jahrhundert	Westungarn	ca. 1%

46 *Mihók* 151; *Andrea Óhídy* – *Juliana Orsós*: Integration durch Bildung? Die Bildungssituation von Roma in Ungarn. In: Die Bildungssituation von Roma in Europa. Hgg. Sabine Hornberg, Christian Brüggemann. Münster 2013, 147–168, hier 147; *Melani Barlai* – *Florian Hartleb*: Die Roma in Ungarn. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2009/29–30, 33–29, hier 34–35; *Romlex*. <http://romani.uni-graz.at/romlex/dialects.xml> (17. Januar 2015).

Die Fraktionalisierung der Gruppe der Roma führte dazu, dass im Jahr 1992 etwa 100 Roma-Verbände registriert waren, „die mehr oder minder miteinander konkurrier[t]en und auf diese Weise ihre Durchsetzungskraft selbst schmälert[e]n“.⁴⁷ Diese Binnenkonkurrenz, die nicht nur mit der organisierten Vertretung lokaler Interessen erklärt werden kann, existierte auch in der Folgezeit, wie das Beispiel der Kommunalwahlen des Jahres 2014 verdeutlicht. Hier traten insgesamt 52 Roma-Verbände⁴⁸ zur Wahl an, von denen 41 Verbände⁴⁹ mindestens ein Mandat erhielten. Die mit Abstand größte Zustimmung erhielt mit 235.748 Stimmen und 2.453 Mandaten die Koalition *Lungo Drom*.

Wichtiger noch als die Fragmentierung der Roma-Minderheit war der Umstand, dass bei dieser Gruppe sowohl die klassische Minderheitenpolitik als auch der kollektivrechtliche Ansatz an ihre Grenzen stießen. Die Bewahrung der Identität der Mehrheit der Roma konnte nicht auf einen Spracherhalt abzielen, da die meisten von ihnen Ungarisch als Muttersprache hatten. Auch deckten sich ihre primären Anforderungen nicht mit jenen der nationalen Minderheiten, da bei ihnen die Nicht-Diskriminierung und Verbesserung ihrer sozioökonomischen Lage im Vordergrund stand.⁵⁰ Die Institution der Minderheitenselbstverwaltung – von denen über die Hälfte auf Roma entfiel –, erwies sich aber als ein wenig geeignetes Instrument zur Erreichung dieser Ziele, da sie weder über die finanzielle Ausstattung noch über eine weitgehende zivilgesellschaftliche Verankerung verfügten. Als negativ erwies sich auch, dass die Roma über keinen Mutterstaat verfügten, der finanzielle Unterstützung sowie einen kulturbewahrenden ideellen und personellen Austausch hätte bereitstellen können.

47 *Mihok* 70.

48 Siehe hierzu *Nemzeti Választási Iroda*. <http://www.valasztas.hu/dyn/onk14/szavossz/hu/topszavnemz.html> (19. Januar 2015).

49 Ebenda.

50 Vgl. *Martin Kovats*: The political significance of the first National Gypsy Minority Self-government in Hungary. In: *Contemporary Politics* 6 (2000) 3, 247–262.

Zwar wurden 1995 mehrere Regierungsbeschlüsse⁵¹ und im Juli 1997 ein Aktionsprogramm⁵² zugunsten der Roma verabschiedet, das „mittelfristige Lösungen für eine Verbesserung [ihrer] Lage in den Bereichen Bildung, Beschäftigung, landwirtschaftliche Tätigkeiten, soziale Angelegenheiten, Gesundheitswesen und Zugang zu Wohnraum“⁵³ anstrebte. Jedoch angesichts der Alltagsdiskriminierung, welche die EU-Kommission in ihren Fortschrittsberichten stets kritisiert hatte, rückten ab 1999 die Roma-Integration und eine intensiviertere Anti-Diskriminierungsstrategie in den politischen Fokus. Der Regierungsbeschluss Nr. 1047 aus dem Jahr 1999⁵⁴ knüpfte an das Aktionsprogramm von 1997 an, und es wurde ein interministerielles Komitee für Roma-Fragen gegründet, um ihre sozialen, bildungspolitischen und finanziellen Zielsetzungen zu unterstützen. In der Folgezeit wurden zahlreiche staatliche Institutionen ins Leben gerufen, die bei der Beseitigung diskriminierender Rahmenbedingungen, Maßnahmen und Situationen helfen sollten. Hierzu gehörten unter anderem die Ernennung eines Staatssekretärs für Roma-Fragen und die Einrichtung eines Rats für Roma-Angelegenheiten (2002), der neue Regierungsbeschluss 1021/2004 zur Förderung der sozialen Integration, die Einsetzung eines Staatssekretärs für Chancengleichheit im Ministerium für Arbeit und Soziales mit einer Abteilung für Roma-Integration auf dem Arbeitsmarkt (2006) und die Gründung eines Interministeriellen Komitees für Roma-Angelegenheiten (2008).⁵⁵ Eine der wichtigsten Maßnah-

51 Government Resolutions No. 1125/1995 (XII. 12.) on the most urgent tasks related to the situation of the Gypsy minority; No. 1120/1995 (XII. 7.) on the establishment of the Coordination Council for Gypsy Affairs; No. 1121/1995 (XII. 7.) on the foundation of the Public Foundation for Hungarian Gypsies. <http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/hungary.htm> (17. Juni 2015); *Council of Europe: Report Submitted by Hungary Pursuant to Article 25, Paragraph 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. ACFC/SR(1999)010, 31.

52 Regierungsbeschluss 1093/1997. Ebenda.

53 *Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt 1997*. Brüssel 1998, 12.

54 http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Hungary/Hungary_RomaProg_English.htm (19. Januar 2015).

55 *Council of Europe: Third Report of the Republic of Hungary on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe*. ACFC/SR/III(2009)007.

men wurde mit dem Gesetz XLIII/2008 eingeführt, das die Sprachen Romani und Beash unter den Schutz der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen stellte.⁵⁶ Dies gestattete einem Teil der Roma-Minderheit die Benutzung der Minderheitensprachen im Bildungs- und Justizwesen, in der Verwaltung und den Medien und ermöglicht in Verbindung mit der Selbstverwaltung den Betrieb von Minderheitenschulen sowie die Bewahrung von Sprache, Kultur und Traditionen. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2010 blieb die ungarische Minderheitenpolitik insgesamt weitgehend konstant, auch wenn eine Schwerpunktsetzung auf die Roma zu konstatieren war. Eine nationale Roma-Strategie, deren Aufgabe es war, Armut, Ausgrenzung und Spannungen zu beseitigen, wurde durch eine Roma-Strategie auf EU-Ebene ergänzt. Ungarn nutzte nämlich „den Vorsitz des Rates der Europäischen Union dazu, auch minderheitenrelevante Themen jenseits des Schutzes ungarischer Minderheiten in den Nachbarländern aufzugreifen, insbesondere hinsichtlich der Ausweitung der EU-Strategie zur Integration der Roma“.⁵⁷ Das ungarische Projekt einer Roma-Strategie war ein Erfolg der Ratspräsidentschaft, denn sie führte zu einem EU-Rahmenplan zur Integration der Roma.⁵⁸

Das 2011 in Kraft getretene Grundgesetz Ungarns, das die bis dahin gültige Verfassung ablöste, änderte den Rahmen der Minderheitenpolitik nur in wenigen Punkten maßgeblich. Zunächst wurde die Terminologie erneut geändert und der Minderheitenbegriff durch den der *Nationalitäten* ersetzt. Weiterhin wurde der Minderheiten-Ombudsmann zum Stellvertreter des Ombudsmanns für Grundrechte *degradiert* (Artikel 30, Absatz 3), was als Bedeutungsverlust interpretiert werden konnte. Schließlich wurde die Teilnahme der Minderheiten an der Parlamentsarbeit festgelegt, wobei sie noch immer kein von der Sperrklausel befreites Mandat zugesprochen bekamen. Das Gesetz CCIII/2011, Sektion 18, über die Wahl von Parlamentsabgeordneten

56 Ebenda.

57 Manuela Riedel: Minderheitenschutz in EU-Erweiterungsprozessen. Wiesbaden 2012, 172.

58 Europäische Kommission: EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020. KOM(2011)173.

bestimmte vielmehr, dass Minderheiten an der Parlamentsarbeit beteiligt werden mussten und nationale Minderheitenlisten aufstellen konnten. Minderheiten, von deren Liste kein Kandidat die Fünf-Prozent-Hürde überwand, schickten den Erstplatzierten als Fürsprecher mit muttersprachlichem Rede-, aber ohne Stimmrecht ins Parlament. Kritisiert wurde dabei nicht nur von Minderheitenvertretern, sondern auch von der Venedig-Kommission die relativ frühe Wählerregistrierung, welche die Voraussetzung einer Stimmabgabe für eine Minderheitenliste war. Die Kommission und die OSZE/ODIHR waren der Ansicht, „dass es vorzuziehen wäre, den Wählern von den nationalen Minderheiten noch am Wahltag die Entscheidungsmöglichkeit einzuräumen, zwischen Nationalitätenlisten und Parteilisten zu entscheiden“.⁵⁹

Das ebenfalls 2011 novellierte Nationalitätengesetz Nr. CLXXIX wurde insgesamt positiv rezipiert. Die Venedig-Kommission hob hervor, dass das Gesetz „Ungarns international anerkanntes Engagement im Minderheitenschutz bekräftigt“, und „seine Besonderheiten [...] positiv und zu begrüßen“ sind. Gleichzeitig bedauerte sie, dass das Gesetz „exzessiv detailliert“⁶⁰ war und folgerte, es könnten bei der Umsetzung Probleme auftreten. Diese Befürchtung war nachvollziehbar, denn in den vorangegangenen 25 Jahren waren weder alle Minderheiten gleichermaßen noch jede einzelne Minderheit stets in der Lage, den existierenden Rechtsrahmen voll auszufüllen. Dieser Umstand war zum einen auf finanzielle Probleme zurückzuführen, die ein derart ausgefeiltes Mehrebenensystem zwangsläufig mit sich bringt. Zum anderen waren die ungenügend entwickelten zivilgesellschaftlichen Strukturen und das oft mangelnde Engagement seitens der Minderheitenbevölkerung ein Umsetzungshindernis. Die Minderheitenpolitik setzte nämlich nicht nur auf aktive Führungspersonlichkeiten, sondern auch auf ein aktives zivilgesellschaftliches Fundament als Adressat, das jedoch in der gesamten ungarischen Gesellschaft wie auch in den Minderheitengemeinschaften wenig ausgeprägt war. Diese Fokussierung brachte der Minderheitenpolitik manchmal den Vorwurf ein, lediglich eine Schau-

59 *European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the Act of the Rights of Nationalities of Hungary*. CDL-AD(2012)011. Strasbourg, 19 June 2012, 13.

60 Ebenda, 17.

fensterinstitution zu sein, die den ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten durch Vorbildfunktion helfen solle. Auch wenn der Minderheitenpolitik die Vorbildfunktion nicht abgesprochen werden kann, war sie in erster Linie doch eine in vielen Punkten erfolgreiche binnenungarische Politik, die von einer Politik gegenüber den ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten ergänzt wurde.

Ungarns *kin-state* Politik

Der Ansatz, den Schutz der ungarischen Bevölkerungsgruppen in den Nachbarstaaten einem allgemeinen minderheitenpolitischen Konzept anzupassen und diese Gruppen in irgendeiner Form mit dem ungarischen Staat zu verbinden, war bereits Ende der 1980er Jahre Gegenstand ungarischer Politik. Deutlich wurde dies bei der Proklamation der Republik Ungarn, in welcher der damalige Staatspräsident den neuen, sich demokratisierenden Staat als eine Republik bezeichnete, in der „unsere ungarischen Landsleute und unsere Landsleute anderer Nationalitäten ihr Auskommen und Glück finden und die sie als ihr sicheres Zuhause ansehen können. Die neue Republik fühlt ihre Verantwortung für das Schicksal der Ungarn, die außerhalb unserer Grenzen leben, und fördert die Pflege ihrer Beziehungen mit Ungarn“.⁶¹ Demgemäß fand sich in der revidierten Verfassung von 1989 nicht nur das Bekenntnis zu den inländischen nationalen Minderheiten, sondern auch die Verantwortung für die Konnationalen in den Nachbarstaaten: „Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der jenseits ihrer Grenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihres Kontakts mit Ungarn.“⁶² Ungarn war mit dieser Verfassungsbestimmung ein Vorreiter im östlichen Europa; die meisten ehemals sozialistischen Staaten folgten dieser ethnopolitischen Zielsetzung und verankerten verfassungsrechtlich ihre Verantwortung als Mutterstaat beziehungsweise *kin-state* mit unterschiedlichen Formulierungen: Rumänien in

61 *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.

62 Verfassung § 6, Absatz 3. *Küpper*: Die ungarische Verfassung, 123.

Artikel 7, die Slowakei ab 2001 in Artikel 7a, Polen in Artikel 6, Absatz 2, Serbien ab 2006 in Artikel 13, Kroatien in Artikel 10, Slowenien in Artikel 5 und die Ukraine in Artikel 12. Bei all diesen Staaten spiegelte sich darin der Wunsch wider, eine grenzüberschreitende Verbindung der eigenen Volksgruppe herbeizuführen, ohne territoriale Ansprüche zu erheben.

In Ungarn wurde die neue postsozialistische Minderheitenaußenpolitik bekräftigt, als Ministerpräsident Antall im Jahr 1990 betonte, er wünsche „in der Seele“ Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn zu sein.⁶³ Diese damals teils heftig kritisierte und auf Deutsch oft falsch wiedergegebene beziehungsweise interpretierte Aussage⁶⁴ bedeutete allerdings sowohl die Anerkennung der Staatsgrenzen als auch den Willen, für die Interessen der Ungarn im Donau-Karpatenraum einzutreten und entsprach dem Sinn der Verfassung. Dennoch eröffnete sich damit ein Spannungsverhältnis zwischen einer Minderheitenaußen- und Ethnopolitik, das sich auch mit Hilfe der bilateralen Nachbarschafts- beziehungsweise Grundlagenverträge der 1990er Jahre kaum auflösen ließ.⁶⁵ Zwar versuchte Ungarn, einen möglichst hohen Minderheitenschutzstandard für die ungarischen Minderheiten in diesen bilateralen Abkommen festzuschreiben, aber insbesondere Rumänien und die Slowakei „scheuten [sich], die ohnehin nur schwach ausgeprägten europäischen Minderheitenschutzstandards den magyarischen Minderheiten vertraglich zuzusichern“.⁶⁶ Dennoch konnte Ungarn auf

63 „Ich wünsche, Regierungschef von zehn Millionen ungarischen Staatsbürgern, in der Seele und in Gefühlen jedoch Ministerpräsident von fünfzehn Millionen Magyaren zu sein.“ Zitiert von Zsolt K. Lengyel: *Das Bild der deutschen Publizistik vom Systemwandel in Ungarn. September 1993 – April 1994*. In: *Ungarn-Jahrbuch 21 (1993/1994)* 89–110, hier 100, Fußnote 77.

64 Vgl. Zsolt K. Lengyel: *Emigráció, szórvány, hungarológia. Válogatott írások 1985–2012*. Budapest 2012, 89–90; *Ders.: Tükrözés és torzulás. Magyarország és a magyar kisebbségek képe a német politikai irodalomban 1993–1994*. Budapest 2014, 71, 100–101, 118, 216, 231.

65 Ralf Thomas Göllner: *Die Europapolitik Ungarns von 1990 bis 1994. Westintegration, mitteleuropäische regionale Kooperation und Minderheitenfrage*. München 2001, insbesondere 153–243.

66 Herbert Küpper: *Völkerrecht, Verfassung und Außenpolitik*. In: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 58 (1998) 239–289, hier 280.

dieser Grundlage zumindest mit Kroatien, Slowenien sowie der Ukraine, Anfang des Jahrtausends auch mit Serbien ein wechselseitiges Einvernehmen erzielen.

Tabelle 5: Ungarische Minderheiten in den Nachbarstaaten⁶⁷

	Zählung 1 (im Jahr)	Anteil an Gesamtbe- völkerung	Zählung 2 (im Jahr)	Anteil an Gesamtbe- völkerung
Kroatien	22.355 (1991)	0,5%	16.595 (2001)	0,4%
Österreich	–	–	20.000–30.000 (2001)	0,5%
Rumänien	1.622.364 (1992)	7,1%	1.433.073 (2002)	6,6%
Serbien			293.299 (2002)	3,6%
Slowakei	567.296 (1991)	10,7%	520.528 (2001)	9,7%
Slowenien	8.000 (1991)	0,4%	6.243 (2002)	0,3%
Ukraine	–	–	156.600 (2001)	0,3%
Gesamt	–	–	2.446.338–2.456.338	

Doch weder die ablehnende rumänische und slowakische noch die kooperativere Haltung der anderen Nachbarstaaten boten geeignete Voraussetzungen für eine deutliche Verbesserung der Situation der dort lebenden Ungarn. Das inzwischen immer öfter etablierte Instrument der grenzüberschreitenden Kooperation in Form euroregionaler Zusammenschlüsse⁶⁸ bot zwar auf lokaler Ebene gewisse Chancen, den grenznah lebenden Magyaren in den Nachbarstaaten kulturpolitisch-

67 Angaben nach *Minderheitenrechte in Europa* 255, 367, 418, 488–489, 502, 519, 587.

68 Siehe beispielsweise Ralf Thomas Göllner: Die Euroregion Donau-Kreisch-Marosch-Theiß. Grenzüberschreitende Netzwerke als regionalpolitische Entwicklungsstrategie im europäischen Kontext. In: Ungarn-Jahrbuch 29 (2008) 319–374.

administrative Unterstützung zukommen zu lassen, war aber kein Ersatz für eine ethnopolitische Strategie, wie sie einige Nachbarstaaten bereits implementiert hatten. So unternahm zu Beginn des Jahrtausends die damalige Regierung einen weiteren ethnopolitischen Schritt, der auf einen Identitätserhalt, die Verbesserung des Lebensstandards der Auslandsungarn in ihrem Heimatland und eine verringerte Auswanderungsbereitschaft durch eine grenzüberschreitende Rekonstituierung des eigenen Ethnikums abzielte. Das Parlament verabschiedete im Juni 2001 mit den Stimmen fast aller Parteien ein als *Statusgesetz*⁶⁹ bezeichnetes Vergünstigungsgesetz als weiteres Element der aktiver werdenden Ethnopolitik. Damit gehörte Ungarn zu den letzten Staaten des Raumes, die ein derartiges Gesetz erlassen haben, um für die Belange ihrer Konnationalen einzutreten.⁷⁰ Die Magyaren in den Nachbarstaaten sollten insbesondere in den Bereichen Bildung, Kultur, Wissenschaft, in der Sozial- und Krankenversicherung sowie im öffentlichen Verkehrswesen Vergünstigungen und vor allem einen bevorzugten, aber zeitlich beschränkten Zugang (Artikel 15) zum ungarischen Arbeitsmarkt erhalten. Der Kreis der Vorteils- und Anspruchsberechtigten sollte mit Hilfe einer Registrierung in ihren Heimatländern erfolgen.

Im Fokus der Kritik insbesondere der Slowakei und Rumäniens, aber auch der Venedig-Kommission und der EU standen die Implementierung des ethnisch-kulturellen Distinktionskriteriums, verbunden mit seiner exterritorialen Wirkung bei einer gleichzeitigen

69 Nur der Verband Freier Demokraten (*Szabad Demokraták Szövetsége*) stimmte gegen das Gesetz. Dessen Wortlaut: *European Commission for Democracy Through Law: Act LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring States*. CDL(2002)77. Strasbourg, 30 May 2002.

70 Folgende Staaten hatten bereits vergleichbare Bestimmungen erlassen: Österreich (1979), Slowakei (1997), Rumänien (1998), Russland (1999), Bulgarien (2000), Italien (1991/2001), Griechenland (1998) und Slowenien (1996/2002); später kamen Polen (2007) und Serbien (2009) hinzu. Vgl. *European Commission for Democracy Through Law: Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*. Collection of Laws. CDL(2001)96. Strasbourg, 15 October 2001; *European Commission for Democracy Through Law: Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State*. CDL-INF(2001)19. Strasbourg, 22 October 2001; *European Commission for Democracy Through Law: The Protection of National Minorities by Their Kin-State*. CDL-STD(2002)032. Athens, 7–8 June 2002.

territorialen Einschränkung.⁷¹ Während das slowakische Gesetz feste Vorgaben formulierte – so war zum Beispiel die nachgewiesene slowakische Nationalität oder ethnische Abstammung sowie ein slowakisches kulturelles und sprachliches Bewusstsein (§ 2, Absatz 2) notwendig –, übertrug die ungarische Politik die Entscheidungsbefugnis den ungarischen Minderheitenorganisationen in den Nachbarländern. Diese sollten denjenigen einen *Ungarnausweis* ausstellen, die „sich als der ungarischen Nation zugehörig erklär[t]en“.⁷² Damit setzte die ungarische *kin-state*-Politik das bereits in der Minderheitenpolitik eingeführte Prinzip der nationalen Selbstzuordnung um, beschränkte es jedoch auf fast alle ehemals ungarischen Gebiete. Diese Gemengelage bestand aus

1. der individuellen Selbsterklärung, die ohne harte Vorgaben Raum für Missbrauch ließ;
2. der Übertragung eigentlich hoheitlicher Feststellungsbefugnisse auf die Minderheitenorganisationen in den Nachbarländern, weshalb das Gesetz eine unangemessene exterritoriale Wirkung entfaltete;
3. der Beschränkung der Staaten, auf die das Gesetz anzuwenden war, denn Österreich war ausgenommen, was einerseits diskriminierend war, andererseits den allerdings unbegründeten Verdacht einer territorialen Revisionspolitik hervorrief;
4. der Diskriminierung nicht-ungarischer Bürger in den Nachbarstaaten, die aufgrund ihrer ethnischen Identität von den Vorteilen des Vergünstigungsgesetzes ausgeschlossen waren; dies entsprach nicht europäischen Normen.

Diese Zielsetzungen führten zu massiven internationalen Protesten. Insbesondere die Slowakei und Rumänien verdächtigten die ungarische Politik revisionistischer Absichten; dabei dürften jedoch innen-

71 Zur Analyse und Diskussion: *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Eds. Zoltán Kántor [u. a.]. Sapporo 2004; *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Ed. Osamu Ieda. Sapporo 2006.

72 *European Commission for Democracy Through Law: Act LXII of 2001 on Hungarians Living in Neighbouring States*. CDL(2002)77. Strasbourg, 30 May 2002, Artikel 1, Absatz 1.

politische Erwägungen in beiden Ländern wichtiger gewesen sein, als der tatsächliche Verdacht des Revisionismus.

Aus ungarischer ethnopolitischer Sicht hatte das Gesetz neben einer historisierenden vielmehr eine rationale, die gesamteuropäische Entwicklung perzipierende, sowie eine innenpolitische, konservative Wählerschichten mobilisierende Funktion. Es war ein wichtiges Element des ethnopolitischen Konzepts, denn das „Statusgesetz antizipierte die Situation nach Ungarns Beitritt zur Europäischen Union. Es war eine Antwort auf das Szenario, in dem Ungarn ein Mitglied der Europäischen Union ist, während es einige seiner Nachbarn nicht sind“.⁷³ Der EU- und der absehbare Schengen-Beitritt drohte die Freizügigkeit der Ungarn aus den meisten Nachbarstaaten zu beschränken, denn es war bereits absehbar, dass lediglich die Slowakei in der ersten Beitrittsgruppe sein würde. Dies erklärt auch, weshalb das Statusgesetz laut Artikel 1, Absatz 1 nicht auf Österreich angewendet wurde, denn das hätte den EU-Beitritt wegen des Diskriminierungsverbots gefährdet. Für die von Reisebeschränkungen betroffenen Magyaren bot der Ungarnausweis daher eine Lösung, die Freizügigkeit nach Ungarn dennoch erhalten zu können. Außerdem sollte ihnen das Statusgesetz durch die Vergünstigungen in Ungarn sowie die Unterstützung in ihrem Heimatland den Anreiz nehmen, nach Ungarn auszuwandern. Das finanzielle Angebot für den Ausbau der Schulausbildung sowie der kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten im Heimatland sollte auch die Assimilierung der Ungarn in den Nachbarstaaten verhindern.

Die internationalen Proteste, die Stellungnahme sowie die Empfehlungen der Venedig-Kommission, um die der damalige rumänische Premierminister Adrian Năstase gebeten hatte, führten dazu, dass „Ungarn im Dezember 2001 und Januar 2002 Durchführungsbestimmungen zum Statusgesetz [erließ], die im wesentlichen mit diesen Empfehlungen vereinbar“⁷⁴ waren. Nach einem Regierungswechsel in Ungarn wurde im Juni 2003 durch das Gesetz LVII/2003 eine Novelle des Sta-

73 Herbert Kupper: Hungary's Controversial Status Law. In: *The Hungarian Status Law* 313–327, hier 314.

74 *Europäische Kommission*: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Ungarns auf dem Weg zum Beitritt. SEK(2002)1404. Brüssel, 9. Oktober 2002, 32.

tusgesetzes verabschiedet, und „obwohl nur wenige Änderungen eingeführt wurden, verflüchtigte sich der Konflikt, und das Gesetz wurde in Rumänien, der Slowakei, der Ukraine, Serbien Kroatien und Slowenien realisiert“.⁷⁵ Eine der wichtigsten Änderungen war die Entkoppelung der Erteilung befristeter Arbeitserlaubnisse von der ethnischen Zugehörigkeit. Nichtsdestotrotz „regte das ungarische Statusgesetz [sogar] Änderungen des slowakischen Statusgesetzes an. 2005 verabschiedete der Slowakische Nationalrat eine Änderung des Gesetzes über die Ausgebürgerten Slowaken (jetzt richtig bezeichnet als „Auslandsslowaken“), die ein Amt für die Auslandsslowaken einrichtete [...]. Das Amt stellt auch das Zertifikat der ethnischen Slowaken im Ausland aus“.⁷⁶ Insofern wurde die einst kritisierte ungarische Ethnopolitik für die Slowakei sogar beispielhaft, auch wenn für sie und für Rumänien jeweils andere Bestimmungen galten als für die Ukraine, Serbien, Kroatien und Slowenien, die keine Sonderregelungen beansprucht hatten.

Tabelle 6: Rückgang der ungarischen Bevölkerung in den Nachbarregionen in den 1990er Jahren⁷⁷

Herkunftsgebiet	Veränderung der Bevölkerungszahl	Natürlicher Rückgang	Abwanderungen	Assimilation
Siebenbürgen	-193.000	-100.000	-106.000	+8.000
Slowakei	-47.000	-12.000	-2.000	-34.000
Vojvodina	-50.000	-30.000	-50.000	-5.000
Karpato-Ukraine	-4.000	-5.000	-4.000	+5.000

75 Andreea Udrea: A kin-state's responsibility: Cultural identity, recognition, and the Hungarian status law. In: *Ethnicities* 14 (2014) 2, 324–346.

76 Dagmar Kusá: The Slovak question and the Slovak answer: Citizenship during the quest for national self-determination and after. In: *Citizenship Policies in the New Europe*. Eds. Rainer Bauböck [u. a.]. Amsterdam 2009, 275–303, hier 293.

77 László Gyurgyík – István Horváth – Tamás Kiss: Demográfiai folyamatok, etno-kulturális és társadalmi reprodukció. In: *Határon túli magyarság a 21. században*. Hg. Botond Bitskey. Budapest 2010, 69–123, hier 95. Mathematische Ungereimtheiten im Original. Tabelle dient nur zur Abbildung von Größenordnungen und Trends.

Tabelle 7: In Ungarn lebende ausländische Staatsbürger nach Herkunftsland 2001–2008⁷⁸

Herkunftsland	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kroatien	917	931	800	902	837	778	813	852
Österreich	694	785	750	780	544	1.494	2.225	2.571
Rumänien	41.561	44.977	47.281	55.676	67.529	66.183	66.951	65.836
Serbien	12.664	11.975	11.693	12.367	13.643	12.111	12.638	17.186
Slowakei	1.576	2.213	1.536	2.472	1.225	3.597	4.276	4.944
Slowenien	82	88	65	81	34	79	115	133
Ukraine	8.947	9.835	9.853	13.096	13.933	15.337	15.866	17.289
Nachbarländer	66.359	70.716	71.913	85.293	97.711	99.579	102.769	108.811
Europa gesamt	93.197	97.640	98.230	110.915	122.261	130.535	140.827	146.145
Asien	12.603	14.401	13.480	14.715	15.121	18.543	19.733	22.356
Amerika	2.488	2.557	2.434	2.535	2.667	2.989	3.075	3.557
Afrika	1.233	1.318	1.281	1.455	1.556	1.800	1.783	1.913
Sonstige/unbekannt	507	513	463	489	548	563	612	726
Insgesamt	110.028	116.429	115.888	130.109	142.153	154.430	166.030	174.697

78 Áron Kincses: A Kárpát-medence országaiból Magyarországra tartó vándorlások demográfiai és geográfiai vonatkozásai, 2001–2008. In: Demográfia 53 (2010) 2–3, 205–233, hier 210.

Nach dem EU-Beitritt Ungarns eröffneten sich der ungarischen Ethnopolitik neue Möglichkeiten der Einbeziehung der Konnationalen. Zwar hatten die Ungarn aus den Nachbarstaaten bereits seit Verabschiedung des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 1993 Privilegien beim Erwerb der ungarischen Staatsbürgerschaft, die in den Folgejahren stufenweise noch erweitert worden waren. Doch angesichts der offensiven Handhabung der doppelten Staatsbürgerschaft insbesondere in Rumänien forderten Vertreter der ungarischen Minderheiten vor allem aus Siebenbürgen auch von Ungarn die aktive Umsetzung der doppelten Staatsbürgerschaft. So zielten in der Folgezeit insbesondere die konservativen Parteien auf eine erleichterte Naturalisierung von Auslandsungarn durch die Schaffung der Möglichkeit „der Einbürgerung ethnischer Ungarn auch dann, wenn sie ihren Wohnsitz außerhalb Ungarns beibehalten“.⁷⁹ Diese seit der Jahrtausendwende immer wieder diskutierte Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft gipfelte Ende 2004 in einer gescheiterten Volksabstimmung über dieses juristisch umstrittene Modell,⁸⁰ das von den regierenden sozialliberalen Parteien abgelehnt und von der konservativen Opposition befürwortet wurde. Die „Scheidelinie des ungarischen Parteiensystems entlang ethnisch-kultureller versus bürgerlich-politischer Konzeptionen von Nationalität wurde hier nochmals bestätigt“,⁸¹ auch wenn die praktische Minderheitenpolitik allenfalls graduelle Unterschiede aufwies. So führte die sozialliberale Koalition im Jahr 2005 das Mutterland-Programm inklusive

79 Herbert *Küpper*: Ferneinbürgerung koethnischer Bevölkerungsgruppen am Beispiel Ungarns. In: Staatsbürgerschaft und Teilhabe. Bürgerliche, politische und soziale Rechte im östlichen Europa. Hgg. Katrin Boeckh [u. a.]. München 2014, 113–128, hier 120.

80 Ebenda. Auch Herbert *Küpper*: Die Volksabstimmung über die doppelte Staatsbürgerschaft für Auslandsungarn vor dem Verfassungsgericht. In: *Europa Ethnica* 61 (2004) 3–4, 82–96; *Ders.*: From the Status Law to the Initiative for ‘Dual Citizenship’: Aspects of Domestic Hungarian and International Law. In: *Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?* Hg. Osamu Ieda. Sapporo 2006, 159–182. Zur doppelten Staatsbürgerschaft und den Positionen einzelner Staaten Ende der 1990er Jahre André *Liebich*: Plural Citizenship in Post-Communist States. In: *International Journal of Refugee Law* 12 (2000) 1, 97–107.

81 Agnes *Batory*: Kin-state identity in the European context: citizenship, nationalism and constitutionalism in Hungary. In: *Nations and Nationalism* 14 (2010) 1, 31–48, hier 42.

eines Mutterland-Fonds ein, mit deren Hilfe die ungarische Identität der Konnationalen gefördert und eine Naturalisierung erleichtert werden sollte.

Die doppelte Staatsbürgerschaft rückte jedoch erst nach den Parlamentswahlen des Jahres 2010 wieder in den legislativen Fokus, als das konservative Parteienbündnis die absolute Parlamentsmehrheit errang. Die Verabschiedung des neuen Grundgesetzes 2011 fasste die ursprünglich eher weich formulierte Verantwortung Ungarns für die Magyaren in den Nachbarstaaten konkreter: „Ungarn trägt unter Berücksichtigung des Zusammenhalts der einheitlichen ungarischen Nation Verantwortung für das Schicksal der jenseits seiner Grenzen lebenden Ungarn, fördert den Erhalt und die Entwicklung ihrer Gemeinschaft [...] und ihr Wohlergehen in ihrer Heimat sowie fördert ihre Zusammenarbeit untereinander und mit Ungarn.“⁸² Dies verpflichtete den Staat zur Kontaktpflege und implementierte als „ein obligatorisches Ziel: die Förderung des Wohlergehens in den traditionellen Siedlungsgebieten, das heißt, die magyarischen Minderheiten soll[t]en in ihren Wohngebieten stabilisiert werden. Ziel [war] es damit, Abwanderung zu verhindern, einschließlich der Abwanderung nach Ungarn selbst“.⁸³ In diesem Zusammenhang wurde im Jahr 2010 auch der Gábor Bethlen Fond als staatlicher Finanzfond ins Leben gerufen, der eben dieser ethnopolitischen Prämisse eine finanzielle Basis geben sollte. Sein explizites Ziel war es, „dem jenseits der Grenzen lebenden Ungarntum – individuell und gemeinschaftlich – Zuwendungen anzubieten, die es ihm ermöglichen, für sein Wohlergehen in seiner Heimat zu sorgen, finanziell und geistig zu gedeihen, seine Sprache und Kultur zu bewahren und weiter zu entwickeln, mit seinem Mutterland sowie untereinander vielseitige Beziehungen aufrechtzuerhalten und zu stärken“.⁸⁴ Die Tabellen 6 und 7 verdeutlichen, weshalb die ungarische *kin-state*-Politik

82 Grundgesetz Ungarns vom 25. April 2011, Artikel D). Zitiert nach Herbert Küpper: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. Frankfurt am Main [u. a.] 2012, 202–203.

83 Küpper: Ferneinbürgerung, 117.

84 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról. In: Magyar Közlöny (2010) 201, 31797–31803, hier 31797. Übersetzung des Verfassers.

dieses seit der Wende stets, jedoch in unterschiedlicher Intensität verfolgte Ziel derart hervorgehoben hat, und neben finanzieller, politischer, kultureller und moralischer Unterstützung auch zur doppelten Staatsbürgerschaft in Form der Ferneinbürgerung griff.

Aus juristischer Perspektive umstritten, war die doppelte Staatsbürgerschaft auf internationaler Ebene weder geregelt noch einheitlich angewendet. So hatten bereits in den 1990er Jahren zahlreiche Staaten im östlichen Europa die doppelte Staatsbürgerschaft – manchmal auch in Form der Ferneinbürgerung – mit oder ohne Ausnahmen eingeführt, stillschweigend akzeptiert oder zumindest ohne Sanktionen toleriert.⁸⁵ Rumänien beispielsweise hatte zwischen 1991 und 2009 die Ferneinbürgerung all jener Personen unabhängig von der ethnischen Zugehörigkeit ermöglicht, die vor dem 22. Dezember 1989 aus irgendwelchen Gründen die Staatsbürgerschaft verloren hatten.⁸⁶ „Rumänien hatte diese Politik explizit mit dem Argument rechtfertigt, dass Rumänien diese Provinz [Bessarabien, heute weitgehend identisch mit Moldova westlich des Dnjestr, R. T. G.] durch den berüchtigten Molotow-Ribbentrop-Pakt verloren hat.“⁸⁷ In diesem Zusammenhang ist erwähnenswert, dass „Rumäniens Gesetzgebung zur doppelten Staatsbürgerschaft auch andere Staaten in der Region beeinflusst hat und als Modell diente für die 2010er Änderung des Gesetzes über die ungarische Staatsbürgerschaft“.⁸⁸ Aber auch das slowakische Staatsbürgerschaftsgesetz erlaubte bis 2010 die doppelte Staatsbürgerschaft.

85 *Liebich*: Plural Citizenship; Szabolcs Pogonyi – Mária M. Kovács – Zsolt Körtvélyesi: The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe. EUDO Citizenship Observatory. RSCAS/EUDO-CIT-Comp. 2010/6.

86 *Legea cetățeniei române nr. 21/01-03-1991*, Artikel 11 und 37. In: Monitorul Oficial 1991/44 (6. März). Vgl. Constantin *Iordachi*: Dual Citizenship and Policies toward Kin minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova. In: *The Hungarian Status Law* 239–269; *Ders.*: Country Report: Romania. EUDO Citizenship Observatory. RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/19.

87 André *Liebich*: Dual citizenship, no problem? In: Dual citizenship for transborder minorities? How to respond to the Hungarian-Slovak tit-for-tat. Ed. Rainer Bauböck. EUI Working Paper RSCAS 2010/75, 29–32, hier 31. Siehe auch *Iordachi*: Dual Citizenship.

88 *Iordachi*: Country Report, 2.

Das 2011 in Kraft getretene neue ungarische Staatsbürgerschaftsgesetz formulierte in § 4, Absatz 3 unter anderem, dass nur nicht-ungarische Staatsbürger, deren Vorfahren ungarische Staatsbürger waren oder die ihre Abstammung aus Ungarn glaubhaft machen und ungarische Sprachkenntnisse nachweisen können, für eine bevorzugte Naturalisierung auf eigenen Antrag in Frage kamen. „Im Vergleich zu den alten Kriterien ist die ‚Glaubhaftmachung der Abstammung aus Ungarn‘ [...] als Alternative zu den ungarischen Vorfahren hinzugekommen. [...] Neu ist auch der Nachweis ungarischer Sprachkenntnisse [...] und trägt der Tatsache Rechnung, dass auf dem Gebiet Ungarns vor 1920 zahlreiche Ethnien lebten, nicht nur Magyaren; deren Abkömmlingen soll die Ferneinbürgerung ebenso wenig offen stehen wie Personen, die sich seit 1920 erfolgreich an den neuen Staat assimiliert haben.“⁸⁹ Dieser Ansatz unterschied sich sowohl vom früheren Konzept der Naturalisierung, als auch vom rumänischen Ansatz: „Ungarn machte eine mildere Version seines historischen Anspruchs geltend. Es bot die Staatsbürgerschaft nicht den Nachkommen all jener an, die einst Großungarn bewohnt haben, sondern nur denen, die sich auf die eine oder andere Weise für Ungarn halten. In dieser Hinsicht hat sich Ungarn viel gemäßiger (aber auch weniger bürgerlich) verhalten als Rumänien, das seine Staatsbürgerschaft all den Moldauern (und nicht nur den Rumänischsprachigen) anbietet, die von denen abstammen, die rumänische Staatsbürger waren, als die Moldau [...] in der Zwischenkriegszeit zu Rumänien gehörte.“⁹⁰

Die Verbindung des Prinzips des *ius sanguinis* mit Sprachkenntnissen sollte auf dem Weg der doppelten Staatsbürgerschaft die ungarische Nation grenzüberschreitend einigen, ohne jedoch territoriale Veränderungen anzustreben. Dieses Vorhaben stieß insbesondere in der Slowakei auf massive Ablehnung, und das bis dahin großzügige slowakische Staatsbürgerschaftsgesetz wurde dahingehend geändert, dass diejenigen slowakischen Staatsbürger die Staatsbürgerschaft verlieren sollten, die freiwillig eine andere Staatsbürgerschaft angenommen ha-

89 Küpper: Ferneinbürgerung, 121.

90 Liebich: Dual citizenship, no problem, 31.

ben.⁹¹ Dies richtete sich in erster Linie gegen die ungarische Minderheit, denn beispielsweise in Ungarn lebende Slowaken konnten sehr wohl die slowakische Staatsbürgerschaft als zweite annehmen. Als problematisch erwies sich die doppelte Staatsbürgerschaft für Ungarn auch in Österreich, wo Doppelstaatsbürgerschaften nur in bestimmten Fällen zulässig waren, und der Ukraine, deren Verfassung prinzipiell keine Doppelstaatsbürgerschaft erlaubte.

Nach Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft wurde auch das Gesetz CCIII/2011 über die Wahl der Parlamentsabgeordneten erlassen, das in Sektion 12, Absatz 3 festhielt, dass „Wähler ohne Wohnsitz in Ungarn ihre Stimme für eine Parteiliste abgeben können“,⁹² wenn sie sich zuvor als Wähler registriert haben. Damit erhielt die doppelte Staatsbürgerschaft eine zusätzliche innenpolitische Dimension, da fortan Staatsbürger, die nicht im Inland lebten, die Politik mitbestimmen konnten. „Die Venedig-Kommission und die OSZE/ODIHR begrüß[t]en im Prinzip die Möglichkeit für Bürger aus dem Ausland, ihre Stimme abzugeben, da dies die Universalität des Wahlrechts erhöht[e].“⁹³ Die Kommission gab aber zu bedenken, dass durch die große Zahl der im Ausland lebenden Ungarn das Verhältnis zwischen Inlands- und Auslandsungarn ungünstig auf den politischen Prozess in Ungarn wirken könnte. Die Venedig-Kommission sprach hier von fünf Millionen Auslandswählern, denen acht Millionen Inlandswähler gegenüberstanden. Die statistischen Angaben stützen diese Vermutung für den Donau-Karpatenraum nicht, wie Tabelle 5 verdeutlicht. Zudem schien „die Entscheidung des Gesetzgebers, das Wahlrecht der im Ausland lebenden Ungarn auf die Verhältniswahl [also die Listenwahl, R. T. G.] zu beschränken, [...] gerechtfertigt zu sein.“⁹⁴ In dem 2014 verkleinerten ungarischen Parlament wurden von den 199 Parlamentssitzen lediglich 93 über Landeslisten besetzt. Zudem waren die Hürden für dieses

91 Dagmar Kusá: Country Report: Slovakia. EUDO Citizenship Observatory. RSCAS/EUDO-CIT-CR 2013/11.

92 *European Commission for Democracy Through Law: Act CCIII of 2011 on the Elections of Members of Parliament of Hungary as of 3 March 2014.* CDL-REF(2014)037.

93 *European Commission for Democracy Through Law: Draft Joint Opinion on the Elections of Members of Parliament of Hungary.* CDL(2012)033, 11–12.

94 Ebenda, 12.

Wahlrecht – zuerst Beantragung der ungarischen Staatsbürgerschaft, dann Registrierung im Wählerverzeichnis für im Ausland lebende Staatsbürger, schließlich die Stimmabgabe in einer offiziellen ungarischen Vertretung – ziemlich hoch, so dass keine massive Beeinflussung der Parlamentszusammensetzung in Budapest durch die Auslandsungarn zu erwarten war. Die Auswertung der Parlamentswahl des Jahres 2014 stützt diese Vermutung, wie folgende Angaben⁹⁵ verdeutlichen: 2014 gab es in Ungarn 7.911.055 Wähler, zuzüglich 108.479 umgemeldete Personen und 28.161 in ausländischen Vertretungen arbeitende ungarische Wahlberechtigte. Hinzu kamen 193.793 zur Briefwahl berechtigte Staatsbürger. Im Wählerverzeichnis für Auslandsungarn haben sich 195.338 Personen registriert, allerdings hatten sich weltweit 231.864 Ungarn für eine Registrierung angemeldet. Diese Wähler ohne ungarische Meldeadresse dürften zu einem nicht unwesentlichen Teil Doppelstaatsbürger gewesen sein, die überwiegend aus Rumänien (99.628) und Serbien (29.144) angefragt hatten. Aus Kroatien hatten sich 240, aus Slowenien 50 gemeldet. Die Kategorie „Staaten, die eine doppelte Staatsbürgerschaft verbieten“, enthielt 4.194 Registrierungsanfragen und dürfte vor allem Ungarn aus der Slowakei und der Ukraine sowie möglicherweise Einzelfälle aus Österreich enthalten haben. Die restlichen 98.608 Anfragen kamen aus über 75 Staaten, beispielsweise aus Deutschland (2.283), den USA (1.123), Kanada (822) oder der Schweiz (645). Die insgesamt gemeldeten 195.338 registrierten Auslandsungarn hatten einen Anteil von rund 2,4 Prozent an der Wahlbevölkerung und nur rund 3,8 Prozent an den gültigen Stimmen. Insofern konnte keine spürbare Beeinflussung der ungarischen Parlamentswahl durch nicht in Ungarn lebende Doppelstaatsbürger festgestellt werden.

Fazit

Ungarn etablierte mit der Systemtransformation eine aktive Minderheitenpolitik, die sich in der Folgezeit dynamisch entwickelt hat. Es

95 Alle Angaben: *Nemzeti Választási Iroda*. http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/766/766_5.html (3. Februar 2015).

gelang, „[a]ngeregt einerseits durch die innere Motivation der Entscheidungsträger, aber auch der Minderheitenangehörigen und Vertreter, etwas machen zu wollen, etwas bewegen zu wollen“,⁹⁶ ein komplexes minderheitenpolitisches System zu etablieren. Dieses umfasste im regionalen und internationalen Maßstab ungewöhnliche Mechanismen zur Bewahrung der Identität, zur Förderung der kulturellen und sprachlichen Charakteristika der Minderheiten sowie der kollektiven Selbstorganisation. Die weit reichende Absicherung der nationalen und ethnischen Minderheiten in der Verfassung, in einem eigenen Minderheitenschutzgesetz sowie in zahlreichen einfachgesetzlichen Regelungen, die Übernahme der Verpflichtungen, die sich aus den europäischen und internationalen Vereinbarungen zum Minderheitenschutz sowie den bilateralen Grundlagenverträgen ergaben, bildeten die Stützpfeiler der ungarischen Minderheitenpolitik. Das kollektivrechtliche Konzept, umgesetzt im System der Minderheitenselbstverwaltung, sowie der Grundsatz der positiven Diskriminierung stellten die Kernelemente der ungarischen Minderheiten- und Ethnopolitik dar, die sich sowohl in der binnen- als auch der externen Sphäre wieder fanden.

Das System war trotz einiger Schwächen schlüssig, seine Vorteile überwogen trotz mancher rechtlicher Probleme seine Nachteile. Die Minderheitenpolitik verband mehrdimensionale Inklusionskonzepte mit der indispensable Identitätsbewahrung und Identitätsförderung und setzte auf ein System des Förderns und Forderns, verbunden mit Kompetenzübertragung, Eigenverantwortung sowie nationaler, regionaler und internationaler Netzwerkbildung. Die Minderheiten in Ungarn waren als staatsbildende Faktoren unerlässlicher Bestandteil der ungarischen Gesellschaft, folglich inkludiert, ohne assimiliert zu werden, sie bildeten eine eigene politisch-kulturelle Gemeinschaft, der sogar grenzüberschreitende Handlungsbefugnisse zukamen. Mit weit reichenden Gestaltungsrechten ausgestattet, wirkten sie positiv auf die Entwicklung der Zivilgesellschaft. In manchen Fällen allerdings, beispielsweise bei der Roma-Minderheit, erwies sich diese Minderheiten-

96 Otto Heinek: Eröffnung. In: Ungarndeutsche als Brückenbauer in Europa. Tagungsband. Hgg. Frank Spengler, Klaus Weigelt. Budapest 2014, 13–18, hier 14.

politik als ungeeignet, so dass ergänzende Maßnahmen ergriffen werden mussten, um ihren spezifischen Anforderungen zu genügen. Weiterhin erwies sich die Aufgabenübertragung bei unzureichender Finanzausstattung als problematisch, da Implementierungslücken entstanden, die den Erfolg der Minderheitenpolitik beeinträchtigten.

Dieses auf die in Ungarn lebenden Minderheiten ausgerichtete System sollte beispielhaft sein und eine Außenwirksamkeit entfalten. Das war nachvollziehbar und schmälerte nicht den Wert der Minderheitenpolitik, zumal sie in vielerlei Hinsicht weiter gehende Freiheitsrechte und Entwicklungschancen eröffnete, als die internationalen Übereinkommen oder die meisten nationalstaatlichen Regelungen. Ungarn versuchte, das im Inneren umgesetzte Prinzip der positiven Diskriminierung als Grundlage der Minderheitenpolitik auch in den Beziehungen zu den Magyaren in den Nachbarstaaten zu etablieren. Das Statusgesetz als eine Voraussetzung dafür stieß jedoch auf die beschriebenen Widerstände. Zwar wurde der Grundsatz, Minderheiten bevorzugt behandeln zu müssen, um einen effektiven Schutz und eine Bewahrung der gewachsenen Multikulturalität erreichen zu können, im innenpolitischen Kontext positiv bewertet. Im regionalen, grenzüberschreitenden Kontext jedoch wurde dasselbe Prinzip als negativ und destabilisierend eingeschätzt. Dieser doppelte Maßstab, an dem die positive Diskriminierung als politisches Konzept gemessen wurde, war aber nicht geeignet, die Lage der Minderheiten unabhängig von ihrer ethnisch-nationalen Zugehörigkeit zu verbessern. In der Tat bereiteten das ursprüngliche Statusgesetz und auch einige andere ungarische Gesetze aufgrund ihrer formalen und manchmal auch inhaltlichen Ausgestaltung Probleme, und die Kritik an ihnen musste ernst genommen werden. Ein besonderes Versäumnis der ungarischen Minderheitenpolitik bestand in der mangelhaften und teils inexistenten Kommunikation der minderheitenpolitischen Ziele. Das ändert aber nichts daran, dass die konzeptuelle Ausgestaltung der Politik gegenüber den Minderheiten in Ungarn sowie den Magyaren in den Nachbarstaaten methodisch-konzeptionell kongruent war und im Wesentlichen drei Kriterien folgte:

1. Minderheiten und Konnationale in den Nachbarstaaten wurden als schützenswerte Gemeinschaften betrachtet, die im Kollektiv und als Gemeinschaft innerhalb der jeweiligen Gesellschaft bestimmte, zum Identitäts- und Spracherhalt notwendige Rechte und Pflichten haben mussten, die auch der ungarische Staat sichern konnte beziehungsweise sollte.
2. Aufgrund der gesellschaftlichen Konstellationen und der Anforderungen seitens der Minderheiten und Konnationalen musste sich eine effektive Minderheitenpolitik der positiven Diskriminierung beziehungsweise positiver Maßnahmen bedienen, auch wenn dadurch andere Staatsbürger im In- und Ausland in einem direkten Vergleich schlechter gestellt waren. Diese Form der *affirmative action* ist Kernbestandteil der meisten Antidiskriminierungsstrategien und sollte konsequenterweise auch bei ethnisch-nationale Minderheiten Anwendung finden.
3. Die Übereinstimmung von Staat und Nation war weder aus territorialer noch aus ethnischer Sicht gegeben und erreichbar; dieser Fakt wurde anerkannt und Grenzveränderungen wurden ausgeschlossen. Aber die ungarische Politik suchte innen- wie außenpolitisch den Ausgleich durch doppelte Inklusion: Innenpolitisch, indem die nationalen Minderheiten als konstitutive Faktoren mit weit reichenden Gestaltungs- und Beteiligungsbefugnissen als Gemeinschaft in die ungarische (politische) Gesellschaft inkludiert wurden. Außenpolitisch, indem den Magyaren in den Nachbarstaaten ebenfalls gemeinschaftliche Beteiligungschancen eingeräumt wurden, die zu einer partiellen transterritorialen Inklusion aufgrund individueller Selbstzuschreibung führten.

Die zum Zeitpunkt ihrer Implementierung umstrittenen ethno-politischen Konzepte verloren mit zunehmender europäischer Integration ihr Konfliktpotential, zumal die ungarische Konstellation auch auf die Nachbarstaaten Ungarns zutraf – wenn auch nicht mit den gleichen numerischen Verhältnissen. Bei keinem Nachbarland stimmten Staat und Nation überein, und außer der Ukraine hatten alle Länder ähnliche Lösungskonzepte ganz oder teilweise etabliert. Hierzu gehörten unter anderem Vergünstigungsgesetze, doppelte Staatsbürgerschaften, bevor-

zugte Naturalisierung und Wahlrecht ohne Inlandswohnsitz. Retrospektiv betrachtet, haben die Debatten um einzelne Maßnahmen der ungarischen Minderheitenpolitik die Ethnopolitik im Donau-Karpatenraum eher vorangebracht als behindert.

Summary

Hungary developed in the last 25 years an extensive ethno-political concept based on two pillars. The first addressed the protection of minorities living in Hungary. The second extended the country's policy towards its kin-minorities, i. e. Hungarians in the neighbouring countries.

This study analyzes these ethno-political pillars since the beginning of the political transformation. Both constitutions (1990/2011) and acts on national and ethnic minorities/nationalities (1993/2011) are described while the main focus rests on the most important aspect of the collective rights in the legal framework. The Hungarian minority self-government system and its (positive and negative) impact on the minority communities are discussed as a key aspect of the Hungarian system of minority protection. A special focus is given to Roma communities in Hungary.

Hungary as a kin-state also developed a political strategy towards its kin-minorities in the Carpathian Basin. Since the beginning of democratization the kin-minorities always played an important role not only in foreign but also in internal politics. This raised concerns among the neighbours and led to fears of territorial revisionism and the accusation of interference in one's internal affairs. The provisions and benefits the Hungarian Status Law granted to the Hungarians abroad are analyzed in a regional and political context. The motivation for the enactment of the law is scrutinized. Dual citizenship/external kin-state citizenship and out-of-country voting are completing the research of the Hungarian kin-state policy.