



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Faktenwissen Ungarn

Migrationspolitik in Ungarn

Bence Bauer & Viktor Marsai

Nr.: 2024/04

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Hintergründe der Willkommenskultur	1
3. Rechtsgrundlagen der Willkommenskultur.....	2
4. Die ungarische Sichtweise.....	4
5. Historische, kulturelle und politische Prägungen in Ungarn.....	4
6. 2015 als großes Schisma	5
7. Sicherung der ungarischen und europäischen Grenzen.....	6
8. Rechtliche Auseinandersetzungen auf EU-Ebene.....	7
9. Europäische Debatten.....	9
10. Mehrheitsmeinung der Landesbevölkerung	10
11. Fazit.....	11
Literaturverzeichnis.....	12

1. Einleitung

Das Jahr 2015 markierte, ausgelöst durch die große Migrationswelle, eine Art Schisma in der europäischen Politik, insbesondere was die deutsch-ungarischen Beziehungen anbelangt und deren Selbst- und Fremdbilder prägt.¹ Gerade in Westeuropa wird die Politik Ungarns oftmals mit den Attributen „einwanderungsfeindlich“, „fremdenfeindlich“ oder „antihuman“ versehen. Um den ungarischen Standpunkt zu verstehen, ist es erforderlich, die kulturellen und historischen Eigenarten des Landes kennenzulernen.

Der Gegensatz zwischen der deutschen Willkommenskultur und ungarischer Grenz- und Identitätssicherung ist bis heute einer der meistdiskutierten Brennpunkte der bilateralen Beziehung zwischen den beiden Nationen. In den letzten Jahren hat sich die Einstellung in Deutschland, vor allem die der Bevölkerung, von der Willkommenspolitik jedoch deutlich wegbewegt und sich dem ungarischen Standpunkt angenähert.

Der Umgang mit der Migrationsbewegung wird durch ein komplexes Zusammenspiel aus nationaler Perzeption, historischen Erfahrungen, rechtlichen Grundlagen und dem jeweiligen Selbstbild beeinflusst. Es ist somit kaum verwunderlich, dass zwei Länder, die in der jüngeren Geschichte unterschiedliche Entwicklungen durchlebt haben, schnell zu unterschiedlichen Schlüssen kommen können. Bei alledem muss man sich darüber im Klaren sein, dass jegliche inländische Debatte über das Vorgehen des jeweils anderen Landes mindestens genauso viel über die eigenen Umstände aussagt.

2. Hintergründe der Willkommenskultur

Der deutsche Konsens auf diesem Gebiet ist hauptsächlich durch die Erfahrung mit den totalitären Regimen des 20. Jahrhunderts geprägt. Dazu gehört in erster Linie die Zeit des Nationalsozialismus, die große innereuropäische Völkerwanderungen ausgelöst hat. Besonders die Verfolgung verschiedenster Gruppen und politischer Gegner hat ein weitervererbtes Trauma hinterlassen. Aber auch die Erfahrungen mit der SED-Diktatur und der damit einhergehenden Fluchtbewegung von Ost- nach Westdeutschland, sowie die Vertreibungen der Deutschen jenseits der Oder-Neiße-Grenze prägten das Bild von Flüchtlingsbewegungen

¹ Dieser Aufsatz basiert auf einer Rede von Bence Bauer auf der Tagung „Selbstbilder und Fremdbilder in Ungarn und Deutschland“ am 30. September 2023 in Sopron (Ödenburg) anlässlich des VI. Deutsch-Ungarischen Netzwerktreffens. Ein Dank gilt Prof. Dr. Reinhard Merkel für die Betreuung des Manuskripts und dem Ko-Autor des Aufsatzes Dr. Viktor Marsai.

besonders in den entscheidenden Gründerjahren der jungen Republik. Somit ist das Recht auf Asylgewährung für politische Verfolgte im deutschen Grundgesetz verankert.

3. Rechtsgrundlagen der Willkommenskultur

Der überwältigende Teil der Asylbewerber von heute erfüllt jedoch rechtlich gesehen die Kriterien nicht, derer es bedarf, um als politisch Verfolgter klassifiziert werden zu können. Schon 1993 wurde im Rahmen des „Asylkompromisses“ die Drittstaatenregelung eingeführt, laut welcher Asylsuchende, die aus sicheren Drittstaaten einreisen, sich auf Art. 16a Abs. 1, also auf das Asylgrundrecht, „nicht berufen“ können. Seit Einführung der Drittstaatenregelung sind alle unmittelbaren Nachbarstaaten Deutschlands als sichere Drittstaaten klassifiziert – somit kommt hier rechtlich gesehen das Asylrecht in der Praxis, mit einigen Ausnahmefällen, nicht mehr zur Anwendung.

Es gilt aber auch das sogenannte Selbsteintrittsrecht nach Art. 20 Abs. 4 der Dublin-III Verordnung der EU, von dem Deutschland Gebrauch gemacht hat. Dies ist aber eine souveräne deutsche Entscheidung und soll daher anderen Mitgliedsländern weder Muster noch Verpflichtung bedeuten. Dennoch führte dieses Selbsteintrittsrecht zu einer moralisch hergeleiteten Begründung für einen Flüchtlingsverteilungsmechanismus, für den sich Deutschland immer wieder vehement eingesetzt hat. Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 des deutschen AsylG ist, wie erwähnt, einem Ausländer, der bei einer Grenzbehörde um Asyl nachsucht, die Einreise zu verweigern, „wenn er aus einem sicheren Drittstaat einreist“. Von dieser Pflicht zur Einreiseverweigerung haben die Grenzbehörden indes „abzusehen, soweit [...] das Bundesministerium des Innern es aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland angeordnet hat“ (§ 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG). Eine solche Anordnung des Innenministers ist im September 2015 ergangen; zu stützen war sie nach dem Wortlaut des § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG zunächst nur auf „humanitäre Gründe“. Allerdings erweiterte das Innenministerium sie auf „Drittstaatsangehörige ohne aufenthaltslegitimierende Dokumente“; auch ihnen sei bei „Vorbringen eines Asylbegehrens die Einreise zu gestatten“.² Das hatte zur Folge, dass seit dem Herbst 2015 sehr viele Menschen nach Deutschland einreisten und überwiegend dortblieben, von denen die Behörden nicht wussten, wer sie waren und woher sie kamen.

Ob eine so weitreichende Maßnahme aufgrund der (mündlichen!) Anordnung eines Ministers ergehen kann, ist trotz der formellen Ermächtigungsgrundlage in § 18 AsylG fraglich. Denn

² S. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Linkspartei, BT-Drs. 18/7311.

nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das Parlament die nicht übertragbare Pflicht, in „grundlegenden normativen Bereichen [...] alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“.³ Kriterien dieser Wesentlichkeit sind neben Eingriffen in Grundrechte die Langzeitwirkungen einer Regelung, insbesondere deren finanzielle Auswirkungen auf das Gemeinwesen. Die Frage, ob die ministerielle Anordnung dem verfassungsmäßigen Vorbehalt des parlamentarischen Gesetzes genüge, dürfte daher nicht ganz einfach zu beantworten sein. Nicht zu übersehen ist zudem die Tatsache, dass diese Möglichkeit einer sicheren, anonymen und in den meisten Fällen kaum noch revidierbaren Einreise zu den Pull-Faktoren der deutschen Asylpolitik gerechnet werden muss.

Sodann können etwa Kriegsflüchtlinge Anspruch auf subsidiären Schutz erheben, wenn ihnen in ihrem Herkunftsland ernsthafter Schaden droht. In diesem Fall erhalten die Schutzsuchenden ein Aufenthaltsrecht von einem Jahr, mit Aussicht auf Verlängerung. Aber auch hier gelten gewisse nationale und internationale Regelungen. So ist beispielsweise durch die UN-Flüchtlingskonvention – die zwar nicht unmittelbar für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge gilt, aber einige allgemeine Regeln enthält – vorgeschrieben, wie sich Schutzsuchende zu verhalten haben. Von dem generellen Kooperationsgebot abgesehen, sind sie verpflichtet, sich an die jeweils geltenden nationalen Rechtsvorschriften zu halten. In praktisch allen Ländern der Welt besteht für ausländische Staatsbürger, die einreisen wollen, eine grundsätzliche Pflicht, sich durch einen Pass oder ein äquivalentes Ausweispapier zu identifizieren.⁴ Vor allem diese Verpflichtung zur Registrierung wurde seit 2015 nicht nur nicht mehr durchgesetzt, sondern auch in großem Stil durch Sabotageverhalten der Ankommenden behindert, um eine Verweigerung der Einreise seitens der zuständigen Behörden zu erschweren oder gar rechtlich unmöglich zu machen. Sich einfach seines Reisepasses zu entledigen, um eine Identifikation unmöglich zu machen, ein falsches Geburtsdatum anzugeben oder eine behandlungspflichtige Krankheit zu simulieren, reichte in zahlreichen Fällen schon aus, um sich faktisch eine Duldung zu erzwingen. Noch darüber hinaus ist es durch die europarechtliche Dublin III-Verordnung vorgeschrieben, dass Schutzsuchende bereits im ersten sicheren Staat zu melden und zu registrieren sind. Die Zahl der tatsächlichen Registrierungen in Ankunftsstaaten wie Griechenland war jedoch vernachlässigbar klein. Insgesamt muss von einem Totalversagen der europäischen Einwanderungsregulierung gesprochen werden, da unabhängig davon, wie groß

³ BVerfGE 49, 125.

⁴ In Deutschland nach § 3 Abs. 1 AufenthG.

der Anteil berechtigter Schutzsuchender wirklich war, der Anteil de facto erzwungener Duldungen aufgrund einer Überwältigung der Behördenkapazitäten überwogen hat.

4. Die ungarische Sichtweise

Der überwältigende Teil der ungarischen Bevölkerung unterstützt die Migrationspolitik der ungarischen Regierung. Sie ist somit auch keine alleinige Agenda der Orbán-Regierung, sondern eine demokratisch legitimierte ungarische Gemeinentscheidung. Um die – zumindest vom damaligen Konsens der westeuropäischen Länder abweichende – Haltung verstehen zu können, sollte man die ungarische Geschichte und das daraus entstandene Selbstbild kennen. Anders als die Deutschen betrachten die Ungarn die letzten 500 Jahre als einen fast durchgängigen Überlebenskampf gegen Fremdherrschaft, aus dem ein geradezu seismografisches Gespür für jegliche Arten von Bedrohungen entstanden ist. Ungarn ist eine kleine ethnische Insel, umgeben von slawischen und deutschen Sprach- und Kulturkreisen, die in der Vergangenheit mehr als einmal an den Rand der Vernichtung gedrängt wurde. Für ein kulturell und historisch immer schon besonderes Land wie Ungarn kann jeglicher Verlust der eigenen Souveränität schnell zu einer existenziellen Krise heranwachsen, so zum Beispiel der Verlust der Kontrolle über die eigenen Grenzen, über das eigene Land und die eigene Identität. Insoweit möchten die Ungarn die ungarische wie auch die europäische Identität schützen.

Das ist der geschichtliche Kontext, in dem man die aktuelle Lage dieses Landes beurteilen sollte, das sich mit seiner Südgrenze von heute auf morgen nahezu der gesamten Migrationsmasse der Balkanroute ausgesetzt sah. Auch wenn dieser Eindruck in deutschen Medien leicht erweckt werden mag, war diese Bewegung keineswegs friedlich und ungefährlich. Vielmehr kam es zu zahlreichen Zwischenfällen, bei denen Grenzanlagen, Polizisten und Zivilisten attackiert wurden, was den allgemeinen Eindruck in der ungarischen Bevölkerung hervorrief, man werde auf breiter Front angegriffen. Dieses Gefühl vermischte sich mit dem Empfinden, einer von Brüssel dirigierten Fremdbestimmung hinsichtlich der europaweiten Verteilungsquoten ankommender Migranten ausgesetzt zu sein.

5. Historische, kulturelle und politische Prägungen in Ungarn

Das Karpatenbecken war nämlich in den vergangenen tausend Jahren eine Drehscheibe der Völker, von der Gesellschaft des Königreichs Ungarn wurden zahlreiche Volksgruppen erfolgreich integriert. Die Begegnungen mit Fremden waren jedoch nicht immer friedlich. Der Tatarenzug 1241-42, die anderthalb Jahrhunderte lang dauernde Herrschaft der Osmanen, der Eingriff der Österreicher und Russen, als die Revolution und der Freiheitskampf 1848-49 in

Blut ertränkt wurden und nicht zuletzt, die sowjetische Besatzung des Landes nach 1944 drohten die ungarische Nation zu vernichten. Das Königreich Ungarn war von der Staatsgründung bis 1920 ethnisch und von den Nationalitäten her vielfältig, durch das Friedensdiktat von Trianon verlor das Land dann nach dem Ersten Weltkrieg den Großteil seiner Minderheiten und ein Drittel der ungarischen Bevölkerung. Damit wurde es zu einem Nationalstaat und die dort ansässigen Minderheiten wurden durch das Erlernen der Sprache assimiliert, behielten aber ihre Kultur, ihre Bräuche, ihre Sitten, die sie auch heute pflegen. Ungarn hatte nie Kolonien und wurde nach dem Zweiten Weltkrieg Teil des Ostblocks, so kamen nicht-europäische Einwanderer kaum ins Land. Obwohl in den 1990er-Jahren viele Flüchtlinge aus Jugoslawien aufgenommen wurden, bedeutete die Migrationskrise 2015 für die grundsätzlich homogene Gesellschaft einen früher nie dagewesenen Schock.

6. 2015 als großes Schisma

Im Jahr 2015 begann in Europa die größte Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg. Es kamen hierbei fast zwei Millionen Flüchtlinge und Migranten, etwa die Hälfte von ihnen stellte in einem Mitgliedstaat der EU einen Asylantrag. 2015 sind bei den Behörden 177.000 Asylanträge eingegangen – das war mehr als in den 23 Jahren zuvor insgesamt. Die Anzahl der Asylbewerber pro einhunderttausend Einwohner war (mit 1.797 Personen) in ganz Europa in Ungarn am höchsten.⁵ Laut Meinungsumfragen ist die ungarische Bevölkerung mit den Flüchtlingen solidarisch.⁶ Diejenigen, die in 2015-2016 ankamen, erhielten sowohl auf der Ebene des Staates als auch seitens der Bevölkerung humanitäre Unterstützung, es kam häufig zu Szenen, in denen Ausländer, die sich in der Nähe von Bahnhöfen in Budapest anhäuferten, mit Wasser und Lebensmitteln unterstützt wurden.

Es stellten sich jedoch bald selbstverständliche Fragen: Wie sind plötzlich etwa 400.000 Menschen an die ungarischen Grenzen gelangt? Gelten diejenigen als Flüchtlinge, die bereits durch zahlreiche solche Länder gereist sind, in denen sie nicht verfolgt wurden? Sind Menschen Flüchtlinge, in deren Heimat kein bewaffneter Konflikt im Gange ist? Warum hätte man ohne Bedenken jeden ins Land lassen sollen, nur weil er behauptete, ein Syrer oder Afghane zu sein – ohne das mit irgendwelchen Dokumenten belegen zu können? Solche Fragen stellten sich insbesondere aufgrund der Aktivitäten von zahlreichen Menschenschmugglern und Schleppern. Diese waren in der europäischen Öffentlichkeit lange Zeit kaum bekannt. Dass die von den

⁵ (Juhász und Molnár 2016), S. 265.

⁶ (Zakariás, et al. 2023), S. 101–150.

Menschenrechts-NRO finanzierten „Flüchtlingsboote“ im Mittelmeer mit Menschenschleppern zusammenarbeiten, scheint sich indes mittlerweile herumgesprochen zu haben.⁷ Als dann 2021/22 der weißrussische Diktator Lukaschenko gezielt Migranten an die weißrussisch-polnische Grenze transportierte, um politischen Druck auf Polen und die Europäische Union auszuüben, schien auch die breite europäische Öffentlichkeit die Problematik der Menschenschlepperei nachvollziehen zu können. Aus ungarischer Sicht betrieb Lukaschenko seit 2021 den gleichen, nunmehr staatlich organisierten illegalen Menschenhandel, dem man sich an seiner Südgrenze von privaten, kriminellen Schleppern ausgesetzt sah, die auch im Mittelmeer ihr Unwesen treiben.

7. Sicherung der ungarischen und europäischen Grenzen

Ungarn ist als Mitglied von Schengen verpflichtet, die Außengrenzen des Schengen-Gebiets zu schützen. Im Juni 2015 wurde deshalb – als Antwort auf die Zuspitzung der Migrationslage – ein Regierungsbeschluss über die Sperrung der Grünen Grenze, beziehungsweise den Bau eines 175 Kilometer langen und vier Meter hohen provisorischen Zauns mithilfe des ungarischen Militärs gefasst. In dieser Zeit kam es regelmäßig vor, dass Migrantengruppen die Arbeiter mit Äxten und Stöcken angriffen oder sie von der serbischen Seite mit Steinen bewarfen. Das wiederum löste in der Gesellschaft Missbilligung aus. Die Besorgnis wurde dadurch erhöht, als sich herausstellte, dass Salah Abdeslam, einer der Organisatoren und Täter der Attentate im November 2015 in Paris, im Laufe des Jahres dreimal in Ungarn war und Terroristen nach Westeuropa schleuste.⁸

Nach der Errichtung des Zauns verlagerte sich die Hauptroute der Migration nach Kroatien. Die Anzahl der Asylanträge zeigte eine rückläufige Tendenz: 2015 wurden 177.135, 2016 nur noch 29.143, 2017 3.397 Asylanträge in Ungarn gestellt. In den späteren Jahren war eine noch stärker rückläufige Tendenz zu beobachten, 2023 betraf diese Zahl lediglich 31 Personen.⁹ Der Zaun wurde von den ungarischen Behörden laufend weiterentwickelt, die Ausgaben für den Schutz der Südgrenze beliefen sich bis Juni 2022 auf 1,8 Milliarden Euro, was vom ungarischen Staat bezahlt wurde, ohne einen Beitrag der Europäischen Union. In den letzten Jahren entbrannte eine Diskussion um die Frage, ob die Europäische Union bereit sei, die Kosten des

⁷ (Wagner 2021).

⁸ Vgl. (Szemán 2023).

⁹ Die genauen Zahlen können auf der Website des Ungarischen Statistischen Landesamtes abgerufen werden: (Központi Statisztikai Hivatal (KSH) 2023).

Grenzschatzes in Ungarn zumindest teilweise zu finanzieren.¹⁰ Neben dem Ausbau der Grenzsperre wurde von der ungarischen Regierung auch mit der Umgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen begonnen. Gemäß dem seit 2017 strengeren Gesetz über die Sicherung der Staatsgrenze mussten aus Richtung Serbien kommende Migranten ihre antragsgemäße Anerkennung als Flüchtlinge oder Schutzbedürftige bis zur Entscheidung der Flüchtlingsbehörden in der entlang der Grenze errichteten gesperrten Transitzone abwarten. Diese Regelung galt bis Mai 2020.

8. Rechtliche Auseinandersetzungen auf EU-Ebene

Im Zusammenhang mit den Transitzonen sind gegen Ungarn mehrere Verfahren der Europäischen Union eingeleitet worden, aus diesem Grund wurden sie im Mai 2020 geschlossen.¹¹ Anschließend konnten Asylanträge nur noch an bestimmten Auslandsvertretungen Ungarns gestellt werden, deshalb ist die Anzahl derjenigen wesentlich gestiegen, die versuchten, über den Zaun von Serbien nach Ungarn und anschließend von dort in den Westen zu gelangen. Diejenigen, die dies versuchten, wurden von der Polizei aufgegriffen, ihre Daten wurden erfasst und anschließend wurden sie durch die hierfür bestimmten Tore auf die andere Seite des Zauns wieder außer Landes gebracht.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 13. Juni 2024, die Ungarn zu einem Zwangsgeld von 200 Millionen Euro und täglich einer Million Euro verurteilt, reiht sich in diese rechtliche Systematik ein.¹² Die Kommission, die zuvor gegen Ungarn das Instrument des Vertragsverletzungsverfahrens einleitete, beantragte lediglich ein Zwangsgeld von einer Million Euro und ein tägliches Zwangsgeld von etwa 16.400 Euro. Der Gerichtshof setzte jedoch ein 60-faches tägliches und ein 200-faches allgemeines Zwangsgeld fest. Der Rechtsgrundsatz „ne ultra petita“ scheint hier nicht gegolten zu haben, anders als etwa im deutschen Verwaltungsprozessrecht in § 88 VwGO. Konkret beanstandet das Gericht, dass Ungarn seinen Verpflichtungen aus dem Gerichtsurteil vom 17. Dezember 2020 nicht nachgekommen sei. Das bezog sich nach Lesart des EuGH auf alle Maßnahmen, die einen Einlass von Migranten in das Land ermöglichen, noch bevor es eine Entscheidung über die

¹⁰ Eine Übersicht über den Diskussionsstand findet sich im ausführlichen Aufsatz von Géza Dobó vom Migrationsforschungsinstitut, 2/2022: (Dobó 2022).

¹¹ Vgl. (Ungarn schließt Transitzone nach EuGH-Urteil 2020).

¹² Das ganze Urteil im Volltext kann abgerufen werden unter InfoCuria: (Urteil vom 13.06.2024, Kommission/Ungarn, C-123/22 2024).

Zuerkennung ihres Rechts- oder Schutzstatus gibt. Solches aber widerspricht der Rechtsanwendungspraxis in Ungarn.

Dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs liegt ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 260 Abs. 2 AEUV zugrunde, das am 21. Februar 2022 von der Europäischen Kommission eingereicht wurde. Es betrifft die aus Sicht der Kommission mangelnde Umsetzung eines früheren Urteils.¹³ Nach Art. 260 Abs. 1 AEUV ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, die Maßnahmen, die sich aus einem Urteil ergeben, in dem eine Vertragsverletzung durch ihn festgestellt wurde, durchzuführen. Der EuGH formuliert dabei nur den Sachstand, gibt aber keine konkreten Maßnahmen vor oder verlangt gar rechtliche Folgen. Er kann sich aber in den Entscheidungsgründen zu möglichen Maßnahmen äußern. In besagtem Urteil C-808/18 hatte der EuGH mehrere Verletzungen von EU-Vorschriften durch Ungarn festgestellt. Im Einzelnen beanstandete der EuGH vier Punkte: erstens den mangelhaften Zugang zum Verfahren auf internationalen Schutz (durch Stellung von Anträgen nur in Transitzone und Beschränkung des Zugangs zu diesen), zweitens die unrechtmäßige Inhaftnahme in den Transitzone Röszke und Tompa während des Verfahrens, drittens die Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ohne erforderliche Verfahrensregeln, viertens die unrechtmäßige Handhabung des Rechts auf Verbleib im ungarischen Hoheitsgebiet bis zur Rechtskraft der Asylentscheidung. Das Vertragsverletzungsverfahren bezog sich nach der Schließung der Transitzone zuletzt nur noch auf die Punkte 1 und 3 sowie auf Punkt 4. Ungarn wandte ein, auch diese Punkte seien durch die Schließung der Transitzone behoben. Außerdem sei ein Teil der Neuregelungen – wie das Erfordernis einer Vorprüfung an einer ungarischen Botschaft – in einem anderen Verfahren anhängig und könne deswegen nicht erneut geltend gemacht werden.¹⁴ Die Regelungen zur Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger seien aufgrund des nach wie vor hohen Migrationsdrucks gerechtfertigt. Zudem müsse eine Entscheidung des ungarischen Verfassungsgerichts dazu abgewartet werden. Der EuGH entgegnete, dass die neuen Maßnahmen des Botschaftsasyls die relevanten europarechtlichen Regelungen nicht einhielten. Hinsichtlich der Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger könne sich Ungarn nicht auf praktische, administrative oder finanzielle Schwierigkeiten berufen. Ungarn würde daher aufgrund der nicht erfolgten bzw. mangelhaften Umsetzung zu den oben zitierten Zwangsgeldern verurteilt.

¹³ Urteil vom 17.12.2020, Kommission/Ungarn, C-808/18.

¹⁴ Zwischenzeitlich abgeschlossen durch Urteil vom 22.6.2023, Kommission/Ungarn, C-823/21.

9. Europäische Debatten

Die Diskussionen zwischen Ungarn und Brüssel sind grundsätzlicher Natur. Der Meinungsunterschied liegt in der abweichenden Definition der Begriffe „Migrant“ und „Flüchtling“. Diese beiden Wörter werden im öffentlichen politischen Sprachgebrauch in der Europäischen Union oftmals als Synonyme benutzt; demgegenüber wird von der ungarischen politischen Terminologie zwischen ihren beiden Bedeutungen ein deutlicher Unterschied gemacht. Hinsichtlich der Begriffsbestimmung von „Flüchtlingen“ wird von der ungarischen Regierung die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 als maßgebend betrachtet, wonach ein Flüchtling eine Person ist, die sich vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung begründet fürchtet und den Schutz des eigenen Landes nicht in Anspruch nehmen kann. In diesem Zusammenhang ist der Begriff „sicherer Drittstaat“ von zentraler Bedeutung. In seinem Sinn kann nur die Person als Flüchtling betrachtet werden, die unmittelbar aus einem solchen Land kommt, wo das Leben oder die körperliche Unversehrtheit bedroht werden. Eine Person, die ihre Heimat verlässt und sichere Länder überquerend Ungarn erreicht, kann daher nicht als Flüchtling betrachtet werden. In der Praxis bedeutet das, dass zum Beispiel ein Syrer, der das Kriegsgebiet verlässt und zuerst über die Türkei und dann über die Balkanländer nach Ungarn kommt, kein Flüchtling mehr ist. Demgegenüber ist ein Ukrainer, der direkt nach Ungarn kommt, sehr wohl asylberechtigt.

In der öffentlichen Terminologie bezeichnet das Wort „Migrant“ eine Person, die ihre Heimat oder ihren Aufenthaltsort verlässt, um sich in einem anderen Land niederzulassen oder sich dort über eine längere Zeit hinweg aufzuhalten. In der ungarischen Terminologie werden darüber hinaus jene Personen als „Wirtschaftsmigranten“ definiert, die ihre – ansonsten friedliche – Heimat in der Hoffnung auf ein besseres Leben verlassen. Ihnen kann selbstverständlich kein Asyl-, Flüchtlings- oder Schutzstatus zuerkannt werden. Darüber hinaus geht es in den Auseinandersetzungen zwischen Budapest und Brüssel um die grundlegende Frage, mit wem man zusammenleben möchte und ob man sich langfristig auf andersgeartete Gesellschaften einlassen will. Ungarn anerkennt, dass jedes europäische Land selbst bestimmen kann, wie sich die Zusammensetzung seiner Gesellschaft gestaltet. Es beansprucht aber im Gegenzug für sich selbst, diese Entscheidung für das eigene Land auch selbst treffen zu können.

10. Mehrheitsmeinung der Landesbevölkerung

Deshalb widersteht Ungarn weiterhin dem von Brüssel vorgeschlagenen „Solidaritätsmechanismus“, demgemäß die Mitgliedstaaten der Union Migranten aus anderen Ländern aufnehmen müssten. Zur Prüfung der Legitimität ihrer Politik wurde von der ungarischen Regierung 2016 eine Volksabstimmung organisiert, wobei die Frage: „Wollen Sie, dass die Europäische Union auch ohne Zustimmung der Ungarischen Nationalversammlung die obligatorische Ansiedlung von nicht-ungarischen Staatsbürgern in Ungarn vorschreiben kann?“ von 98,36% der Wähler verneint wurde.¹⁵ Da aber das erforderliche Quorum von mindestens der Hälfte der Wahlberechtigten mit 41,32% deutlich verfehlt wurde, war die Volksabstimmung unwirksam. Im Bereich der Migration gibt es in Ungarn gleichwohl einen gesellschaftlichen Konsens. Gemäß einer repräsentativen Meinungsumfrage aus dem Jahr 2018 wird die Grenzsperrung selbst von 70% der Oppositionswähler befürwortet.¹⁶ Zudem besagt die ungarische Verfassung, dass durch die Machtausübung der Institutionen der Europäischen Union „Ungarns unveräußerliches Verfügungsrecht bezüglich der gebietsmäßigen Einheit, der Bevölkerung, der Staatsform und der staatlichen Einrichtung nicht beschränkt werden kann“. Dennoch leistet Ungarn einen substanziellen Beitrag zur Hilfe für Bedürftige: Das Land hat infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seine Tore für die Ankömmlinge weit geöffnet und zwischen 2022 und 2024 über 500.000 Flüchtlinge (davon 410.000 Binnenflüchtlinge) unterstützt.

Fast zehn Jahre nach Beginn der europäischen Migrationskrise ist festzustellen, dass die Maßnahmen, die die ungarische Regierung damals noch gegen großen Widerstand anderer EU-Staaten durchgesetzt hatte, nun auch im übrigen Europa mehr und mehr eingefordert werden. Die österreichischen Sozialdemokraten hatten schon 2015 einen gemeinsamen Grenzschutz verlangt. Der Unterschied zu den ungarischen Forderungen lag lediglich darin, dass es sich nicht um einen Zaun, sondern um eine „Tür mit Seitenteilen“ handeln sollte – so der damalige Kanzler Werner Faymann. Der Unterschied war also vornehmlich ein solcher der Bezeichnung. Insgesamt sind seit 2015 ganze 14 europäische Grenzzäune entstanden, die neuesten befinden sich an den polnisch-weißrussischen und den baltischen Ländergrenzen. Als besonders problematisch wurde in Ungarn die EU-Türkei-Flüchtlingsvereinbarung empfunden, in der man der Erdoğan-Regierung mehrere Milliarden Euro zugesichert hatte, damit diese die Flüchtlingsströme nicht mehr nach Europa durchlasse, während im gleichen Atemzug den

¹⁵ (Nemzeti Választási Iroda 2016).

¹⁶ (Bíró-Nagy 2022), S. 418-421.

Ungarn mit dem Aufbau eines eigenen Grenzzauns eine Abschottungspolitik vorgeworfen wurde. Ungarn mag mit seiner damaligen Entscheidung seiner Zeit voraus gewesen sein – denn sie hat sich bewährt!

11. Fazit

Die ungarische Entscheidung zur Sicherung der Grenzen wurde seinerzeit nicht leichtfertig getroffen. Auch für Ungarn ist die EU-Bewegungsfreiheit essenziell. Das liegt nicht nur daran, dass es große Pendlerbewegungen vor allem ins benachbarte Österreich gibt, oder dass die vielen Auslandsungarn auf offene Grenzen angewiesen sind, um sich nicht von Ungarn abgegrenzt zu fühlen. Ungarn ist ein europäisches Land und erblickt in offenen Grenzen eine der großen Errungenschaften zur Vernetzung Europas und der daraus resultierenden Friedenssicherung. Doch um diese offenen Grenzen im Inneren weiterhin gewährleisten zu können, muss die EU-Außengrenze gesichert sein. Da die Europäische Union eine Union souveräner Staaten ist, muss jedes Land die Migrationsfrage für sich selbst klären. Ungarn akzeptiert durchaus, dass sich das regierungsamtliche Deutschland für die Willkommenskultur entschieden hat. Im Gegenzug sollte es jedoch auch Ungarn gestattet sein, die für angemessen gehaltenen Grundlagen gesellschaftlichen Zusammenlebens im eigenen Land selbst gestalten zu dürfen.

Literaturverzeichnis

- Bíró-Nagy, András. „Orbán’s political jackpot: migration and the Hungarian electorate.“ *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48.2 (2022): S. 405-424.
- Dobó, Géza. „Ki fizeti a kerítést?“ *A Migrációkutató Intézet elektronikus kiadványsorozata* 2 (2022).
- Juhász, Attila, und Csaba Molnár. „Magyarország sajátos helyzete az európai menekültválságban.“ *Társadalmi Riport*, 2016: S. 263-285.
- Központi Statisztikai Hivatal (KSH). „22.1.1.26. Magyarországra érkezett menedékkérők és a nemzetközi védelemben részesülők száma.“ 2023.
https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0026.html.
- Nemzeti Választási Iroda. „Népszavazás 2016. október 2.“ 11. Oktober 2016.
<https://www.valasztas.hu/20>.
- Szemán, László János. „Kicsoda a terrorista Salah Abdeslam és mi köze Magyarországhoz?“ *Magyar Nemzet*. 27. Juli 2023. <https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/07/salah-abdeslam-terrorizmus-illegalis-migracio-bataclan-tek>.
- „Ungarn schließt Transitzone nach EuGH-Urteil.“ *Zeit Online*. 21. Mai 2020.
<https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-05/ungarn-transitzone-fluechtlingslager-container-schliessung-eugh>.
- „Urteil vom 13.06.2024, Kommission/Ungarn, C-123/22.“ *InfoCuria*. 13. Juni 2024.
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=287062&pageIndex=0&doclang=de&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=367057>.
- Wagner, Joachim. „Wie Seenotretter mit Schleppern zusammenarbeiten.“ *Die Welt*. 30. August 2021. <https://www.welt.de/debatte/kommentare/plus233450974/Ermittlungen-Wie-Seenotretter-mit-Schleppern-zusammenarbeiten.html>.
- Zakariás, Ildikó, et al. „Szolidaritás az ukrajnai menekültekkel Magyarországon: gyakorlatok és attitűdök egy lakossági felmérés alapján.“ *REGIO* 31.2 (2023): S. 101-150.



DEUTSCH-UNGARISCHES INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Impressum

Von: Bence Bauer LL.M., Direktor

Dr. Viktor Marsai, Direktor des Migrationsforschungsinstituts
Deutsch-Ungarisches Institut für Europäische Zusammenarbeit

Sitz: 1113 Budapest, Tas Vezér u. 3-7

Postadresse: 1518 Budapest, Pf. 155

Web: <https://www.deutsch-ungarisches-institut.hu/>

E-Mail: mni@mcc.hu