



ungarn 37 jahrbuch

VERLAG FRIEDRICH PUSTET

U N G A R N – J A H R B U C H

Zeitschrift für interdisziplinäre Hungarologie

Herausgegeben von

ZSOLT K. LENGYEL

In Verbindung mit

Gabriel ADRIÁNYI (Bonn), Joachim BAHLCKE (Stuttgart)

András F. BALOGH (Budapest/Klausenburg)

János BUZA (Budapest), Holger FISCHER (Hamburg)

Lajos GECSÉNYI (Budapest), Horst GLASSL (†) (München)

Ralf Thomas GÖLLNER (Regensburg), Tuomo LAHDELMA (Jyväskylä)

István MONOK (Budapest), Teréz OBORNI (Budapest)

Joachim VON PUTTKAMER (Jena), Harald ROTH (Potsdam)

Hermann SCHEURINGER (Regensburg), Andrea SEIDLER (Wien)

Gábor UJVÁRY (Budapest), András VIZKELETY (Budapest)

Band 37

Jahrgang 2021

Verlag Friedrich Pustet

Regensburg 2022

Ungarn-Jahrbuch. Zeitschrift für interdisziplinäre Hungarologie



Im Auftrag des Ungarischen Instituts München e. V.

Redaktion: Zsolt K. Lengyel
mit Krisztina Busa und Ralf Thomas Göllner



Der Druck wurde vom Nationalen Kulturfonds
(*Nemzeti Kulturális Alap, Budapest*) gefördert

Redaktion: Ungarisches Institut der Universität Regensburg, Landshuter Straße 4,
D-93047 Regensburg, Telefon: [0049] (0941) 943 5440, Telefax: [0049] (0941) 943 5441,
hui@ur.de, www.uni-regensburg.de/hungaricum-ungarisches-institut/

Beiträge: Publikationsangebote sind willkommen. Die Autorinnen und Autoren werden gebeten, ihre Texte elektronisch einzusenden. Die zur Veröffentlichung angenommenen Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeber und Redaktion wieder. Für ihren Inhalt sind die jeweiligen Verfasser verantwortlich. Größere Kürzungen und Bearbeitungen der Texte erfolgen nach Absprache mit den Autorinnen und Autoren.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-7917-3314-2

Bestellung, Vertrieb und Abonnementverwaltung:

Verlag Friedrich Pustet, Gutenbergstraße 8, 93051 Regensburg

Tel. +49 (0) 941 92022-0, Fax +49 (0) 941 92022-330

bestellung@pustet.de | www.verlag-pustet.de

Preis des Einzelbandes: € (D) 48,- / € (A) 49,40 zzgl. Porto- und Versandkosten

Preis im Abonnement: € (D) 44,- / € (A) 45,30 zzgl. Porto- und Versandkosten

Kündigung des Jahresabonnements nur schriftlich bis 1.10. zum Ende des jeweiligen Kalenderjahres

© 2022 by Verlag Friedrich Pustet, Regensburg

© 2022 Ungarisches Institut München e. V.

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen

Einband-/Reihengestaltung: www.martinveicht.de

Einband: Stilisiertes ungarisches Staatswappen mit heraldischer Krone, 17./18. Jahrhundert

Ungarisches Institut München, Regensburg. Bibliothek, Sondersammlungen

Satz: Ungarisches Institut der Universität Regensburg

Druck und Bindung: Friedrich Pustet, Regensburg

Printed in Germany 2022

Diese Publikation ist auch als eBook erhältlich:

eISBN 978-3-7917-7388-9 (pdf)

ISSN 0082-755X

INHALTSVERZEICHNIS

Abhandlungen

Béla Vilmos Mihalik

- Der Heilige Stuhl und die Idee eines Kurfürstentums Ungarn
am Ende des 17. Jahrhunderts 7

Irén Rab

- Die Rolle von Johann Andreas Segner (1704–1777)
bei der Errichtung der ersten Göttinger Sternwarte 41

Ágnes Tamás

- Pressefreiheit und Presseleitung in den Witzblättern Ungarns
nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich 1867 65

Stefan Sagberger

- Das Ungarnbild in der böhmischen Presse 1867–1918 83

Tünde Császtvay

- Künstlerfestivitäten im Zeitalter
des österreichisch-ungarischen Dualismus 137

Zoltán Kaposi

- Grundherrschaften des Fürsten Christian Kraft
zu Hohenlohe-Öhringen in Ungarn 173

Ágnes Tóth

- Stellung und Rolle der Nationalitäten
im politischen Machtgefüge Ungarns 1945–1950 197

Gabriel Adriányi

- Der ungarische katholische Episkopat im Würgegriff
der kommunistischen Staatssicherheit.
Die Kehrseite der vatikanischen Ostpolitik (1946–1989) 217

Ralf Thomas Göllner

- Wechselwirkungen von Minderheitenpolitik
und politischem System. Heterogenitätsmodelle
in Rumänien und Ungarn seit 1989 im Vergleich 245

Forschungsberichte

Balázs Balogh – Ágnes Fülemile

- Kalotaszeg. Eine emblematische ungarische ethnografische Region
in Siebenbürgen 273

Miklós Halmágyi

- Patrozinien des heiligen Mauritius im mittelalterlichen Ungarn 335

Szilárd Szabó

- Die Verwaltungsgesetze von Bosnien-Herzegowina 1880
und ihre Auswirkungen auf die österreichischen
und ungarischen Ausgleichsgesetze 347

Besprechungen

BENKŐ, E. – SÁNDOR, K. – VÁSÁRY, I.: *A székely írás emlékei.*

- Corpus Monumentorum Alphabeto Siculico Exaratorum.*
(Balázs Viktor Rácz) 355

POP, I.-A. – BOLOVAN, I.: *Geschichte Siebenbürgens.* (Franz Sz. Horváth) 361

- WEISZ, B.: *Markets and Staples in the Medieval Hungarian Kingdom.*
(Wolfgang Kessler) 369

A Forgotten Hungarian Royal Dynasty: The Szapolyais.
(Wolfgang Kessler) 370

- Isabella Jagiellon, Queen of Hungary (1539–1559). Studies.*
(Wolfgang Kessler) 371

MOLNÁR, A.: *Confessionalization on the Frontier. The Balkan Catholics
between Roman Reform and Ottoman Reality.* (Dániel Bagi) 376

- SÁRMÁNY-PARSONS, I.: *Bécs művészeti élete Ferenc József korában,*
ahogy Hevesi Lajos látta. (Katalin Fenyves) 378

Bulgaria and Hungary in the First World War:
A View from the 21st Century. (Wolfgang Kessler) 381

„Valami fáj, ami nincs.“ A trianoni békekötés előzményei és következményei. (Franz Sz. Horváth)	383
Ungarn 1944–1945. (Franz Sz. Horváth)	388
Embermentés, sorsok, tények és tanúk. (Franz Sz. Horváth)	390
KOVÁCS, SZ.: A nagysármási zsidók meggyilkolása (1944. szeptember 16–17.). Magyarok, románok és zsidók a magyar katonai megszállás időszakában. (Franz Sz. Horváth)	393
Die politisch-diplomatischen Beziehungen in der Wendezeit 1987–1990. (Daniel Carlo Pangerl)	395
ZSENI, A.: Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn im Spiegel europäischer Modelle. Analyse der Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn nach dem Inkrafttreten des neuen Grundgesetzes und des neuen Organgesetzes für das Verfassungsgericht unter Berücksichtigung der europäischen Modelle. (Herbert Küpper)	398
KÜNNÉCKE, A.: Der Schutz von Minderheiten in Ungarn nach dem Nationalitätengesetz von 2011. (Daniel Carlo Pangerl)	400
Ungarndeutsche heute – Sprache und Zugehörigkeit. (Fabian Hutmacher)	403
Konzepte des Kollektiven. (Fabian Hutmacher)	403
Erinnerungsorte und Kulturtransferprozesse im südosteuropäischen Raum. Beiträge des 11. Internationalen Kongresses der Gesellschaft der Germanisten Rumäniens, Großwardein / Oradea / Nagyvárad. (Wolfgang Kessler)	407
KRASZNAHORKAI, L.: Herscht 07769. Florian Herschts Bach-Roman. (Fabian Hutmacher)	409
Imre Tóth (1921–2010) und die Institutionalisierung der Wissenschaftsgeschichte an der Universität Regensburg. (Franz Sz. Horváth)	410

Chronik

Horst Glassl (1. Januar 1934 – 13. März 2022). (Zsolt K. Lengyel und Ralf Thomas Göllner)	415
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dieses Bandes	421

Ralf Thomas Göllner, Regensburg

Wechselwirkungen von Minderheitenpolitik und politischem System

Heterogenitätsmodelle in Rumänien und Ungarn
seit 1989 im Vergleich

Nationalstaat und ethnische Homogenisierungskonzepte spielten im östlichen Europa im Kontext sozialistischer Staats- und Partizipationsmodelle sowie deren Implementierungsmechanismen stets eine wichtige Rolle, wobei eine Zeit lang das sowjetisch-sozialistische Modell einer Nationalitätenpolitik als Vorbild diente. »In Anlehnung an die Lenin'sche Nationalitätenkonzeption sollte die Ausbildung einer sowjetischen Nation in drei, zeitlich hintereinander abfolgenden Phasen erfolgen. Zunächst sollten die Ethnien ›aufblühen‹, dann sich ›annähern‹ und schließlich zu einer einzigen Nation ›verschmelzen‹. [...] Auf dem XXVI. Parteitag der KPdSU [Kommunistische Partei der Sowjetunion] verkündete Leonid Breschnev 1971 schließlich, daß die sozialistische Nationsbildung nun abgeschlossen sei. Eine sowjetische Nation sei entstanden. [...] Tatsächlich hatte die sowjetische Nationalitäten- und Entwicklungspolitik die Probleme des inter-ethnischen Zusammenlebens nur unzureichend gelöst. [...] Obgleich die sowjetische Staatskonzeption die Integration aller Ethnien vorsah, hatten politische Eliten seit Josif Stalin faktisch eine ethno-zentrierte Nationalitätenpolitik verfolgt. Es hatte keine ›Verschmelzung‹ der Ethnien, sondern vielmehr eine Russifizierung der sowjetischen Gesellschaft stattgefunden.«¹

Auch Rumänien und Ungarn hatten sich zu Beginn der kommunistischen Herrschaft an dieser Nationalitätenpolitik orientiert, haben aber alsbald eigene Schwerpunkte gesetzt und eine eigene Politik bezüglich der ethnisch-nationalen und religiösen Gruppen entwickelt. Dabei sind in der Folgezeit die

¹ Marie-Carin von Gumpenberg: Staats- und Nationsbildung in Kasachstan. Wiesbaden 2002, 29–30.

Entwicklungspfade genau entgegengesetzt verlaufen und haben in Rumänien ab den 1960er Jahren zu einer drastischen Verhärtung der Minderheitenpolitik geführt, während sich die anfangs rigide Politik Ungarns gegenüber den Minderheiten ab Ende der 1960er Jahre liberalisiert hat. Diese gegenläufigen Tendenzen haben dazu geführt, dass die rumänische Minderheitenpolitik in den 1980er Jahren eine der repressivsten in ganz Europa geworden war, während sich die ungarische – auch mit Blick auf die Lage der ungarischen Minderheit in Rumänien² – weiter verbessert hat.³

Trotz aller Unterschiede in den Politiken gegenüber den ethnisch-nationalen Minderheiten in beiden Ländern war das zugrundeliegende egalitäre Modell, der umfassend interventionistische Staat sowie die systemimmanente Aversion gegenüber jeglicher Form von Pluralität – die auch die ethnisch-kulturelle Komponente umfasste –, erhalten geblieben. Den oft *sozialistische Nationalitäten* genannten Minderheiten wurde – wenn überhaupt – der Status pseudo-eigenständiger Gemeinschaften zugewiesen, die stets in enger Verbindung mit der größeren sozialistischen Nation gesehen wurden.⁴ Diese ideologisch-funktionale Homogenisierungssillusion zielte im Wesentlichen

² Die vergleichsweise positive Ausgestaltung der ungarischen Minderheitenpolitik war verbunden mit »Hoffnungen 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 [...]«. 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.

³ Die konzeptionell-methodischen Unterschiede waren in beiden Ländern bedeutsam, so dass nur ein eingehender analytischer Vergleich der Minderheitenkonzeptionen in der sozialistischen Ära einen genauen Aufschluss geben kann – was jedoch nicht Zielsetzung dieses Beitrags ist. Es soll hier nur darauf verwiesen werden, dass die Existenz von Minderheitenschulen und Institutionen der *mitwohnenden Nationalitäten* in Rumänien einherging mit assimilatorischen und diese Einrichtungen benutzenden Bestrebungen. In Ungarn hingegen wurden die nach dem Krieg zerstörten Minderheiteneinrichtungen ab den 1970er Jahren allmählich wiederaufgebaut, konnten aber nicht mehr auf intakte Minderheitengruppen zurückgreifen und blieben daher wenig wirksam.

⁴ 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.

darauf ab, die Minderheiten des jeweiligen Landes – zumindest partiell oder temporär – entweder aus dem eigenen Sozialgefüge auszugrenzen, für politische Ziele zu benutzen oder aber vollständig zu vereinnahmen und zu assimilieren. Dabei spielte zwar die bilaterale und internationale Sphäre ebenfalls eine Rolle, aber die Rahmenbedingungen ergaben sich vor allem aus den sozio-politischen und ethnisch-nationalen Homogenitätsvorstellungen, die in den sozialistischen Kontext des östlichen Bündnissystems eingebettet waren und die Grenzen der Minderheitenpolitik aufzeigten. Der uniforme Ansatz sozialistisch-kommunistischer Ideologien verkörperte insgesamt einen systemischen Widerspruch zu ethnisch-nationalen Partikularinteressen von Minderheitenbevölkerungen, da sie im Grundsatz monistisch ausgerichtet waren. Minderheiten benötigen jedoch prinzipiell ein pluralistisch-differenziertes Umfeld und politisches System, das abweichende Interessen und Merkmale anerkennt und wirksam werden lässt.

Minderheitenpolitik, demokratisches System und Defekte

Demokratische Systeme mit ihrer prinzipiell pluralistischen Grundkonzeption bieten einer ethnisch-nationale Minderheitengruppen schützenden und bewahrenden Minderheitenpolitik in der Regel bessere Rahmenbedingungen als autoritäre oder totalitäre. Gleichwohl sind sie kein Garant für eine inkludierende und Heterogenität bewahrende Politik, denn Mehrheitsprinzip und Mehrheitsregel sichern nicht *per se* die Berücksichtigung von Minderheitenpositionen und -interessen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das demokratische Verfahrens- und Auswahlprinzip mit einer verabsolutierten mehrheitlichen Herrschaftslegitimation gleichgesetzt wird – ein Aspekt, der in der politischen Diskussion in beiden Ländern während des Demokratisierungsprozesses immer wieder eine hervorgehobene Rolle gespielt hat.⁵ Dennoch sind funktionale demokratische Systeme am besten geeignet, einer bestehen-

⁵ Ausführlicher hierzu Ralf Thomas Göllner: Minderheitenschutz als Kooperationsstrategie. In: Minderheiten als Mehrwert. Hgg. Matthias Theodor Vogt [u. a.]. Frankfurt am Main [u. a.] 2010, 115–129; R. Th. Göllner: Ethnische Heterogenität und politisches System im östlichen Europa. Wechselwirkungen zwischen Systemen, Ökonomien und ethnischen Gruppen. In: Minderheiten und Mehrheiten in ihren Wechselbeziehungen im südöstlichen Mitteleuropa. Festschrift für Gerhard Seewann zum 65. Geburtstag / Ünnepi kötöt Gerhard Seewann 65. születésnapjára. Hg. Zsolt Vitári. Pécs 2009, 263–276.

den ethnisch-nationalen Vielfalt durch eine aktive Politik des Minderheitenschutzes eine positive Wirksamkeit zu ermöglichen.⁶

Wer sich allerdings mit der einsetzenden Demokratisierung im östlichen Europa einer Heterogenitätsillusion hingab und eine Maximierung ethnisch-kultureller Entfaltungsmöglichkeiten erhoffte oder erwartete, wurde in beiden Ländern zumindest zum Teil enttäuscht. Dies allerdings aus unterschiedlichen Gründen, wie im Folgenden in einem systemisch-partizipativen Kontext anhand ausgewählter Elemente der Minderheitenpolitik und des Minderheitenrechts in Rumänien und Ungarn dargelegt werden soll. Dabei stehen hier nicht die normierten minderheitenrechtlichen Bestimmungen und Implementierungen auf dem vergleichenden Prüfstand, sondern deren Einbettung in einen Systemkontext. Die Wechselwirkungen zwischen Minderheitenrecht und Minderheitenpolitik auf der einen und der demokratischen Konzeption auf der anderen Seite sind nämlich mindestens genauso wichtig, wie die Rechtslage und Politik selbst. »Systemische Defekte«⁷ beziehungsweise »Pathologien«⁸ innerhalb des demokratischen Systems entfalten im minderheitenpolitischen Kontext eine besondere Wirksamkeit und haben zudem Rückwirkungen auf das System selbst. Dieses Analysekonzept löst die nationalstaatlichen Minderheitenpolitiken aus dem oftmals emotional beladenen ethnisch-nationalen Spannungsfeld heraus und bettet sie in ein strukturelles, funktionelles und prozedurales Funktionsumfeld ein, um spezifische Systempathologien im minderheitenrelevanten Kontext herausarbeiten zu können. Diese Vorgehensweise erscheint fruchtbarer als ein reiner Rechts- und Politikvergleich, da dieser sowohl die systemspezifischen Charakteristika außer Acht lässt als auch die minderheitenpolitischen Wirkungen allgemeiner

⁶ Alberto Alesina – Eliana La Ferrara: Ethnic Diversity and Economic Performance, in: *Journal of Economic Literature* 43 (2005) 762–800; Elena Bellini – Gianmarco I. P. Ottaviano – Dino Pinelli – Giovanni Prarolo: Cultural Diversity and Economic Performance: Evidence from European Regions. *HWI Research Paper* 3–14 (2008); Paul Collier: Ethnicity, Politics and Economic Performance. In: *Economics and Politics* 12 (2000) 3, 225–245; Paul J. Ferraro – Ronald G. Cummings: Cultural Diversity, Discrimination, and Economic Outcomes: An Experimental Analysis. In: *Economic Inquiry* 45 (2007) 2, 217–232; Jose G. Montalvo – Marta Reynal-Querol: Ethnic diversity and economic development. In: *Journal of Development Economics* 76 (2005) 293–323.

⁷ Wolfgang Merkel: Defekte Demokratie. In: *Demokratie in Ost und West*. Für Klaus von Beyme. Hgg. Wolfgang Merkel, Andreas Busch. Frankfurt am Main 1999, 361–381; Wolfgang Merkel – Hans-Jürgen Puhle – Aurel Croissant – Claudia Eicher – Peter Thiery: *Defekte Demokratie: I: Theorie*. Wiesbaden 2003.

⁸ Martin Sebaldt: *Pathologie der Demokratie. Defekte, Ursachen und Therapie*. Wiesbaden 2015.

systemischer Defekte nicht ausreichend gewichtet und daher weniger aussagekräftig ist.

Die Hauptfrage ist dabei jene nach möglichen pathologischen Unter- oder Überentwicklungen im Heterogenitätsmodell, das der Minderheitenpolitik innerhalb der jeweiligen politisch-demokratischen Ordnung zugrundeliegt. Denn letztlich muss jede Minderheitenpolitik einen Kompromiss finden zwischen einerseits dem Schutzbedürfnis von Minderheiten auch in Form einer positiven Diskriminierung und andererseits einer funktionalen Demokratie mit ihren mehrheitsbasierten Entscheidungsmechanismen. Dieser schmale Grat trennt die pathologischen Phänomene von Minderheitenpolitik im systemischen Kontext, denn nicht nur das demokratische System selbst, sondern auch die Minderheitenpolitik kann solche Defekte aufweisen, so dass möglicherweise von doppelten, einander verstärkenden Pathologien in der minderheitenpolitischen und minderheitenrechtlichen Sphäre ausgegangen werden muss.

Dabei markieren die Unter- und Überentwicklungen die entgegengesetzten Pole im Partizipations- und Heterogenitätsmodell, bei denen sich zu wenig Partizipation mit überbordenden Beteiligungsmöglichkeiten beziehungsweise Atomisierung versus Vereinheitlichung gegenüberstehen. »Wird [nämlich] die *Differenzierung* einer politischen Ordnung zu gering bemessen, wird also ein Zustand struktureller *Uniformität* angestrebt, der funktionale pluralistische Vielfalt unnötig unterdrückt, so entstehen interne Konfliktpotentiale, weil sich regionale (z. B. Kommunen), ethnische (z. B. Minderheiten), aber auch funktionale (z. B. Interessenverbände) Einzelkräfte in einer autoritativ vorgegebenen demokratischen Homogenitätsvision nicht mehr wiederfinden.«⁹ Diese Homogenitätsvision infolge einer Vereinheitlichungspolitik wäre zudem eine Fortsetzung der Minderheitenpolitik der sozialistischen Ära unter demokratischen Vorzeichen und unter Zuhilfenahme demokratisch-funktionaler Exklusionsmechanismen, also eine Homogenisierung mit demokratischen Mechanismen und Methoden.

Einer dysfunktional überzogenen Uniformität – wie sie in der sozialistischen Ära vor allem für Rumänien galt –, steht aber auch eine ebenso unheilvolle Fragmentierung gegenüber, wenn ein übertriebenes Heterogenitätsmodell implementiert wird. Die daraus resultierende Kleinteiligkeit kann zentrifugale Kräfte freisetzen, eine destabilisierende Wirkung entfalten und dem eigentlichen Ziel, nämlich die Minderheiten zu schützen, zuwiderlaufen.

⁹ Ebenda, 29.

Exzessive Fragmentierung sowie soziopolitisch und ökonomisch nicht begründete Autonomisierung können folglich minderheitenpolitische Ziele gefährden, wie zum Beispiel den Schutz von (kollektiver) Identität, die politisch-kulturelle Partizipation oder die Sicherstellung von muttersprachlichem Unterricht. Im Folgenden sollen anhand ausgewählter Elemente der Minderheitenpolitik Rumäniens und Ungarns spezifische systemrelevante Defekte skizziert werden.

Konstitutive Elemente im Heterogenitätsmodell

Das der Minderheitenpolitik zugrundeliegende Heterogenitätsmodell kann anhand der Anerkennungswirkung im Spannungsfeld zwischen konstitutiver und deklaratorischer Inklusion eingeordnet werden. Auch wenn dieser Aspekt letztendlich keine allzu große Rechtswirksamkeit entfaltet, ist die Frage nach dem konstitutiven Anteil der ethnisch-nationalen Gruppen am Gemeinwesen wichtig für die Selbst- und Fremdverortung der Minderheiten im soziopolitischen Wirkungsfeld sowie für die (Selbst-)Rezeption als Teil entweder einer multiethnisch oder aber ethnohierarchisch verfassten Gesellschaft. Zwar sind die numerischen und strukturellen Voraussetzungen in beiden Ländern sehr unterschiedlich, aber das sollte keinen wesentlichen Einfluss auf die Anerkennungswirkung haben.

Die revidierte ungarische Verfassung von 1990 wies den Minderheiten eine konstitutive Funktion zu: »Die in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten sind Teilhaber an der Macht des Volkes: Sie sind staatsbildende Faktoren.«¹⁰ Dadurch wurden die Minderheiten »zu Mitinhabern der Volkssouveränität, [...] was eine vollständige Identifikation des ungarischen Staates mit einer ethnisch exklusiv verstandenen ungarischen Nation oder einem nach ethnischen Kriterien definierten Volk« ausschloss.¹¹ Zwar betont auch die neue Verfassung vom 25. April 2011: »Die mit uns lebenden Nationalitäten sind Teile der ungarischen politischen Gemeinschaft und staatsbildende Faktoren.«¹² Doch hat sich mit dem Grundgesetz auch

¹⁰ Artikel 68, Absatz 1. In: Herbert *Küpper*: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung, Frankfurt am Main 2007, 155.

¹¹ Ebenda, 105.

¹² Ungarns Grundgesetz vom 25. April 2011. Präambel. In: Herbert *Küpper*: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung, Übersetzung, Materialien, Frankfurt am Main 2012, 199. Nahezu wortgleich wird die konstituierende Rolle wiederholt in Artikel XXIX, Absatz 1. Ebenda, 219.

das ungarische Heterogenitätsmodell verändert. Nicht nur der Begriffswandel von *Minderheit* zu *Nationalität* ist auffallend und deutet auf eine Schwerpunktverschiebung von *Volk* auf *Nation* hin, sondern auch die Einbeziehung der Nationalitäten in die »ungarische politische Gemeinschaft«, also nicht mehr in das Volk. Dadurch ist eine konstitutive Dualität aus ethnisch verstandenen Nationen und politischer Gemeinschaft entstanden, die zwar im Bereich des Symbolischen und wohl ohne Rechtsfolgen verbleibt, jedoch aus staatsidentifikatorischer Sicht ein Rückschritt im Vergleich zur alten Verfassung ist. Lediglich der Umstand, dass die Nation ein zentraler Verfassungswert ist, könnte bei einer wenig wahrscheinlichen, exkludierenden Verfassungsinterpretation zu einer Bindung von Rechten an die Zugehörigkeit zur ungarischen Nation führen und dadurch Minderheiten diskriminieren. Andere Verfassungsbestimmungen sprechen dessen ungeachtet gegen diese theoretisch mögliche Interpretation, so dass diese Konstruktion eher ein Rückgriff auf das hierarchisierende ungarische Konzept der *natio Hungarica* sein dürfte, in dessen Verständnis sich das politische Staatsvolk ohne ethnische Konnotation konstituierte. Dennoch verengte sich das ungarische Heterogenitätsmodell und näherte sich dem rumänischen an, obwohl gerade dieses Element von ungarischer Seite immer wieder kritisiert worden war.

In der rumänischen Verfassung steht nämlich seit 1991 das ethnisch rumänische Element im Vordergrund, die staatsbildende, konstitutive Funktion der zahlreichen Minderheiten wurde nicht festgeschrieben. Dadurch entstand ein ethnohierarchisches Heterogenitätsmodell, das zwar eine positive Minderheitenpolitik zulässt, die symbolische Inklusion der Vielfalt in die Staatskonzeption hingegen ausschließt. Deutlich wird dies an Formulierungen wie »Rumänien ist ein souveräner und unabhängiger, einheitlicher und unteilbarer Nationalstaat« (Artikel 1, Absatz 1), »die nationale Souveränität gehört dem rumänischen Volk« (Artikel 2, Absatz 1) oder »das Fundament des Staates bildet die Einheit des rumänischen Volkes« (Artikel 4, Absatz 1). Damit ist Rumänien »der einzige Staat [im östlichen Europa], der den nationalen Charakter des Staates in seiner Verfassung feststellt«¹³ und ihn mit der ethnisch rumänischen Bevölkerung und nicht mit den rumänischen Staatsbürgern verknüpft. Zwar kennen auch andere Verfassungen in dem Raum die nationale Staatsbegründung, schließen aber zumindest einen Teil der Minderheiten ein. Beispielsweise »konstituiert sich die Republik Kroatien als National-

¹³ Irina Culic: State Building and Constitution Writing in Central and Eastern Europe after 1989. In: *Regio – Minorities, Politics, Society* 1 (2003) 38–58, hier 54.

staat des kroatischen Volkes und als Staat der Angehörigen anderer Völker und Minderheiten, die seine Staatsbürger sind [...].«¹⁴ In Rumänien erhält die Bevölkerungsmehrheit eine explizite Vorrangstellung, auch wenn das Land dadurch nicht zu einem »ethno-nationalistischen exkludierendem Staat« geworden ist, der »nicht einmal formal auf ethnisch, politisch und rechtlich neutralen Politiken aufbaut.«¹⁵ Zwar äußert sich in einigen Politikbereichen durchaus die Vorrangstellung des rumänischen Ethnikums, und auch eine »Überempfindlichkeit in ›nationalen Belangen‹«¹⁶ war als Ergebnis der ethnischen Hierarchisierung immer wieder sichtbar. Eine Abänderung dieses auf das rumänische Element fokussierten Heterogenitätsmodell erscheint jedoch als sehr unwahrscheinlich beziehungsweise unmöglich, da gerade die den Charakter des Staates betreffenden Verfassungsnormen mit einer Ewigkeitsklausel abgesichert wurden.¹⁷ Dass dieser Umstand – nicht nur von den Angehörigen der Minderheiten – als problematisch betrachtet wurde, zeigte sich nicht nur in den anhaltenden Verfassungsänderungsdebatten seit der bisher einzigen Änderung im Jahr 2003. Auch der Entwurf eines rumänischen Minderheitengesetzes vom Juni 2005 sollte der ethnischen Vielfalt Rechnung tragen und deklarieren, dass »die nationalen Minderheiten als konstitutive Faktoren des rumänischen Staates anerkannt sind.«¹⁸ Die Spuren dieses Gesetzesvorhabens im parlamentarischen Prozess lassen sich bis September 2012 verfolgen, das entsprechende Gesetz dagegen wurde selbst fünf Jahre später noch nicht verabschiedet.

¹⁴ Verfassung der Republik Kroatien (bereinigter Text). Übersetzung. Hg. Konrad-Adenauer-Stiftung. http://www.kas.de/wf/doc/kas_2764-1442-1-30.pdf (7. Dezember 2021).

¹⁵ Nenad Dimitrijević: Ethno-Nationalized States of Eastern Europe: Is There a Constitutional Alternative? In: *Studies in East European Thought* 54 (2002) 4, 245–269, hier 252.

¹⁶ Christoph Pan: Die Minderheitenrechte in Rumänien. In: *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*. II. Hgg. Christoph Pan, Beate Sibylle Pfeil. Wien/New York 2006, 400–419, hier 401. Hervorhebung im Original.

¹⁷ »Die Bestimmungen dieser Verfassung hinsichtlich des nationalen, unabhängigen, einheitlichen und unteilbaren Charakters des rumänischen Staates, der republikanischen Regierungsform, der Integrität des Territoriums, der Unabhängigkeit der Justiz, des politischen Pluralismus und der Amtssprache können nicht Gegenstand de[r] Änderung sein.« *Constitution of Romania*. Artikel 148, Absatz 1, beziehungsweise wortgleich in Artikel 152, Absatz 1 der revidierten Fassung von 2003. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> (7. Dezember 2021).

¹⁸ *Proiect de Lege privind statutul minorităților naționale din România*. Artikel 2, Nr. 502/2005. http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6778 (7. Dezember 2021).

Die gegenwärtige rumänische Verfassung ist in einigen Rechtsbereichen ungenau und widersprüchlich,¹⁹ und auch ihre nationale Ausrichtung hat Fortschritte in der Minderheitenpolitik behindert, so dass ihre weitergehende Reformierung immer wieder diskutiert wurde. In dem 2013 vorgelegten neuen Verfassungsentwurf sollten laut Artikel 6 die rechtlichen Vertreter der nationalen Minderheiten das Recht erhalten, »ihre eigenen Entscheidungs- und Durchführungsorgane einzurichten, die Kompetenzen bezüglich des Rechts auf Bewahrung, Entwicklung und Ausdruck ihrer Identität haben.«²⁰ Zudem sollten entsprechend Absatz 2 die Entscheidungen der zentralen und lokalen Verwaltung erst nach Konsultation der Minderheitenvertreter gefällt werden, wenn Bewahrung, Entwicklung und Ausdruck der ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität betroffen war. Zwar begrüßte die Venedig-Kommission des Europarats²¹ diese verfassungsrechtlichen Bestrebungen zur Identitätsbewahrung, das rumänische Verfassungsgericht hingegen erklärte den geplanten Artikel 6 für verfassungswidrig.²² Zur Begründung verwies es auf den unabänderlichen einheitlichen Charakter des Staates und die Auffassung, dass »das Wesen eines einheitlichen Staates in der Existenz einer einheitlichen Institutionengesamtheit mit politischer und juristischer Entscheidungsgewalt besteht.«²³

Mit dieser Entscheidung wurde das heteronomisch-zentralistische Delegationsmodell auch für den Kontext der ethnisch-nationalen Vielfalt bestätigt und wohl auch für die Zukunft festgeschrieben. Akute politische Auswirkungen sind zwar Dank europäischer Einbindung und weitgehender Beachtung internationaler Minderheitenschutznormen und auch gesellschaftspolitischer Pragmatik in Rumänien weitgehend ausgeblieben. Aber die fehlende konsti-

¹⁹ Ralf Thomas Göllner: Die Verfassungsentwicklung in Rumänien nach 1990. In: Verfassunggebung in konsolidierten Demokratien. Neubeginn oder Verfall eines politischen Systems? Hgg. Ellen Bos, Kálmán Pócsa. Baden-Baden 2014, 175–191; R. Th. Göllner: Verfassunggebung und Verfassungsentwicklung: Systemische Pathologien in Text und Praxis. In: Das politische System Rumäniens. Entwicklung und Herausforderungen in Europa. Hgg. Astrid Lorenz, Daniela-Maria Mariş. Wiesbaden 2022, 121–141.

²⁰ *European Commission for Democracy Through Law*: Draft Law on the Review of the Constitution of Romania (as adopted by the Joint Committee of the Chamber of Deputies and the Senate for the revision of the Constitution). CDL-REF(2014)004.

²¹ *European Commission for Democracy Through Law*: Opinion On the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania. Opinion No. 731/2013. CDL-AD(2014)010, 8.

²² *Curtea Constituțională a României*: Decizia Nr. 80 din 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constituției României. In: Decizii relevante ale Curții Constituționale 2014–2015. I. Hg. Curtea Constituțională. București 2016, 153–243, hier 173–174.

²³ Ebenda, 173.

tutive Funktion eines Teils der Staatsbevölkerung kann mittelfristig oder unter veränderten Rahmenbedingungen dazu führen, dass sich das bestehende ethno-monistische Legitimitätsdogma verfestigt und negative gesellschaftliche Rückwirkungen entwickelt. Die sich daraus ergebenden Identifikationsdefizite sind zwar *prima facie* eine eher harmlose Folge, können jedoch das demokratische, auf eine kontinuierliche Partizipation angewiesene System beeinträchtigen und zu Dysfunktionen führen. Diese wiederum können sich als eine Art Oligarchisierung auf ethnonationaler Basis mit einer mangelhaften Inklusion ethnisch-nationaler Minderheitengruppen auswirken, bei der »sich die Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung auf eine eng begrenzte, exklusive Elitengruppierung beschränkt und damit die Mitwirkung anderer Teile der Bevölkerung de facto ausschließt.«²⁴

Individuelle versus kollektive Minderheitenrechte und Selbstverwaltung

Der am meisten rezipierte und umstrittene Unterschied zwischen der rumänischen und ungarischen Minderheitenpolitik besteht in der individualrechtlichen versus kollektivrechtlichen Ausgestaltung des Heterogenitätsmodells. Der individualrechtliche Ansatz stellt das Individuum als Rechtssubjekt in den Mittelpunkt und fokussiert auf die universellen Menschenrechte und Antidiskriminierungsbestimmungen. Diesen Ansatz verfolgt die rumänische Politik bis in die Gegenwart, obwohl im Januar 1990 der Rat der Front der Nationalen Rettung (*Consiliul Frontului Salvării Naționale*), der übergangsweise die Staatsmacht repräsentiert hat, »die Anerkennung und Garantierung der individuellen und kollektiven Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten durch die neue Verfassung des Landes«²⁵ sowie die Verabschiedung eines Minderheitengesetzes zugesagt hatte. Auch der damalige Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE, Max van der Stoep, stellte 1993 fest: »2. Even though the Romanian Constitution has a number of Articles laying down principles regarding the position of the minorities, there is obviously a need to elaborate them in greater detail in the form of a law on minorities. I suggest that the Council for Ethnic Minorities gives priority to this question and that the Government will ask the Parliament to give priority on its agenda to the draft law. Important elements in the formulation of this law

²⁴ Sebaldt: Pathologie, 83.

²⁵ *România și minoritățile. Colecție de documente*. Hg. Samaranda Enache. București 1997, 27.

could be both the proposal on the subject made by the German minorities in Romania and various elements of CSCE documents on the subject of minorities, which the Government already considers to be applicable as law. The early adoption of such a law could help considerably in creating an atmosphere of greater confidence among the various minorities.«²⁶

Die Konsenssuche fand auch in der Verfassungsänderung von 2003 ihren Niederschlag. Artikel 73, Absatz 3, Satz r) der gegenwärtig gültigen Verfassung verpflichtet den Gesetzgeber, den Status der nationalen Minderheiten durch Organgesetz zu regeln.²⁷ Folgerichtig brachte zwei Jahre später, am 9. Mai 2005, die damalige Regierung den oben erwähnten Gesetzesentwurf in das Parlament ein, der jedoch vom Senat abgelehnt wurde. In den folgenden Jahren kam zu keinen weiteren legislativen Schritten bezüglich dieses Gesetzes, und so wurde das Verhältnis von Minderheiten zur Mehrheit durch ein unübersichtliches und fragmentiertes Rechtssystem geregelt, das auf etwa 200 verstreut untergebrachten Einzelregelungen basierte.²⁸ Zudem ist auch die paradoxe Situation entstanden, dass es einerseits keine klaren Kriterien für die Anerkennung nationaler Minderheiten in Rumänien gab, aber dennoch 21 anerkannte Minderheiten existierten.²⁹ Der Europarat mahnt seit Jahren sowohl die Verabschiedung eines Minderheitengesetzes als auch klare Definitionen bezüglich der Anerkennung von Minderheitengruppen an: »The draft Law on the Status of National Minorities which provides for particular registration conditions for organisations of persons belonging to national minorities, which has been under consideration in various forms for a number of years, has still not been adopted. Consequently, it is difficult for persons belonging to national minorities to establish such organisations and benefit from particular provisions of the electoral legislation which establish favourable conditions for organisations of national minorities which are represented

²⁶ *Letter from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the Minister of Foreign Affairs of Romania.* Ref. No. 1028/93/L, CSCE Communication No. 253. Prague, 23 September 1993. <https://www.osce.org/files/f/documents/8/b/30785.pdf> (7. Dezember 2021).

²⁷ *Constitution of Romania.* http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?den=act2_2&par1=3#t3c1s3sba73 (7. Dezember 2021).

²⁸ Romana Sălăgeanu: Der Europarat. Bedingungen für Minderheitenrechte. Fallstudie: Das rumänische Minderheitengesetz. In: *Studia Universitatis Babeş-Bolyai. Studia Europaea* 60 (2015) 2, 39–53, hier 47.

²⁹ Albaner, Armenier, Bulgaren, Csángó, Deutsche, Griechen, Italiener, Juden, Kroaten (einschließlich Karaschowener), Lipowener/Russen, Mazedonier, Polen, Roma, Ruthenen, Serben, Slowaken, Tataren, Tschechen, Türken, Ukrainer, Ungarn. *Pan: Die Minderheitenrechte in Rumänien*, 403.

in the Council of National Minorities. Since the last cycle of monitoring, Romania has adopted neither clear criteria nor a specific procedure for the recognition of national minorities. As a consequence, only minorities which are represented in the Council of National Minorities are afforded the protection of the Framework Convention. It has to be noted that there has not been any revision and there is no institutional mechanism concerning the possible revision of representation and participation in the Council for National Minorities since its establishment. Persons identifying themselves as Aromanians and Hungarian Csangos expressed their interest in the protection afforded by the Framework Convention. Notwithstanding the Romanian authorities' support for these groups, including allocation of resources for cultural projects, their situation has not changed substantially.«³⁰ Auch eine spätere Resolution des Europarats empfahl als sofortige Maßnahme: »[...] examine as a matter of priority, and in consultation with persons belonging to national minorities, the relevant legislation and take appropriate measures to fill in possible legal gaps with a view to a consolidated and coherent legal framework related to the rights of persons belonging to national minorities«.³¹

Die fragmentierte und wenig transparente Minderheitengesetzgebung Rumäniens benachteiligt insbesondere die kleineren Minderheiten, die heterogene Gruppe der Roma sowie die in ländlichen und strukturschwachen Regionen lebenden Minderheitengruppen. Diese können ihre spezifischen Interessen weniger hörbar artikulieren und durchsetzen, als die großen und in urbanen Regionen lebenden Minderheiten. Zwar gibt es in Rumänien gegenwärtig 19 Minderheitenorganisationen, sie haben aber noch immer nicht die öffentliche Anerkennung durch die Gesetzgebung erfahren, basieren sie doch nur auf Regierungsverordnungen. »The organisations of citizens belonging to national minorities have so far not received public recognition in the Romanian legislation. Several representatives of national minorities contend that Governmental Ordinance No. 26/2000 on associations and foundations, which is rather liberal as it sets out very few legal conditions for creating an association, has failed to acknowledge their specific function

³⁰ *Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Romania*. Adopted by the Committee of Ministers on 18 December 2013 at the 1187bis [sic!] meeting of the Ministers' Deputies. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c69a0 (7. Dezember 2021).

³¹ *Resolution CM/ResCMN(2021)13 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Romania*. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a28db2 (7. Dezember 2021).

and nature, which is to help a national minority to preserve and express its cultural, linguistic and ethnic identity while ensuring, at least to an extent, its representation.«³² Diese Verordnung 26/2000 regelt nämlich allgemein Vereinigungen und Stiftungen und wird nicht der spezifischen Funktion von Minderheitenorganisationen gerecht, die anders als andere NGOs bestimmte politisch-administrative, kollektive und identitätsbewahrende Aufgaben haben.

Ungarn hat, anders als Rumänien, bereits 1993 das Organengesetz Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten verabschiedet, das – ebenso wie das 2011 novellierte Nationalitätengesetz – individual- und kollektivrechtliche Mechanismen enthielt.³³ In Artikel 1, Absatz 2 definierte es als Adressat »eine nationale und ethnische Minderheit (fortan: Minderheit)«, und zwar »jede auf dem Gebiet der Republik Ungarn seit mindestens einem Jahrhundert beheimatete Volksgruppe, die sich in der Bevölkerung des Staates in einer zahlenmäßigen Minderheit befindet, deren Angehörige ungarische Staatsbürger sind und die sich von dem übrigen Teil der Bevölkerung durch ihre eigene Sprache und Kultur sowie Traditionen unterscheidet und zugleich von einem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit Zeugnis ablegt, das sich auf die Bewahrung all dem, auf die Artikulierung und den Schutz der Interessen ihrer historisch entstandenen Gesellschaften richtet«.³⁴ Diese Kriterien trafen auf zumindest dreizehn Minderheiten zu, die in Artikel 61 präzisiert wurden: »Als in Ungarn beheimatete Volksgruppen im Sinne dieses Gesetzes gelten die Bulgaren, Zigeuner [sic!], Griechen, Kroaten, Polen, Deutschen, Armenier, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer.«³⁵

Die jüdische Minderheit, deren Anzahl auf bis zu 120.000 Personen³⁶ geschätzt wird und damit eine der bedeutendsten Gruppen ist, wurde im Minderheitengesetz nicht angeführt, denn der »Ungarische Israelitische Landes-

³² *European Commission for Democracy Through Law: Opinion On the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania*, 10.

³³ Georg Brunner: Der Minderheitenschutz in Ungarn. In: *Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien. Dokumentation und Analyse*. Hgg. Georg Brunner, Günther H. Tontsch. Bonn 1995, 63–89. Wortlaut siehe auch unter <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19930707-1.pdf> (7. Dezember 2021).

³⁴ Ebenda, 65.

³⁵ Ebenda, 87.

³⁶ Die Schätzungen des Jüdischen Weltkongresses reichen von 75.000 bis 100.000. *World Jewish Congress: Hungary*. <http://www.worldjewishcongress.org/en/about/communities/HU> (7. Dezember 2021). Bei der offiziellen ungarischen Volkszählung von 2011 bekannten sich lediglich 10.965 Personen, das sind 0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung, zum jüdischen Glauben. 2011. évi népszámlálás. 3. Országos adatok. Hg. Központi Statisztikai Hivatal. Bu-

verband hatte sich bereits im Dezember 1988 dagegen ausgesprochen, die Juden als anerkannte ethnische oder nationale Minderheit einzuordnen.³⁷ »Die Mehrheit des ungarischen Judentums lehnt es ab, nicht als religiöse, sondern als ethnische oder nationale Minderheit zu gelten. Sprachlich und kulturell voll assimiliert, empfindet sie die Zuordnung eines ethnischen Minderheitenstatus als kränkend und als Indiz für gefährliche ›Ausgrenzungstendenzen‹.«³⁸

Eine Besonderheit des ungarischen Heterogenitätsmodells besteht in der Anforderung eines gemeinschaftlichen Bewusstseins, das die Minderheiten erhalten wollen. Damit wurde eine aktive Komponente eingeführt, die sich auch in der praktischen Minderheitenpolitik widerspiegelte und bis heute manche Probleme bereitet. 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«.³⁹

Das aktuelle Minderheitengesetz sichert 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 und die ungehinderte Kontakthaltung zu den staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen ihres Mutterstaates und anderen Konnationalen.⁴⁰ Mit dem zusätzlichen kollektivrechtlichen Schutzkatalog hat sich Ungarn im europäischen Kontext positiv vom zumeist individualrechtlichen Standard abgehoben und ein umfassendes System von Gruppenrechten etabliert, was auch von der Venedig-Kommission des Europarats positiv beurteilt

dapest 2013, 68. Dennoch dürfte der höhere Schätzwert des Jüdischen Weltkongresses eher zutreffend sein.

³⁷ 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.

³⁸ Kathrin Sitzler – Gerhard Seewann: Das ungarische Minderheitengesetz. Vorbereitung, Inhalt, öffentliche Diskussion. In: Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa. Hg. Gerhard Seewann. München 1995, 353–387, hier 362.

³⁹ Christoph Schnellbach: Minderheitenpolitik in Ostmitteleuropa im Prozess der EU-Erweiterung. Wien 2013, 97.

⁴⁰ Gesetz LXXVII/1993, Kapitel II: Individuelle Menschenrechte, Artikel 7 bis 14. Brunner: Der Minderheitenschutz, 35–54, 63–89.

wurde.⁴¹ Zu den Gruppenrechten gehören insbesondere die Gründung rechtlich anerkannter Minderheitenorganisationen, die Einführung des muttersprachlichen Schulunterrichts in einem Netz von Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, das die Minderheiten teils selbst aufbauen und betreiben können, umfassende Rechte im Bereich der binnenungarischen und internationalen Kultur- und Sprachpflege. Die Minderheitenselbstverwaltungen auf örtlicher, Komitats- und nationaler Ebene haben Informations-, Anhörungs-, Vorschlags- und Zustimmungsrechte vor allem in den identitätsrelevanten Bereichen. An die Kommunalwahlen gekoppelt, können die Minderheiten ihre Selbstverwaltungsvertreter in die Abgeordnetenkörperschaften der kommunalen Selbstverwaltung wählen, die als juristische Person mit garantierten Freiheiten ausgestattet sind. So besteht heute ein heterogenes und stufenloses Mischsystem, das in solchen Gemeinden, in denen eine landesweite Minderheit die lokale Mehrheit stellt, die Minderheitenselbstverwaltung fast zu einer Autonomie geworden ist. Auch das Nationalitätengesetz Nr. CLXXIX von 2011 hat an der gruppenrechtlichen Konfiguration nichts Wesentliches geändert; allerdings ist es »exzessiv detailliert«⁴² ausgefallen, was zu Umsetzungsproblemen führen könnte.

Die Ausgestaltung des kollektivrechtlichen Rahmens schränkt jedoch den Kreis der Nutznießer nicht *de iure*, aber doch *de facto* ein, denn die kollektivrechtliche Minderheitenpolitik kann nur dann wirksam werden, wenn institutioneller Hintergrund und kulturelle Infrastruktur der Adressaten den Kollektivrechtskatalog auch ausfüllen können. Wegen der wenig homogenen Siedlungsstruktur vieler Minderheiten und der identitätsfeindlichen Politik der sozialistischen Ära fehlen die Voraussetzungen und müssen erst wieder belebt werden. Zudem wurden staatliche Aufgaben wie der Betrieb von Schulen auf die Minderheitenselbstverwaltungen verlagert, ohne alle finanziellen Fragen und künftige Aufwüchse zu berücksichtigen. Für große und aktive Minderheiten ist der Ansatz dennoch vielversprechend, wie das Beispiel der Ungarndeutschen zeigt. Diese hatten im Wahljahr 2014 insgesamt 406 lokale Nationalitätenselbstverwaltungen, zwölf Komitats- und eine hauptstädtische sowie eine Landesselbstverwaltung. In diesen Organen wurden sie von über

⁴¹ *European Commission for Democracy Through Law: Opinion on the Hungarian Bill N°. 5190 on the Rights of National and Ethnic Minorities approved by the Commission during its 14th meeting (Venice, 5–6 February 1993). CDL-MIN (93)4 Revised. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN\(1993\)004rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-MIN(1993)004rev-e) (7. Dezember 2021).*

⁴² *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.*

1.000 Abgeordneten vertreten.⁴³ Im Jahr 2018 hatte die Minderheit der Roma 1.099 lokale Nationalitätenselbstverwaltungen, 18 Komitats- und eine hauptstädtische sowie eine Landesselbstverwaltung. Im Kontrast hierzu verfügten die Slowenen als kleinste Minderheit nur über zehn lokale Selbstverwaltungen.⁴⁴ Kleine, wenig aktive oder verstreut siedelnde Minderheiten können folglich von diesem Ansatz nicht so deutlich profitieren, da er bei ihnen zu einer exzessiven Fragmentierung führt, welche die Existenz dieser Minderheiten aufgrund einer Verantwortungs- und Aufgabendiffusion gefährden kann.

Die beiden skizzierten minderheitengesetzlichen Umsetzungen deuten den Spannungsbogen zwischen Uniformität und Fragmentierung an, wie er sich aus den unterschiedlichen Heterogenitätsmodellen ergibt. Das rumänische Konzept der territorial-organisatorischen Harmonisierung unter ethnisch-nationalen Prämissen entspricht einem – verfassungsrechtlich eingegrenzten und festgeschriebenen – ethnischen Hierarchisierungskonzept. Dieses ist zwar schwächer als ein in der Demokratieforschung bekanntes, »überzogenes territoriales Homogenitätsideal«, das »die regionalen Gestaltungsspielräume und Eigenheiten derart einengt, dass nur mehr secessionistischer Protest als Ausweg erscheint«.⁴⁵ Diese vor allem für *ethnische Demokratien*⁴⁶ relevante Perspektive trifft auch auf Rumänien in stark abgeschwächter Form zu und behindert die Ausdifferenzierung des ethno-sozialen Systems in Form eines »dosierten Pluralismus«⁴⁷ auch bezüglich seiner territorialen Delegation. In Ungarn hingegen können Anzeichen einer Fragmentierung erkannt werden, die allerdings keine ethnisch bedingten Zentrifugalkräfte hervorgerufen haben. Die Schaffung überbordender, teils konkurrierender Verwaltungs- und Legitimationsstrukturen hat jedoch das selbstgesteckte Ziel der kollektiven Selbstverwaltung auf ethnisch-nationaler Grundlage behindert, da unter anderem Ressourcenarmut, Mobilisierungs- und Identifikationsde-

⁴³ Otto Heinek: Zum Geleit. In: Kézikönyv a német nemzetiségi önkormányzatok számára. Hg. Magyarországi Németek Országos Önkormányzata. [O. O.] 2014, 5.

⁴⁴ Magyarország Kormánya: B/8328. számú beszámoló a Magyarország területén élő nemzetiiségek helyzetéről (2017. január – 2018. december). <https://www.parlament.hu/irom41/08328/08328.pdf> (2. Dezember 2021).

⁴⁵ Sebaldt: Pathologie, 126.

⁴⁶ Sammy Smooha: The Model of Ethnic Democracy. ECMI Working Paper. Flensburg 2001/13. Vgl. Carter Johnson: Democratic Transition in the Balkans: Romania's Hungarian and Bulgaria's Turkish Minority (1989–1999). In: Nationalism and Ethnic Politics 8 (2002) 1, 1–28.

⁴⁷ Sebaldt: Pathologie, 161, insbesondere 161–167.

fizite sowie Implementierungshindernisse die politische Umsetzung des ungarischen Heterogenitätsmodells eingeschränkt haben.

Parlamentarische Inklusion

Ein wichtiges und stark symbolisches Element inklusiver Minderheitenpolitik ist die positive Diskriminierung durch gezielte Einbeziehung ethnisch-nationaler Minderheiten in den legislativen Prozess. Eine kollektive Teilhabe infolge von Wahlen steht den meisten Minderheiten aufgrund ihres geringen Anteils an der Gesamtbevölkerung sowie der in beiden Ländern gültigen expliziten Sperrklausel von fünf Prozent nicht offen. Lediglich die ungarische Minderheitenbevölkerung kann in Rumänien eine politische Partei durch reguläre Wahl ins Parlament entsenden, da sie mit etwas über 1,2 Millionen Angehörigen 6,5 Prozent der Gesamtbevölkerung stellt.⁴⁸ Um dennoch eine Inklusion aller Minderheiten in den legislativen Prozess zu ermöglichen, wurde der positive Schutzmechanismus der garantierten Parlamentssitze eingeführt. Ende 2021 waren 18 Minderheitengruppierungen aufgrund Artikel 62 der Verfassung im Parlament vertreten, ohne die allgemeine Fünf-Prozent-Hürde überwunden zu haben. Vertreten waren die Albaner, Armenier, Bulgaren, Deutschen, Griechen, Italiener, Juden, Kroaten, Lipowener Russen, Mazedonen, Polen, Roma, Ruthenen, Serben, (türkisch-muslimische) Tartaren, Tschechen und Slowaken, Türken und Ukrainer.⁴⁹

Jeder Minderheit steht maximal ein Sitz zu, wobei es doch eine minderheitenspezifische Sperrklausel gibt. Das Wahlgesetz 208/2015 hält in Artikel 56, Absatz 1 fest: »Legal konstituierte Organisationen von Staatsbürgern, die nationalen Minderheiten angehören und die in Wahlen nicht mindestens ein Abgeordneten- oder Senatorenmandat erhalten haben, haben gemäß Artikel 62, Absatz 2 der revidierten Verfassung Rumäniens das Recht auf ein Abgeordnetenmandat, wenn sie landesweit einen Stimmenanteil von mindestens 5% der durchschnittlich für ein Mandat abgegebenen und gültigen Stimmen erreicht haben. Die durchschnittliche Zahl der abgegebenen, gültigen Stimmen für die Wahl eines Abgeordneten ergibt sich aus der nicht gerundeten Gesamtheit aus dem Bericht über die Anzahl der auf Landesebene angegebe-

⁴⁸ *Institutul Național de Statistică*: Rezultate definitive ale recensământului populației și al locuințelor. 2011, 3 http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2013/07/REZULTATE-DEFINITIVE-RPL_2011.pdf (7. Dezember 2021).

⁴⁹ *România. Camera Deputaților. Grupul parlamentar al minorităților naționale*. <http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura2015.gp?idl=1&idg=6> (2. Dezember 2021).

nen, gültigen Stimmen aller politischen Parteien, politischen Bündnisse, Wahlbündnisse oder Vereinigungen der Staatsbürger, die nationalen Minderheiten angehören und die Wahlhürde überschritten haben, und die Stimmen, die die unabhängigen Kandidaten, welche ein Mandat errungen haben, sowie aus der Gesamtzahl der Mandate in der Abgeordnetenversammlung gemäß Anhang Nr. 1.«⁵⁰ Eine Minderheitenorganisation muss also mindestens fünf Prozent des landesweiten Durchschnitts der für ein Abgeordnetenmandat nötigen Stimmen erzielen, um den reservierten Sitz tatsächlich zu erhalten. Dieser nationale Durchschnitt für ein Mandat ist zahlreichen Einflussfaktoren unterworfen und wird bei jeder Wahl neu bestimmt, wobei eine sich kontinuierlich verringernde Stimmenanzahl konstatierbar ist. »In the September 1992 elections for the Chamber of Deputies, for example, there were 10,880,252 valid votes cast according to the; the average valid vote per Deputy seat was 26,540; the special minority electoral threshold to receive a reserved seat was five percent of that amount—only 1,327 total votes nationwide. The special minority threshold in 1996 was 1,494 votes (out of more than 12.2 million valid ballots cast). The special minority threshold in 2000 was 1,273 votes (out of 10.8 million valid ballots).«⁵¹

Aufgrund hoher Abwanderungsraten – es leben etwa 3,5 bis 4,5 Millionen rumänische Staatsbürger im Ausland⁵² – und rückläufiger Wahlbeteiligung hat sich die für ein Abgeordnetenmandat erforderliche durchschnittliche Stimmenzahl deutlich verringert. Bei den Parlamentswahlen von 2012 wurden insgesamt 7.409.626 gültige Stimmen abgegeben, was einem Rückgang von fast 3,5 Millionen innerhalb von 20 Jahren entspricht. Vier Jahre später

⁵⁰ *Legea nr. 208 din 20 iulie 2015 privind alegerea Senatului și a Camerei Deputaților, precum și pentru organizarea și funcționarea Autorității Electorale Permanente*. In: Monitorul Oficial al României 2015/553. Siehe auch Cosmin Gabriel Marian – Ronald F. King: Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections. In: *Communist and Post-Communist Studies* 43 (2010) 7–18.

⁵¹ Ronald F. King – Cosmin Gabriel Marian: Minority Representation and Reserved Legislative Seats in Romania. In: *East European Politics and Societies* 26 (2012) 3, 561–588, hier 567.

⁵² Lucian Brujan: Rumänien zwischen Zuhause und Diaspora. Migration und ihre Auswirkungen auf Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. In: *Südosteuropa Mitteilungen* 55 (2015) 1, 32–47. Auch die Autoren eines Berichts der Weltbank rechnen mit drei bis fünf Millionen ausgewanderten Rumänen. Andrei Dospinescu – Giuseppe Russo: Romania. Systematic Country Diagnostic: background note – migration. Washington, D. C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/210481530907970911/Romania-Systematic-Country-Diagnostic-background-note-migration> (6. Dezember 2021). Die Zahl der jährlichen Abwanderungen aus Rumänien lag zwischen 560.000 (2007) und 415.000 (2016). *OECD Talent Abroad: A Review of Romanian Emigrants*. Paris 2019, 73–74. <https://doi.org/10.1787/bac53150-en> (6. Dezember 2021).

wurden nur noch 6.742.589 gültige Stimmen abgegeben und 2020 waren es nur noch 5.901.959 von 18.964.642 in den Wählerlisten registrierten Personen.⁵³ Folglich hat sich der drastische Wählerrückgang weiter beschleunigt, da von 2012 bis 2020 weitere 1,5 Millionen Wähler sich nicht an den Parlamentswahlen beteiligt haben, obwohl auch Auslandsrumänen ihre Stimme abgeben können. 2012, als noch das proportionale Wahlsystem mit Einerwahlkreisen angewendet wurde, lag die für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl in den innerrumänischen Wahlbezirken zwischen 6.167 im Kreis Harghita (Stimmkreis 21) und 18.936 in Bukarest (Stimmkreis 42).⁵⁴ Aus den Angaben zu allen Wahlbezirken und Stimmkreisen ergab sich für dieses Wahljahr eine durchschnittlich erforderliche Stimmenzahl für ein Abgeordnetenmandat von 11.762, woraus sich eine zu übertreffende Stimmenhürde für die Minderheitenwahl von 589 Stimmen errechnete. Diese sehr niedrige Schwelle, die ausschließlich den Minderheiten vorbehaltene Möglichkeit, einen Kandidaten in mehreren Einerwahlkreisen aufzustellen, sowie die von allen Staatsbürgern und nicht nur Minderheitenangehörigen wählbaren Minderheitenorganisation sicherten die Einbindung der Minderheiten in den legislativen Prozess. Der andauernde Wählerrückgang hatte jedoch die durchschnittliche Stimmenzahl pro Mandat und damit auch für ein Minderheitenmandat kontinuierlich absinken lassen. Mit der Wahlrechtsänderung von 2015 veränderten sich auch die Durchschnittswerte für den Erwerb eines Mandats. Im Wahljahr 2020 waren für ein reguläres Listenmandat 15.942 gültige Stimmen nötig, woraus sich ein landesweiter Stimmenanteil für Vertretern von Minderheitenorganisationen von 797 ergab.⁵⁵ Folgende Tabelle veranschaulicht die gültigen, abgegebenen Stimmen für die Minderheitenvereinigungen, die entsprechend Artikel 62, Absatz 2 der Verfassung ein Abgeordnetenmandat erringen konnten, sowie die Größe der Minderheit nach den Volkszählungsergebnissen von 2011.

⁵³ *Biroul Electoral Central*: Voturi valabil exprimate pentru competitorii care au luat mandate pe circumscripții. Camera Deputaților. <https://parlamentare2016.bec.ro/statistici/index.html> (7. Dezember 2021); *Biroul Electoral Central*: Proces verbal privind rezultatele finale ale alegerilor pentru Camera Deputaților. Anexa nr. 22, 1. https://parlamentare2020.bec.ro/wp-content/uploads/2020/12/pv_1639.pdf (7. Dezember 2021).

⁵⁴ Hinzu kommt als 43. Wahlbezirk jener für die im Ausland lebenden Rumänen mit folgenden Schwellen: 19.773, 7.303, 1.695 und 1.253. Diese und nachfolgende Angaben in: *Biroul Electoral Central*: Alegeri pentru Camera Deputaților și Senat, 9 Decembrie 2012. Rezultate finale. Statistică la nivel de colegiu uninominal. <http://data.gov.ro/storage/f/2014-03-25T15%3A01%3A45.933Z/statisticinivelcolegiu.xls> (8. Dezember 2021).

⁵⁵ *Biroul Electoral Central*: Proces verbal, 73.

Tabelle 1: Ethnische Gruppengröße und gültige Stimmabgabe für Minderheitenvereinigungen 2012–2020⁵⁶

Minderheitenvereinigung	Größe der Minderheitengruppe	2012	2016	2020
Roma-Parteivereinigung »Pro Europa« (<i>Asociația Partidă Romilor »Pro-Europa«</i>)	621.573	22.124	13.124	14.525
Liga der Albaner in Rumänien (<i>Asociația Liga Albanezilor din România</i>)	–	10.010	4.640	9.031
Demokratisches Forum der Deutschen in Rumänien (<i>Forumul Democrat al Germanilor din România</i>)	36.042	39.175	12.375	7.582
Verband der Mazedonen in Rumänien (<i>Asociația Macedonenilor din România</i>)	1.264	12.212	5.513	7.144
Griechische Union in Rumänien (<i>Uniunea Elenă din România</i>)	3.668	9.863	5.817	6.096
Ukrainische Union in Rumänien (<i>Uniunea Ucrainenilor din România</i>)	50.920	7.353	1.172	5.458
Demokratische Union der Slowaken und Tschechen in Rumänien (<i>Uniunea Democratică a Slovacilor și Cehilor din România</i>)	13.654 (Slowaken) 2.477 (Tschechen)	8.677	6.545	5.386
Gemeinschaft der Lipowener Russen in Rumänien (<i>Comunitatea Rușilor Lipoveni din România</i>)	23.487	8.328	6.160	5.146
Bulgarische Union im Banat-Rumänien (<i>Uniunea Bulgară din Banat-România</i>)	7.336	10.155	4.542	4.853
Union der Serben in Rumänien (<i>Uniunea Sârbilor din România</i>)	18.076	8.207	5.468	4.692

⁵⁶ Ebenda, 72–73; Institutul Național de Statistică: Recensământului Populației și Locuințelor. II. Populația stabilă (rezidentă). Structura etnică și confesională. http://www.recensamantromania.ro/wp-content/uploads/2015/05/vol2_t10.xls (8. Dezember 2021).

Italiener in Rumänien RO.AS.IT (<i>Asociația Italienilor din România RO.AS.IT.</i>)	3.203	7.943	3.486	4.170
Union der Armenier in Rumänien (<i>Uniunea Armenilor din România</i>)	1.361	10.761	4.868	3.820
Kulturelle Union der Ruthenen in Rumänien (<i>Uniunea Culturală a Rutenilor din România</i>)	–	5.265	2.824	3.779
Union der Polen in Rumänien (<i>Uniunea Polonezilor din România</i>)	2.543	8.023	3.355	3.751
Demokratische Union der Türken in Rumänien (<i>Uniunea Democrată Turcă din România</i>)	27.698	7.324	5.536	3.540
Föderation der Jüdischen Gemeinschaften in Rumänien (<i>Federația Comunităților Evreiești din România</i>)	3.271	10.019	5.069	3.509
Union der Kroaten in Rumänien (<i>Uniunea Croaților din România</i>)	5.408	6.281	3.532	3.345
Demokratische Union der türkisch-muslimischen Tataren in Rumänien (<i>Uniunea Democrată a Tătarilor Turco-Musulmani din România</i>)	20.282	9.291	–	2.862

Trotz überwiegend positiver Effekte hatten die reservierten Sitze auch negative systemische Wirkungen. Dazu gehörte beispielsweise die Motivation für Minderheitenvertreter, sich möglichst an allen Regierungskoalitionen zu beteiligen beziehungsweise keiner Regierung Widerstand zu leisten, um minderheitenpolitische Interessen nicht zu gefährden. So war die Demokratische Union der Ungarn in Rumänien (*Româniai Magyar Demokrata Szövetség / Uniunea Democrată Maghiară din România*) an fast allen Regierungen als Koalitionspartner beteiligt, und auch die anderen Minderheitenvertreter arbeiteten meist mit den jeweiligen Regierungen zusammen. Vor dem Hintergrund einer positiven Diskriminierung sind die demokratietheoretischen Defizite zu rechtfertigen, die sich aus der abweichenden Legitimität der Mandate ergeben. Während für ein reguläres Abgeordnetenmandat im Jahr 2012 durchschnittlich 11.762 Stimmen nötig waren, entsandten beispielsweise die

laut Volkszählung von 2011 1.264 Mazedonen ebenfalls einen Abgeordneten, denn sie hatten insgesamt 12.212 Stimmen erhalten. Auch die 1.361 Armenier und sogar die geschätzt 520 Albaner⁵⁷ entsandten je einen Abgeordneten mit 10.761 beziehungsweise 10.010 abgegebenen Stimmen. Bei den Parlamentswahlen von 2020 hat sich die Diskrepanz nochmals vergrößert, da für ein reguläres Mandat die erwähnten 15.942 Stimmen benötigt wurden, während die Minderheiten trotz geringfügig höherer Hürde von 797 Stimmen und teils deutlich rückläufigem Wählerzuspruch oder Bevölkerungsanteil weiterhin ein Mandat erhalten haben.

Als problematisch erwies sich, dass die offiziell 621.573 Roma ebenfalls nur ein reserviertes Mandat hatten und damit deutlich unterrepräsentiert waren. Der Repräsentationsquotient, der das Verhältnis von Sitz- zu Bevölkerungsanteilen⁵⁸ wiedergibt, verdeutlicht anhand ausgewählter Beispiele die großen Abweichungen für die Legislaturperiode 2012–2016: Albaner: 111,57; Mazedonier: 46,45; Armenier: 42,99; Rumänen: 1,06; Ungarn: 0,74; Roma: 0,09. Ist der Quotient größer als eins, wird die Bevölkerungsgruppe überproportional repräsentiert, bei einem Wert kleiner als eins ist sie unterrepräsentiert. Der Quotient für die Ungarn, die früher annähernd proportional repräsentiert waren – 2004: 1,002; 2008: 0,996⁵⁹ –, nahm kontinuierlich ab, da deren Wählerzuspruch rückläufig war, das Parlament größer wurde und mit der Siebenbürgisch-Ungarischen Volkspartei (*Erdélyi Magyar Néppárt / Partidul Popular Maghiar din Transilvania*) sich die Minderheitenvertretung fragmentiert hat. Für die Legislaturperiode 2016–2020 kann diese Entwicklung fortgeschrieben werden, wobei keine annähernd validen Repräsentationsquotienten zu errechnen sind, da keine aktuelleren Volkszählungsergebnisse vorliegen, und die fortdauernde Emigration die Bevölkerungszusammensetzung verändert hat.⁶⁰

Die Roma hingegen waren in allen Legislaturperioden (2004: 0,122; 2008: 0,121) deutlich unterrepräsentiert, was jedoch keine systemischen Ursachen hat. Zwar darf nur eine Organisation eine Minderheit vertreten, aber die Roma hätten wie die Ungarn eine Partei zur regulären Wahl aufstellen und

⁵⁷ King – Marian: Minority Representation, 571. In den Volkszählungsergebnissen werden die Albaner wegen ihrer geringen Anzahl nicht gesondert aufgeführt. http://www.recensam-antromania.ro/wp-content/uploads/2015/05/vol2_t10.xls (8. Dezember 2021).

⁵⁸ Repräsentationsquotient.

⁵⁹ King – Marian: Minority Representation, 571.

⁶⁰ Die für 2021 geplante Volkszählung, die hierüber hätte Aufschluss geben können, wurde aufgrund der COVID-19-Pandemie auf das Jahr 2022 verschoben.

mehrere Mandate erzielen können. Aber angesichts der bisher geringen Wahlbeteiligung der Roma-Bevölkerung und der Tatsache, dass die Roma-Parteivereinigung »Pro Europa« – wie obige *Tabelle 1* verdeutlicht – nur sehr wenige Stimmen erhalten hat, erschien es als wenig wahrscheinlich, dass eine Roma-Partei die reguläre Fünf-Prozent-Hürde überwinden könnte.

Zudem mindert sowohl die Attraktivität eines reservierten Sitzes als auch das Wahlrecht selbst die Chancen auf ein reguläres Mandat. Dieses forderte insgesamt 20.000 Unterschriften aus 15 Kreisen (*Județe*) zuzüglich Bukarest, wobei in jedem dieser Kreise mindestens 300 Unterschriften nötig waren.⁶¹ Angesichts der verstreuten Siedlungslage und inneren Heterogenität der Roma-Bevölkerung dürfte wohl der reservierte Parlamentssitz weiterhin prioritär bleiben und die Entstehung kompetitiver Vertretungen verhindern.⁶²

In Ungarn wurde die parlamentarische Vertretung der Minderheiten nach 1990 stets als Ziel formuliert.⁶³ Das Gesetz über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten von 1993 hielt in Artikel 20, Absatz 1 fest, dass die Minderheiten das Recht auf Vertretung im Parlament haben. Dennoch verfügten die Minderheiten weder über gewählte Vertreter noch über reservierte Sitze analog zum rumänischen Beispiel. Die 1990 revidierte Verfassung hatte mit Artikel 32 B das Amt des Parlamentarischen Beauftragten für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (Ombudsmann) eingeführt. Dessen Aufgabe war es, »Missstände zu untersuchen oder untersuchen zu lassen und im Interesse der Abhilfe allgemeine oder individuelle Maßnahmen zu veranlassen«.⁶⁴ Dieses Amt erwies sich zwar als hilfreich und positiv, ersetzte aber nicht die stimmberechtigten Abgeordneten.

Das Grundgesetz Ungarns von 2011 griff, nachdem das Verfassungsgericht die parlamentarische Vertretung der Minderheiten angemahnt hatte,

⁶¹ *Legea nr. 208 din 20 iulie 2015* Artikel 56, Absatz 5.

⁶² Bei den Parlamentswahlen des Jahres 2016 hat sich zwar mit der Partei der Demokratischen Roma (*Partidul Romilor Democrată*) eine weitere Roma-Vertretung zur Wahl gestellt, sie erhielt aber nur 523 Stimmen, und zwar ausschließlich im Kreis Bacău. Neben dem Demokratischen Verband der Ungarn in Rumänien versuchen noch die Ungarische Bürgerpartei (*Magyar Polgári Párt / Partidul Civic Maghiar*) der Szekler Nationalrat (*Székely Nemzeti Tanács / Consiliul Național Secuiesc*) und die Siebenbürgisch-Ungarische Volkspartei die ungarische Minderheit zu vertreten, sind aber allenfalls auf kommunaler Ebene relevant. Zugleich verdeutlichen sie die zunehmende politische Fragmentierung der ungarischen Minderheit.

⁶³ »Die Gesetze der Republik Ungarn gewährleisten die Vertretung der auf dem Gebiet des Landes lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten.« Die Verfassung der Republik Ungarn, Artikel 68, Absatz 3. In: *Küpper*: Die ungarische Verfassung, 155.

⁶⁴ Die Verfassung der Republik Ungarn, Artikel 32 B, Absatz 2. In: Ebenda, 139.

dieses Problem auf und bestimmte in Artikel 2, Absatz 2, dass die Teilnahme der in Ungarn lebenden Nationalitäten an der Arbeit des Parlaments durch ein Schwerpunktgesetz geregelt werden musste. Zugleich wurde der Minderheiten-Ombudsmann zum Stellvertreter des Ombudsmanns für Grundrechte *degradiert* (Artikel 30, Absatz 3), was als Bedeutungsverlust interpretiert werden kann. Das Gesetz CCIII/2011 über die Wahl von Parlamentsabgeordneten sowie das Nationalitätengesetz Nr. CLXXIX regelten schließlich die Beteiligung der Minderheiten an der Parlamentsarbeit. Dabei wurde mit der Registrierungspflicht eine Besonderheit eingeführt, nach der sich die Minderheiten in ein Nationalitätenwählerverzeichnis eintragen müssen, um für die Minderheitenselbstverwaltung sowie für Minderheitenlisten zur Parlamentswahl abstimmen zu können. Minderheiten, die eine Landesliste zur Parlamentswahl aufstellen wollten, benötigten die Unterstützung von mindestens einem Prozent der auf der Liste verzeichneten Minderheitenangehörigen, jedoch höchstens 1.500 Unterschriften. Für die Minderheitenlisten galt nicht die Sperrklausel von fünf Prozent, sondern als spezielle Schwelle ein Viertel der *Hare-Quote*.⁶⁵ Für die Parlamentswahl von 2014 ergab sich bei 5.047.363 abgegebenen gültigen Stimmen eine Mindeststimmanzahl von 13.568, im Jahr 2018 stieg sie auf 15.409, da 5.732.283 gültige Stimmen abgegeben worden waren.⁶⁶ Minderheiten, von deren Liste kein Kandidat diese Hürde überwand, entsendeten den Erstplatzierten als Fürsprecher mit muttersprachlichem Rede-, aber ohne Stimmrecht ins Parlament. Wie die nachfolgende Tabelle illustriert, konnte nur die Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen mit einem Gesamtstimmenanteil von 1,08 Prozent ein präferenzielles Nationalitätenmandat erreichen.

⁶⁵ Die Hare-Quote ergibt sich aus der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen auf der Nationalliste, dividiert durch 93 und dieses Ergebnis dividiert durch vier. Nationalitätenlisten, die diesen Wert erreichen oder übertreffen, erhalten ein *Präferenzmandat* im Parlament. *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. Section 16, 4–5.

⁶⁶ *Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési képviselők választása 2018*. <https://www.valasztas.hu/orszag-os-listak-eredmenye> (7. Dezember 2021).

Tabelle 2: Ethnische Gruppengröße 2011 und Wählerstimmen für die Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn 2014 und 2018⁶⁷

Nationalitätenlisten	Größe der Minderheitengruppe	2014	2018
Landesselbstverwaltung der Ungarndeutschen (<i>Magyarországi Németek Országos Önkormányzata</i>)	131.951	11.415	26.477
Landesselbstverwaltung der Roma (<i>Országos Roma Önkormányzat</i>)	308.957	4.048	5.703
Landesselbstverwaltung der Kroaten (<i>Országos Horvát Önkormányzat</i>)	23.561	1.212	1.743
Landesselbstverwaltung der Slowaken (<i>Országos Szlovák Önkormányzat</i>)	29.647	995	1.245
Landesselbstverwaltung der Russinen (<i>Országos Ruszin Önkormányzat</i>)	3.323	463	539
Landesselbstverwaltung der Rumänien in Ungarn (<i>Magyarországi Románok Országos Önkormányzata</i>)	26.345	362	428
Landesselbstverwaltung der Serben (<i>Szerb Országos Önkormányzat</i>)	7.210	236	296
Landesselbstverwaltung der Ukrainer (<i>Ukrán Országos Önkormányzat</i>)	5.633	293	270
Landesselbstverwaltung der Polen (<i>Országos Lengyel Önkormányzat</i>)	5.730	99	210
Landesselbstverwaltung der Slowenen (<i>Országos Szlovén Önkormányzat</i>)	2.385	134	199
Landesselbstverwaltung der Armenier (<i>Országos Örmény Önkormányzat</i>)	3.293	110	159
Landesselbstverwaltung der Griechen in Ungarn (<i>Magyarországi Görögök Országos Önkormányzata</i>)	3.916	102	159
Landesselbstverwaltung der Bulgaren (<i>Bolgár Országos Önkormányzat</i>)	3.556	74	104
<i>Insgesamt</i>	<i>555.507</i>	<i>19.543</i>	<i>37.532</i>

⁶⁷ Bevölkerungsverteilung nach Nationalität in: 2011. évi népszámlálás 66. Zur Stimmverteilung: Országgyűlési képviselők választása. 2014. április 6. <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/l22.html>; Nemzeti Választási Iroda: Országgyűlési képviselők választása 2018. Országos listás szavazás eredménye. <https://www.valasztas.hu/orszagos-listak-eredmenye> (beide: 7. Dezember 2021).

Die Registrierung und Erstellung einer Landesliste sowie die spezielle Hürde haben sich als ein allzu großes Hindernis für eine parlamentarische Inklusion der Minderheiten erwiesen, wie der sehr niedrige Wählerzuspruch verdeutlichte. Aufgrund dieser Erschwernisse konnte erst bei den Parlamentswahlen des Jahres 2018 ein Minderheitenvertreter – nämlich jener der deutschen Minderheit – auf diesem Weg ins Budapester Parlament einziehen. Auch sind die Minderheitenförsprecher kein adäquater Ersatz für einen Abgeordneten mit allen Beteiligungs- und Stimmrechten, die am politischen Prozess partizipieren können. Ungarn sollte sich hier das positive rumänische Beispiel zum Vorbild nehmen und die niederschwellige Beteiligungsmöglichkeit trotz einiger Probleme einführen, die sich aus den reservierten Sitzen ergeben. Erst damit wäre der ansonsten positive kollektivrechtliche Ansatz umfassend umgesetzt.

Schlussbemerkungen

Die systemischen und minderheitenpolitischen Wechselwirkungen verdeutlichen die Wichtigkeit einer strukturell-partizipativen Ausgestaltung des politischen Systems selbst, die Beseitigung existierender demokratischer Defekte und die Ausgestaltung einer funktionalen, an den spezifischen Bedürfnissen der einzelnen Minderheitengruppen orientierten Minderheitenpolitik. Denn weder der individual- noch der kollektivrechtliche Ansatz ist *per se* geeignet, *jede* Minderheit an *jedem* Ort, zu *jeder* Zeit und in *jeder* Hinsicht angemessen einzubinden, weshalb es auch kein einzelnes, prototypisches minderheitenorientiertes Staatsorganisationsmodell geben kann. Systemische demokratische Dysfunktionen treten im minderheitenpolitischen Kontext besonders deutlich zu Tage und werden teilweise von minderheitenpolitischen Bestrebungen und Anforderungen verstärkt oder haben im Zusammenhang mit Minderheitengruppen eine besondere Wirksamkeit. So kann eine starke Fragmentierung und weitgehende Autonomisierung einzelne Minderheitengruppen personell und hinsichtlich ihrer Ressourcen sowie der zu lösenden Aufgaben überfordern. Das Beispiel Ungarns verdeutlicht diesen Zusammenhang, denn obwohl einige Minderheiten, wie die deutsche oder slowakische, vom kollektivrechtlichen Konzept profitierten, konnten beispielsweise die Roma oder auch die Slowenen den minderheitenpolitischen Rahmen aus unterschiedlichen Gründen nicht vollständig ausfüllen. Dies kann dauerhaft zu einer partiell dysfunktionalen Segmentierung und funktionalen, jedoch

nicht systemischen Diskriminierung einzelner Minderheitengruppen führen, da sie die Delegation von Aufgaben und Rechten nicht immer vollumfänglich übernehmen können. Außerdem verstärkt diese minderheitenpolitisch induzierte, kleinteilige Ausdifferenzierung und Autonomisierung die gesamtstaatliche Fragmentierung Ungarns, das ohnehin zu den Staaten mit dem höchsten Fragmentierungsgrad in der Siedlungs- und Verwaltungsstruktur gehört.⁶⁸ Aber auch die gegenläufige, für Rumänien konstatierbare Tendenz zu Uniformität und Heteronomisierung schränkt die Partizipation am Herrschaftsgefüge insgesamt übermäßig ein, und die gering ausgeprägte Differenzierung der Ordnung bietet nicht nur der Minderheitenpolitik zu wenig Gestaltungsspielräume. Fehlende Regionalisierung und territoriale Ausdifferenzierung verhindern nicht nur die Berücksichtigung stets existierender regionaler Eigeninteressen, sondern insbesondere auch jener, die sich aus einer ethnischen Heterogenität ergeben. Ein Beispiel dafür ist das mehrheitlich von Ungarn bewohnte Szeklerland, dessen spezifische Interessenlagen und Anforderungen wegen der fehlenden systemischen Ausdifferenzierung kaum Eingang in minderheitenpolitische Strategien finden; damit werden zugleich funktional begründete Erfordernisse politischer Subsidiarität missachtet.

Insofern sind diese sich aus minderheitenpolitischer Sicht ergebenden Defizite zugleich auch systemische Über- oder Unterentwicklungen der organisatorischen Staatskonzeption, die im Kontext ethnisch-nationaler Heterogenität besonders deutlich hervortreten. Darüber hinaus existieren in beiden Staaten auch in minderheitenpolitischen Detailfragen Mängel, die sich explizit aus der minderheitenrechtlichen Konstitution ableiten lassen, deren Beseitigung allerdings erst in einem zweiten Schritt erfolgen kann. Zunächst müsste die Ausweitung demokratisch-funktionaler Systemreformen auf die Minderheitenpolitik jene pathologischen Verzerrungen beseitigen, die sich aus dem Zusammenwirken einzelner Systemdefekte sowie der spezifischen Anforderungen des Minderheitenschutzes ergeben. Diese könnte zum einen eine »dosierte Treuhandschaft« sein, »weil sie zum einen das funktional nötige Maß an Aufgabendelegation an beauftragte Agenten einräumt, gleichzeitig

⁶⁸ Im Jahr 2014 gab es für die etwa 9,9 Millionen Einwohner Ungarns: 3.177 lokale Selbstverwaltungen, 2.143 lokale Minderheitenselbstverwaltungen, zuzüglich zwölf für Budapest; 65 komitatsäquivalente Verwaltungen und 48 für die Minderheiten; die nationalstaatliche Verwaltungsebene, zuzüglich 13 Landesselbstverwaltungen der Minderheiten. Ralf Thomas Göllner: Ungarns Minderheitenpolitik. Minderheiten in Ungarn, Magyaren in den Nachbarstaaten. In: Ungarn und seine Nachbarn 1989–2014. Eine Bilanz. Hgg. Herbert Küpper, Zsolt K. Lengyel, Hermann Scheuringer. Regensburg 2015, 77–117, hier 90–91.

aber ein Set fortlaufender Kontrollmaßnahmen vorsieht, um dysfunktionalen Verselbständigstendenzen dieser Treuhänder vorzubeugen.⁶⁹ Im Minderheitenkontext wären Minderheitenselbstverwaltungen jene Treuhänder, denen bestimmte Funktionen delegiert würden, um die partielle Selbstorganisation der Gruppe und zugleich deren Inklusion in die Gesamtgesellschaft zu gewährleisten. Zum anderen müsste sie durch einen »dosierten Pluralismus« ergänzt werden, der Vielfalt zulässt, der »gleichzeitig aber durch ein vernünftiges Set an Regulierungsmaßnahmen kanalisiert wird, um einer unkontrollierten Diversifizierung entgegenzuwirken«.⁷⁰ Zugleich ist die Ebene der Interaktion der Minderheitengesellschaften untereinander sowie mit der Mehrheitsgesellschaft einzubeziehen, denn diese ethnisch und nicht politisch definierten Gruppen treten als Akteure auf der gesamtstaatlichen Ebene auf und müssen mit den Mechanismen der Partizipation, Inklusion, Kooperation und responsiven Eigenverantwortung miteinander verwoben werden, um einer erfolgreichen Minderheitenpolitik den gesellschaftlichen Weg zu ebnen.

⁶⁹ *Sebaldt*: Pathologie, 158. Hervorhebung im Original.

⁷⁰ *Ebenda*, 162.



DAS »UNGARN-JAHRBUCH. ZEITSCHRIFT FÜR INTERDISZIPLINÄRE HUNGAROLOGIE« wird im Auftrag des Ungarischen Instituts München e. V. vom Ungarischen Institut der Universität Regensburg redigiert und herausgegeben. Es versammelt Ergebnisse der ungarischen und internationalen Grundlagenforschung über das historische und heutige Ungarn in seinen überregionalen und transnationalen Bezügen.

BAND 37 legt den Schwerpunkt auf kultur-, gesellschafts-, staats-, rechts-, wirtschafts- und pressegeschichtliche Themen aus der Epoche des österreichisch-ungarischen Dualismus.

Das Mittelalter und die Neuzeit des Stephansreiches beleuchtet er anhand politik-, geistes- und erinnerungsgeschichtlicher Aspekte, die Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg im Hinblick auf die Stellung der katholischen Kirche und der Nationalitäten im kommunistischen Ungarn.

Die Nachwendezeit seit 1989 ist mit einem politologischen Vergleich der Minderheitenpolitik in Ungarn und Rumänien sowie einer ethnografischen Darstellung der Region Kalotaszeg in Siebenbürgen vertreten. Buchbesprechungen und Chronik beschließen den Band.

Regensburger Redaktion und internationale Herausgeberschaft vertreten in erster Linie die Fachdisziplinen Geschichts-, Politik- und Literaturwissenschaft.

ISBN 978-3-7917-3314-2



WWW.VERLAG-PUSTET.DE