

Herbert Küpper

DIE RECHTLICHE INTEGRATION ETHNISCHER MINDERHEITEN IN UNGARN

Ungarn gilt landläufig als der minderheitenpolitische und minderheitenrechtliche Musterknabe in Osteuropa und tut zudem alles, um diesen Ruf zu pflegen. Der Hauptgrund für die weitreichenden Bemühungen Ungarns liegt in der Tatsache, daß in den Nachbarstaaten mehrere Millionen ethnischer Magyaren leben, deren rechtlicher Status – insbesondere in Rumänien und lange Zeit in der Slowakei – stark verbesserungsbedürftig ist. Indem das Land ein eigenes Modell entwickelte, wollte es den Nachbarstaaten einen Anstoß geben, die dortigen Magyaren ebenfalls derart großzügig zu behandeln. Diese außenpolitischen Hintergedanken sollten nicht vergessen werden, wenn in der Folge von den tatsächlich überaus weit entwickelten Minderheitenrechten in Ungarn die Rede sein wird.

I. Die demographische Lage

Bevor die Rechtslage dargestellt wird, soll zunächst kurz ein Blick auf die tatsächliche Situation im Land geworfen werden. Auf individueller Basis legt § 1 Abs. 1 Minderheitengesetz von 1993¹ (in der Folge: MindhG) den Grundsatz fest: Angehöriger einer Minderheit ist, wer sich einer solchen ganz oder teilweise zugehörig fühlt. Da die meisten Minderheiten im Land klein sind, verstreut leben und sich in einem fortgeschrittenen Zustand der Assimilierung befinden, erlaubt das Gesetz auch ausdrücklich Mischidentitäten, z.B. für Kinder aus gemischt ethnischen Ehen.

Welche Minderheiten es im Land gibt, definiert § 1 Abs. 2 MindhG. Diese Vorschrift enthält eine allgemeine Definition, wonach eine Minderheit eine Volksgruppe ist, die auf dem Gebiet Ungarns seit mindestens einem Jahrhundert heimisch und zahlenmäßig in der Minderheit ist, deren Angehörige ungarische Staatsangehörige sind und sich von der restlichen

1 Gesetz 1993: LXXVII über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten, Magyar Közlöny [ungarisches Gesetzblatt] 1993/ 5273ff; eine deutsche Übersetzung findet sich bei Brunner, Georg; Tontsch, Günther, Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien, Bonn 1995, Dokument Nr. 2.

Bevölkerung durch ihre Sprache, Kultur und Traditionen unterscheiden und diese Sonderlage durch ihr Zusammengehörigkeitsbewußtsein aufrechterhalten wollen. Flüchtlinge, Einwanderer und niedergelassene Ausländer werden in § 2 MindhG ausdrücklich ausgeschlossen, d.h. Minderheiten sind nur altansässige Gruppen. Die im Titel des Gesetzes getroffene terminologische Unterscheidung zwischen „nationalen“ und „ethnischen“ Minderheiten hat keine weitere rechtliche Bedeutung.

§ 61 Abs. 1 MindhG zählt die dreizehn Gruppen auf, die zurzeit in Ungarn diese Voraussetzungen erfüllen: Bulgaren, Zigeuner, Griechen, Kroaten, Polen, Deutsche, Armenier, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen und Ukrainer.² Weitere Gruppen, die der Ansicht sind, die Kriterien des § 1 MindhG zu erfüllen, können sich aufgrund von 1000 Unterschriften beim Parlamentspräsidenten registrieren lassen. Die Juden werden auf eigenen Wunsch nicht als ethnische Minderheit behandelt: Als Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts in den Planungen zu einer Vorläuferregelung die Juden in den Kreis der ethnischen Minderheiten einzbezogen werden sollten, gab es ihrerseits heftige Proteste, weil sie sich als religiöse und nicht als ethnische Gruppe verstehen.

Die Größe der Minderheiten in Ungarn ist nicht exakt bekannt. Der wichtigste Grund hierfür ist der fundamentale Grundsatz des ungarischen Minderheitenrechts, daß niemand gezwungen werden darf, sich über seine ethnische Zugehörigkeit zu äußern (§ 7 MindhG). Während der politischen Verhandlungen zwischen Politik und Minderheitenvertretern am Minderheitenrundtisch, an dem das MindhG erarbeitet wurde, bestanden insbesondere die Minderheitenverbände auf diesem Grundsatz, aber auch dem Staat kommt er nicht ungelegen. Da es keine exakten neuen Zahlen gibt, stützen sich Minderheitenverbände wie Staat bisweilen auf Fortschreibungen der ethnischen Verhältnisse in den späten 40er Jahren des 20. Jahrhunderts, d.h. nach der teilweisen Vertreibung der Deutschen, aber noch vor der kommunistischen Assimilierungspolitik. Auf diese Weise entstehen für die größeren Minderheiten wie die Zigeuner, die Deutschen oder die Slowaken Zahlen, die in die Hunderttausende gehen. Da diese Fortschreibungen die erzwungenen und natürlichen Assimilierungsprozesse außer Acht lassen, sind ihre Zahlen viel zu hoch. Die Minderheitenverbände haben ein Interesse an diesen hohen Zahlen, weil sie ihnen Bedeutung verleihen, der Staat wiederum hat ein Interesse daran, weil er so auf internationaler Basis die Bedeutsamkeit der Minderheitenfrage in Ungarn dartun kann. Von den minderheitenpolitisch unwilligen Nachbarstaaten wurde Ungarn nämlich immer entgegnet, die Minderheiten in Ungarn seien klein und stellten daher kein Problem dar – ganz im Gegenteil zu den großen und oft kompakt siedelnden magyarischen Minderheiten, weshalb das ungarische Modell eines

2 Das Gesetz zählt die Gruppen in der alphabetischen Reihenfolge der ungarischen Bezeichnungen auf.

großzügigen Minderheitenrechts auf die magyarischen Minderheiten etwa in Rumänien oder der Slowakei nicht passe.

Zu niedrig sind wohl die Zahlen der Volkszählungen (1980, 1990, 2001), da die Angaben zur ethnischen Zugehörigkeit und zur Muttersprache freiwillig sind. Grundsätzlich sind die Zahlen in der Rubrik „Zugehörigkeit zu einer Minderheit“ höher als die Zahlen in der Rubrik „Muttersprache“. Trotz aller Unsicherheiten können die folgenden Aussagen getroffen werden: Die zahlenmäßig größte Minderheit sind bei weitem die Zigeuner; ihre Zahl beträgt vermutlich mehrere 100.000 Personen. Es folgen die Deutschen mit weniger als 100.000 Angehörigen; weitere größere Gruppen sind die Slowaken, Kroaten und – wiederum mit großem Abstand folgend – die Rumänen.

2. Verfassungsrechtliche Garantien

An der Spitze der Normenhierarchie steht die Verfassung, weshalb die Schilderung der Rechtslage mit ihr zu beginnen hat. Ungarn ist das einzige Land, das sich nach dem Ende des Kommunismus keine neue Verfassung gegeben hat, so daß formell noch die stalinistische Verfassung von 1949 gilt. Diese wurde jedoch bereits 1972 grundlegend novelliert und ab 1989 sukzessive dem Fortschreiten des Systemwechsels angepaßt, so daß der Verfassungstext nunmehr den Anforderungen eines rechtsstaatlich-demokratischen Staatswesens mit Grundrechten, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft entspricht.

Die zentrale minderheitenrechtliche Norm ist § 68, wonach die Minderheiten Teilhaber der Macht des Volkes und staatsbildende Faktoren sind (Abs. 1). Damit werden die Minderheiten in den Träger der Souveränität, das Volk, eingebunden. § 68 Abs. 2 Verf. garantiert den Minderheiten das Recht, ihre Kultur und Sprache zu pflegen und zu gebrauchen, sowie staatlichen Schutz und die kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben.

Gemäß § 68 Abs. 3 Verf. ist den Minderheiten das Recht auf Vertretung im Rahmen der Gesetze garantiert. Das Wort „Vertretung“ wird als parlamentarische Repräsentanz verstanden. Ein Gesetz, das den Minderheiten Sitz und Stimme im Parlament sicherstellt, gibt es allerdings bislang nicht, so daß die Minderheiten höchstens im Rahmen des allgemeinen Wahlsystems versuchen könnten, Abgeordnete in das Parlament zu entsenden. Derartige Versuche wären jedoch bei allen Gruppen außer den Zigeunern und eventuell den Deutschen schon aus numerischen Gründen zum Scheitern verurteilt; sie sind auch nie ernsthaft in Angriff genommen worden. Festzuhalten ist also, daß das Verfassungsversprechen des § 68 Abs. 3 noch der Erfüllung harrt. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, daß es den politischen Parteien bisher nicht gelungen ist, sich auf eine Methode der parlamentarischen Repräsentanz (Absenkung der Schwellenwerte für Minderheitenkandidaten, garantierte Sitze – wobei dann wiederum unklar ist, wie

über die Besetzung dieser Sitze entschieden werden soll – oder eine konsultative oder stimmberechtigte Mitgliedschaft der Vorsitzenden der landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen) zu einigen. Jedes Privileg für Minderheiten verletzt die demokratische Gleichheit aller Stimmürger, denn den Minderheitenangehörigen wird ein wesentlich höherer Stimmwert eingeräumt als dem Normalungarn. Eine demokratietheoretische Rechtfertigung finden derartige Privilegien in der Überlegung, daß ethnische Minderheiten strukturelle Minderheiten sind und daher von den Mechanismen, die für die Mehrheit gelten, notwendigerweise benachteiligt werden. In diesem politischen und rechtlichen Spannungsfeld zwischen demokratischer Gleichheit aller Wahl Bürger und Privilegien für Minderheiten ist bislang noch jeder Versuch, eine Gesetzgebung im Sinne von § 68 Abs. 3 Verf. auf den Weg zu bringen, gescheitert.

Schließlich garantiert § 68 Abs. 4 Verf. den Minderheiten das Recht, örtliche und landesweite Selbstverwaltungen einzurichten. Dieses Recht ist durch das MindhG verwirklicht worden; hierauf wird noch zurückzukommen sein.

Für die Minderheiten ist weiterhin § 70/A Verf. von Bedeutung, der die allgemeine Rechtsgleichheit und Gleichbehandlung garantiert. Gemäß Abs. 3 sind Maßnahmen zum Ausgleich tatsächlicher Ungleichheiten, d.h. positive Diskriminierung, zulässig.

§ 32/B Verf. betrifft die Ombudsleute. Neben dem allgemeinen Bürgerrechtsombudsmann (Parlamentarischer Beauftragter der Staatsbürgerlichen Rechte) garantiert die Verfassung auch das Amt eines besonderen Minderheitenombudsmannes (Parlamentarischer Beauftragter der Rechte der Nationalen und Ethnischen Minderheiten); darüber hinaus gibt es ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Absicherung einen Datenschutzombudsmann. Die Aufgabe der Ombudsleute besteht im Schutz der ihnen anvertrauten Rechte nicht so sehr auf rechtlichem Wege, sondern vielmehr durch streitschlichtende, vermittelnde, ggf. auch politische Tätigkeit. Sie können und sollen den Rechtsschutz durch die Gerichte nicht ersetzen, sondern ergänzen ihn. Als erster Minderheitenombudsmann wurde 1995 der Ungarndeutsche Jeno Kaltenbach ernannt und seither – anders als die anderen Ombudsleute – nach Ende der Amtszeit durch das Parlament im Amt bestätigt.

Erwähnt sei noch § 6 Abs. 3 Verf., wonach die Republik Ungarn Verantwortung für die Magyaren, d.h. die ungarischen Minderheiten im Ausland empfindet und ihre Kontaktpflege mit Ungarn fördert.

3. Das Minderheitengesetz

Die zentrale unverfassungsrechtliche Norm des Minderheitenschutzes ist das MindhG. Es ist im Wesentlichen ein Rahmengesetz, d.h. es ist alleine der Anwendung nicht fähig, sondern bedarf dazu des Zusammenspiels mit anderen Gesetzen und Ausführungsbestimmungen. Die meisten Rechte der Minderheiten beziehen sich auf Lebensfelder, die durch Spezialgesetze geregelt sind (z.B. das Schulwesen durch die Schulgesetze). Das MindhG beinhaltet die speziellen Minderheitenbestimmungen, die bei der Ausführung der Spezialgesetze anzuwenden sind; daher sind immer das MindhG und das Spezialgesetz zusammenzulesen. Bisweilen beschränkt sich die Regelung im MindhG auch nur auf einen Hinweis auf Regelungen in anderen Fachgesetzen. Durch diese Regelungstechnik wird erreicht, daß im MindhG alle minderheitenrelevanten Rechte zumindest erwähnt werden und damit ihr Auffinden in den Spezialgesetzen erleichtert wird.

Schließlich sollte noch erwähnt werden, daß das MindhG zahlreiche neue dogmatische verwaltungsrechtliche Figuren entwickelt, um den besonderen Herausforderungen des Minderheitenschutzes ohne Minderheitenbekenntnis gerecht zu werden. Hierbei konnte der ungarische Gesetzgeber auf keine in- oder ausländischen Vorbilder zurückgreifen, sondern mußte viele Regelungen aus dem Nichts schaffen. Daß dies gelungen und dabei ein Gesetz herausgekommen ist, das auch in der Praxis anwendbar ist, muß dem ungarischen Gesetzgeber hoch angerechnet werden.

4. Die individuellen Minderheitenrechte

Bei der Betrachtung der möglichen Kategorien von Minderheitenrechten gibt es eine Art „Hierarchie“³, an deren unterem Ende die individuellen Rechte als die am wenigsten weitreichenden stehen. Träger der individuellen Minderheitenrechte ist nicht ‚die Minderheit‘ an sich, sondern der einzelne Minderheitenangehörige. Daher sind die individuellen Rechte den normalen Grundrechten sehr ähnlich, die ebenfalls natürliche Personen als Träger haben. Zur Natur solcher Rechte gehört auch ihre negative Seite, d.h. die Freiheit, von ihnen nicht Gebrauch zu machen. Das gilt auch für die individuellen Minderheitenrechte des Minderheitenangehörigen, der sie je nachdem auch gegen ‚die Minderheit‘ ausüben kann, etwa wenn er sich entscheidet, die Minderheitensprache nicht zu gebrauchen, seine Kinder nicht in eine Minderheitenschule zu schicken oder, positiv gewendet, einen konkurrierenden Minderheitenverein zu gründen.

3 Zu dieser Hierarchie s. Brunner, Georg; Küpper, Herbert, „European Options of Autonomy. A Typology of Autonomy Models of Minority Self-Governance“, in: Gál, Kinga (Hg.), Minority Governance in Europe, Budapest 2002, S. 11-36.

Das MindhG gewährt zahlreiche individuelle Rechte. Das wichtigste wurde bereits genannt: das Recht auf jederzeitiges Bekennen seiner ethnischen Zugehörigkeit bzw. auf Verschweigen derselben (§ 7). § 8 MindhG konkretisiert dieses Recht für die Spezialsituation der Volkszählung und gewährt jedermann das Recht, seine ethnische Zugehörigkeit geheim und anonym zu bekennen. Von einer Pflicht ist in dieser Vorschrift nicht die Rede.

§ 9 MindhG garantiert den Minderheitenangehörigen das Recht auf politische und kulturelle Chancengleichheit und verpflichtet gleichzeitig den Staat, diese Chancengleichheit mit effektiven Maßnahmen zu fördern. Diese Vorschrift geht noch weiter als § 70/A Abs. 3 Verf., denn die Verfassung erlaubt positive Diskriminierung lediglich, während § 9 MindhG den Staat zur ‚affirmative action‘ verpflichtet.

§ 10 MindhG gestattet den Minderheitenangehörigen, Minderheitenvereine und -organisationen zu gründen; streng genommen ist diese Vorschrift überflüssig, weil bereits die Verfassung und das Vereinsgesetz die Vereinigungsfreiheit aussprechen und diese – wie alle anderen Freiheiten und Rechte auch – selbstverständlich auch von Minderheiten und für Minderheitenzwecke in Anspruch genommen werden kann.

Der einzelne Minderheitenangehörige hat gemäß § 11 MindhG das Recht, sein traditionelles Familienleben zu pflegen und auch die dazugehörigen kirchlichen Zeremonien in der Minderheitensprache abzuhalten. Die letztgenannte Garantie läuft bisweilen deshalb leer, weil diesem Recht keine entsprechende Pflicht der Kirchen gegenübersteht, die Zeremonien in einer anderen als der ungarischen Sprache durchzuführen. Insbesondere gegen die katholische Kirche ist seitens v.a. deutscher Minderheitenverbände mehrfach der Vorwurf erhoben worden, sie setze ihr minderheitensprachliches Personal nicht dort ein, wo Minderheitenangehörige leben.

Eine wichtige Garantie ist das Recht der freien Namenswahl (§ 12 MindhG): Die Standesämter dürfen einen Namen nicht zurückweisen, weil er kein ungarischer, sondern ein minderheitensprachlicher ist. Diese Garantie bezieht sich auch auf den Familiennamen und ggf. dessen minderheitensprachliche Besonderheiten etwa im Falle einer Eheschließung. Das bedeutet z.B. für verheiratete slowakische Frauen, daß sie die im Slowakischen obligatorische Endsilbe -ová im Nachnamen führen dürfen.⁴ Wird der Minderheitenname in einer anderen als der lateinischen Schrift geführt, was ebenfalls zulässig ist, so ist in den Personalpapieren eine phonetische Umschrift in lateinischer Schrift hinzuzufügen.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung ist § 13 MindhG, der dem Individuum eine ganze Reihe kultureller Rechte gewährt, z.B. auf Kenntnis, Gebrauch, Pflege und Verbreitung der Muttersprache, der Kultur und der Tra-

4 Spiegelbildlich hat die ungarische Minderheit in der Slowakei lange dafür gekämpft, daß ungarische Frauen der Pflicht zur Anfügung von -ová nicht unterliegen.

ditionen, das Recht auf Teilnahme am muttersprachlichen Schulunterricht und das Recht auf den Schutz der minderheitenbezogenen Daten gemäß den strengsten Sicherheitskategorien des Datenschutzrechts.

Dem Recht auf Gebrauch der Muttersprache ist ein eigenes Kapitel in §§ 51-54 MindhG gewidmet. Im Zusammenwirken mit den Prozeßordnungen und dem Verwaltungsverfahrensgesetz wird der Gebrauch von Minderheitensprachen in Gerichts- und Verwaltungsverfahren ermöglicht, und auch im Parlament und in den Gemeinderäten sind die Minderheitensprachen zugelassen, wobei dem Protokoll eine ungarische Übersetzung beizufügen ist. Praktisch relevant ist vor allem der Gebrauch von Minderheitensprachen in den Gemeinderäten. In Gemeinden mit einer spürbaren Minderheitenbevölkerung soll bei der Einstellung von Kommunalbeamten und -angestellten auf entsprechende Sprachkenntnisse geachtet werden.

Die Minderheitenrechte im Bildungs- und Erziehungswesen werden in §§ 42-50 MindhG präzisiert, die allerdings keine zusammenhängende Regelung treffen, sondern vor allem Spezialvorschriften zum allgemeinen Schulrecht enthalten. Vom Grundsatz her erachtet das Gesetz minderheitensprachlichen Unterricht auf jeder Stufe des Bildungssystems vom Kindergarten bis zur Hochschule für legitim; ein derartiger Unterricht kann in der alleine oder fächerweise in der Minderheitensprache stattfinden, oder die Minderheitensprache kann Unterrichtsgegenstand sein. Auf Wunsch der Erziehungsberechtigten von acht derselben Minderheit angehörigen Kinder ist die Einrichtung einer besonderen Lerngruppe obligatorisch (§ 43 Abs. 4 MindhG), scheitert in der Praxis aber häufig an Personalmangel. Am weitesten ausgebaut ist das muttersprachliche oder zweisprachige Erziehungswesen für die Deutschen, aber auch die anderen größeren Minderheiten verfügen über einzelne Kindergärten und Schulen, in denen ihre Sprache gepflegt wird. Eine vergleichsweise neue Tendenz ist der Ausbau eines speziellen Minderheitenschulwesens für Zigeuner; dies wird teilweise in Ungarisch, teilweise in Romanes betrieben. Im Hochschulwesen gibt es keine minderheitensprachlichen Einrichtungen, höchstens sprach- und kulturwissenschaftliche Lehrstühle mit einer entsprechenden Ausrichtung.

Der Einzelne hat zudem das Recht auf grenzüberschreitenden Kontakt mit dem Mutterland oder der Sprachnation sowie mit konationalen Gruppen in Drittstaaten (§ 14 MindhG) – ein Recht, das Ungarn mit seinen kleinen und zerstreut siedelnden Minderheiten leicht gewähren kann, mit dem sich aber die Nachbarstaaten, in denen die ungarischen Minderheiten kompakt und oft auch noch grenznah siedeln, ungleich schwerer tun, weil hier vielfach noch Sezessionsängste die psychische Lage beherrschen.

5. Die kollektiven Minderheitenrechte

Die nächste mögliche Stufe von Minderheitenrechten sind die kollektiven Rechte. Sie zeichnen sich dadurch aus, daß ihr Träger nicht mehr der einzelne Minderheitenangehörige ist, sondern ‚die Minderheit‘. Um Träger eines Rechtes sein zu können, muß ‚die Minderheit‘ zunächst rechtlich konstituiert werden. Eine Personengruppe ohne rechtliche Struktur kann nicht Zuordnungssubjekt für Rechte sein.

Das MindhG gewährt einen reichen Katalog an kollektiven Rechten. Hierzu gehören das Recht auf Identitätspflege und -bewahrung (§ 15), auf Sprach-, Traditions- und Kulturpflege (§ 16), auf die Gründung von Vereinen und örtlichen sowie landesweiten Selbstverwaltungen (§ 17), auf Berücksichtigung ihrer Belange im Rundfunk (§ 18 Abs. 1-2), auf den Betrieb eigener pädagogischer und kultureller Institutionen (§ 18 Abs. 3), auf traditionelle Feste, Denkmäler und Symbole (§ 18 Abs. 4) sowie auf grenzüberschreitende Kontakte (§ 19). Schließlich wiederholt § 20 MindhG das Versprechen auf eine parlamentarische Vertretung, verweist dabei auf ein gesondertes Gesetz, welches, wie dargestellt, bis heute nicht ergangen ist.

Das MindhG äußert sich nicht dazu, wer Träger dieser kollektiven Rechte sein soll. An einigen Stellen spricht es von ‚den Minderheiten‘, an anderen Stellen von ‚den Minderheitengemeinschaften‘. Beide Begriffe verweisen nicht auf einen bestimmten, rechtlich definierten Träger. Letztendlich können die Minderheitenvereine von diesen Rechten Gebrauch machen; die Rechtslage sähe allerdings wegen der Vereinigungsfreiheit, der Minderheitengarantien in der Verfassung und der anderweitigen Garantien des MindhG und des Vereinsrechts auch nicht schlechter aus, wenn das Kapitel über die kollektiven Rechte entfiel. Dieses Kapitel hat vor allem die Funktion, dem Ausland – wo magyarische Minderheitenvertreter die Gewährung kollektiver Rechte fordern – zu zeigen, daß an derartigen Rechten nichts Staatszersetzendes ist.

Auch das Kapitel über die Rechte im Bildungs- und Erziehungssektor beinhaltet einzelne kollektive Rechte, die ebenso wie die zuvor genannten nicht einem spezifizierten Träger zugeordnet sind. So haben die Minderheiten das Recht, bei entsprechender Nachfrage von kommunalen, staatlichen oder anderen Trägern Schulen zu übernehmen oder an ihrer Verwaltung beteiligt zu werden. Da diese Rechte ausschließlich im Zusammenhang mit den Minderheitenselbstverwaltungen praktische Relevanz erlangt haben, wird im Zusammenhang damit näher darauf eingegangen.

6. Die örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen

Das Herzstück des ungarischen Minderheitenrechts sind die Minderheitenselbstverwaltungen. Sie können auf örtlicher Ebene, d.h. in den politischen Gemeinden, sowie auf landesweiter Ebene gebildet werden.

Ausgangspunkt für das gesamte Minderheitenselbstverwaltungssystem ist die örtliche Ebene. Das ist insofern sinnvoll, als das Identitätsgefühl der meisten Minderheiten in Ungarn stark lokal geprägt ist: Die meisten Minderheiten sind historische Einwanderungsminderheiten, die nicht in einer einzigen Bewegung, sondern in unterschiedlichen Wellen aus unterschiedlichen Teilen des Mutterlandes eingewandert sind und daher häufig mit ihren „Konationalen“ im Nachbardorf, die vielleicht Jahrhunderte früher oder später aus dem anderen Ende ihres Landes nach Ungarn gekommen sind, nichts gemeinsam haben und auch gegenseitig ihre Dialekte nicht verstehen.

In den Kommunalwahlen können sich Kandidaten als Vertreter einer Minderheit bezeichnen; sie erhalten dann den Status eines Minderheitenkandidaten. Entsprechend dem Grundsatz, daß niemand gezwungen werden darf, über seine Ethnizität Aussagen zu machen, wird die Zugehörigkeit des Kandidaten zur Minderheit nicht nachgeprüft. Es wäre allerdings auch schwierig nachzuprüfen, da die meisten Minderheiten weitgehend assimiliert sind und Mischidentitäten vorherrschen, in denen eine eindeutige Selbstzuordnung oft nicht möglich ist. Insbesondere die Sprachbeherrschung kann kein Kriterium sein, denn zahlreiche Menschen in Ungarn fühlen sich wegen der Abstammung etc. einer bestimmten Minderheit ehrlich zugehörig, ohne jedoch die Sprache zu sprechen. Daher überläßt man es dem Wähler, den Minderheitenkandidaten als solchen zu akzeptieren und zu wählen – oder auch nicht.

Vergleichbar den parteilosen Kandidaten wird der Minderheitenkandidat auf dem Wahlzettel aufgeführt, und die Wähler können ihre Stimme für ihn abgeben. Das bedeutet, daß der Minderheitenkandidat mit den parteigebundenen und den parteilosen Kandidaten um die Gunst des kommunalen Wählers ringt, wobei ihm einige Privilegien zugute kommen, die allerdings erst greifen, wenn auf regulärem Weg keine Vertretung der Minderheit im Gemeinderat zustande kommt.

Das bedeutet ebenfalls, daß grundsätzlich jeder Kommunalwähler unabhängig von seiner ethnischen Zugehörigkeit seine Stimme für Minderheitenkandidaten abgeben kann. Der Gesetzgeber geht hierbei von der Erwartung aus, daß die magyarischen Wähler „ihre“ parteigebundenen bzw. parteilosen Kandidaten wählen, während die Minderheitangehörigen für „ihre“ Minderheitenkandidaten stimmen werden. Immerhin hat diese völlige Inkorporierung in die Kommunalwahlen den Vorteil, daß nach außen niemand gezwungen ist, sich – etwa durch einen gesonderten Minderheitewahlzettel oder ähnliches – als einer Minderheit zugehörig zu erkennen zu geben. Andererseits birgt dieser völlige Verzicht auf Kontrolle auch

Mißbrauchsmöglichkeiten, die sich in bislang drei Kommunalwahlen mit Minderheitenbeteiligung jedoch nur in Ausnahmefällen – allerdings mit steigender Tendenz – aktualisiert haben.

Sämtliche Kandidaten ein und derselben Minderheit, die in den Gemeinderat gewählt worden sind, können sich nach dessen Konstituierung zu einer Minderheitenselbstverwaltung zusammenschließen. Sie bilden damit eine Art Fraktion, aber ihr Zusammenschluß hat wesentlich stärkere Rechte als eine bloße Fraktion. Je nachdem, wieviel Prozent der Abgeordneten des Gemeinderats die Minderheitenselbstverwaltung umfaßt, ist sie in drei Formen mit jeweils gestuften Rechten gegliedert: über 50 Prozent (kommunale Minderheitenselbstverwaltung, § 22 Abs. 1 MindhG), über 30 Prozent (mittelbar zustande gekommene Minderheitenselbstverwaltung, § 22 Abs. 2 MindhG) und darunter (unmittelbar zustande gekommene Minderheitenselbstverwaltung; ihr können auch Personen angehören, die nicht Mitglieder des Gemeinderates sind, § 23 MindhG).⁵ Alle Minderheitenselbstverwaltungen sind juristische Personen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 MindhG). Jede Minderheit kann in einer Gemeinde nur eine Selbstverwaltung gründen, und die stärkeren Formen haben Vorrang vor den schwächeren.

Nur wenig besondere Rechte hat die kommunale Minderheitenselbstverwaltung, denn da sie die Mehrheit im Gemeinderat stellt, kann sie ohnehin mit dieser Mehrheit alle Kompetenzen nutzen, die in die kommunale Selbstverwaltung fallen.⁶ Weitergehende Rechte bestehen vor allem im Zugang zu staatlichen Geldern, die Minderheitenzwecken gewidmet sind und die deshalb von normalen Kommunen nicht abgerufen werden können.

Den beiden anderen Minderheitenselbstverwaltungsformen, die im Gemeinderat lediglich eine Minderheit bilden und sich daher nicht ohne weiteres durchsetzen können, kommen im wesentlichen mehr oder weniger weit ausgebauten Mitbestimmungs- und Konsultationsrechte in allen gemeindlichen Angelegenheiten zu, die die besondere Lage der von ihr vertretenen Minderheit betrifft. Das Gesetz differenziert hierbei nicht nur nach der Form der Selbstverwaltung, sondern auch nach der Natur der Materie: Je stärkere Auswirkungen Entscheidungen auf den Kern der Minderheitensexistenz haben können (z.B. bei der Ausgestaltung der örtlichen Lehrpläne des Minderheitenunterrichts), desto intensiver sind Mitwirkungsrechte ausgestaltet (§§ 26-30 MindhG).

Neben der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess der Gemeinde können die Minderheitenselbstverwaltungen Träger aller möglichen Minderheiteninstitutionen wie Archiven, Bibliotheken oder Theatern sein. Insbesondere können sie von Minderheitenkindern besuchte Schulen

5 Zu Einzelheiten s. Küpper, Herbert, *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*, München 1998, S. 180-226.

6 Hierzu Küpper, Herbert, *Autonomie im Einheitsstaat. Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*, Berlin 2002 (zum Verhältnis kommunale Selbstverwaltung und Minderheitenselbstverwaltung insbes. S. 328-347).

in eigene Trägerschaft übernehmen. Da es in Ungarn allgemein Privatschulfreiheit gibt, können auch private Vereine Schulen gründen oder übernehmen, aber angesichts der noch mangelhaften Erfahrungen der Menschen mit derart weitgehendem zivilgesellschaftlichen Engagement sind die öffentlich-rechtlichen Minderheitenselbstverwaltungen gegenwärtig und noch auf längere Zeit hin die realistischere Alternative eines Minderheitenträgers für Schulen.

Die Finanzierung der Minderheitenselbstverwaltungen erfolgt weitgehend aus den kommunalen Budgets. Da Minderheitenselbstverwaltungen gleichzeitig aber auch den Zugang zu staatlichen Geldern für Minderheitenzwecke eröffnen, welche in Ungarn vergleichsweise reichlich dotiert sind, haben zahlreiche Kommunen nach anfänglicher Skepsis die Erfahrung gemacht, daß es durchaus lohnend sein kann, eine oder mehrere⁷ Minderheitenselbstverwaltungen zu haben.

Das System der Minderheitenselbstverwaltungen wurde erstmalig mit den Kommunalwahlen 1994 in die Wirklichkeit umgesetzt. Bereits in dieser ersten Wahl, als noch ein gewisses Mißtrauen gegenüber dieser am grünen Tisch erfundenen und über keinerlei Vorläufer verfügenden Konstruktion herrschte, kamen erstaunlich viele Minderheitenselbstverwaltungen zustande. Die meisten Selbstverwaltungen gehörten dem niedrigsten Typus an; lediglich die Deutschen, die Kroaten und die in einigen Dörfern geschlossen siedelnden Slowenen schufen in größerer Anzahl den stärksten Typus, die kommunale Minderheitenselbstverwaltung. Die meisten Selbstverwaltungen waren solche der Zigeuner (insgesamt 477), gefolgt von den Deutschen (insgesamt 162), den Kroaten (insgesamt 57) und den Slowaken (insgesamt 51). Um diese Zahlen würdigen zu können, muß man wissen, daß es in Ungarn etwa 3200 Gemeinden gibt.

In den folgenden Kommunalwahlen 1998 nahm nicht zuletzt wegen der positiven Erfahrungen während des ersten Zyklus die Zahl der Minderheitenselbstverwaltungen zu, und in den Kommunalwahlen 2002 konnten sie den Trend der Zunahme noch einmal steigern. Die relative Verteilung auf Typen und Minderheitengruppen blieb im Wesentlichen stabil.

Allerdings hat das System durch Expansion jetzt möglicherweise eine Grenze erreicht, die eine gesetzgeberische Umkehr erfordert. Während und nach den letzten Wahlen 2002 haben sich die Mißbrauchsfälle im Vergleich zu vorher gehäuft, und auch die Zahl der Dysfunktionen nimmt zu. Es ist nicht ausgeschlossen, daß das System auf der Grundlage einer völligen ethnischen Anonymität und Inklusion in die Kommunalwahlen nicht zu halten ist, und daß in Zukunft deutlicher zwischen den Minderheitenwahlen (mit einer mehr oder weniger nachgewiesenermaßen ethnischen Wähler-

7 Jede Minderheit kann nur eine Minderheitenselbstverwaltung in einer Gemeinde gründen, aber wenn in einer Kommune mehrere politisch aktive Minderheiten leben, kann es geschehen, daß mehrere Selbstverwaltungen in einer Gemeinde existieren.

schaft) und den Kommunalwahlen (mit dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht aller) unterschieden werden muß.

Insgesamt liegt der Schwerpunkt der Bedeutung der Minderheiten-selbstverwaltungen im Bereich der politischen Interessenartikulierung und -vertretung, während ihre Rolle als Träger von Minderheiteneinrichtungen bislang noch zweitrangig ist.

7. Die landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen

Über der Ebene der örtlichen stehen die landesweiten Selbstverwaltungen, von denen jede Minderheit nur eine errichten kann. Sie sind öffentlich-rechtliche Monopoldorganisationen. Ihre Mitglieder werden durch Wahlmänner bestimmt, die von den örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen entsandt werden (§§ 31-34 MindhG). Da die örtlichen Selbstverwaltungen kraft Wahl über eine demokratische Legitimation verfügen, können sie diese Legitimation an die landesweite Minderheitenselbstverwaltung weitergeben. Die Alternative, die Urwahl der Mitglieder der landesweiten Minderheitenselbstverwaltung, wäre wesentlich kostenträchtiger und möglicherweise auch angesichts voraussichtlich niedriger Wahlbeteiligung keine besonders tragfähige Legitimitätsbasis.

Während nach den ersten Kommunalwahlen 1994 einige kleine Minderheiten die Mindestquoren für eine landesweite Selbstverwaltung nicht erreichten, verfügen seit 1998 alle Minderheiten, auch die kleinsten, über eine landesweite Selbstverwaltung.

Die landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen versehen die regionalen und nationalen Aufgaben, die die Kräfte der örtlichen Ebene übersteigen (§§ 36-39 MindhG). Sie sind Ansprech- und Verhandlungspartner der Regierung, des Parlaments und anderer zentralstaatlicher Einrichtungen in Minderheitenfragen. Sie werden allerdings nur angehört; echte Mitbestimmungsrechte kommen ihnen nur in marginalen Fragen wie etwa beim Erlaß von Rechtsvorschriften über den Schutz der architektonischen Denkmäler und historischen Siedlungen der Minderheit zu (§ 38 Abs. 2 MindhG). Ihre wesentliche Wirkung entfalten die landesweiten Selbstverwaltungen durch ihre Teilnahme am politischen Diskurs.

Daneben sind sie die Träger von Minderheiteneinrichtungen mit überörtlicher Bedeutung wie z.B. Internaten, zentralen Sammlungen und Archiven.

8. Probleme an der Peripherie des Minderheitenrechts

Die eigentlichen Probleme, die Ungarn mit Minderheiten hat, liegen in Bereichen, die vom MindhG nicht mehr oder nur noch am Rande erfaßt werden. Hierzu gehört zum einen die Lage der Auslandsungarn in den Nachbarstaaten, zum anderen die Lage der Zigeuner – meist, aber nicht ausschließlich Roma.

Was die Auslandsungarn angeht, so erließ das ungarische Parlament in Ausführung von § 6 Abs. 3 Verf. im Juni 2001 nach langen Debatten und beträchtlicher Kritik aus dem In- und Ausland das sogenannte Statusgesetz⁸, das die Privilegien von Auslandsungarn beim Zugang zu bestimmten staatlichen oder halbstaatlichen Leistungen in Ungarn bzw. zu öffentlichen Geldern regelt. Bereits einige seiner materiellen Regelungen sind bedenklich, weil sie wenig Respekt vor der völkerrechtlich geschützten Personal- und Territorialhoheit der Nachbarstaaten bezeugen; das Hauptproblem ist aber wohl der ethnonationale Grundton der Gesetzessprache und die rüde Art, wie sich die ungarische Regierung über diplomatische Initiativen der betroffenen Nachbarstaaten hinweggesetzt hat.

Die regionalen Verstimmungen, die auch in Brüssel gewisse Bedenken auslösten, konnten jedoch zum Teil durch die 2002 ins Amt gewählte neue ungarische Regierung geglättet werden, indem sie diplomatische Schritte in Richtung Nachbarstaaten unternahm und bei der Umsetzung des Gesetzes behutsam vorging. Ebenso hat vermutlich geholfen, daß das Interesse in den Kreisen der Auslandsungarn geringer war als von ungarischer Seite ursprünglich erhofft.

Das zweite und gewichtigere Minderheitenproblem, dem Ungarn sich gegenübersieht, ist die Lage der Zigeuner. Ihre Lage wird in den letzten Fortschrittsberichten der Brüsseler Kommission zu Ungarns Bemühungen, auf EU-Standards zu kommen, in immer stärkerem Maße bemängelt, was zunehmend an Ungarns Bild als Musterknaben der Beitrittsverhandlungen kratzt. Dies ist nur in Teilen gerechtfertigt, denn die erhöhte Sensibilität der EU-Staaten gegenüber der Lage der osteuropäischen Roma wurde vor allem durch die Massenauswanderungen tschechischer und slowakischer Zigeuner gen Westen ausgelöst, während aus Ungarn nur wenige Roma Asyl oder Aufenthalt im Westen suchten. Nichtsdestotrotz ist die Nervosität in Westeuropa groß, und daher wird die Lage der Zigeuner in den Beitrittskandidaten ganz besonders kritisch untersucht. Andererseits ist zu bedenken, daß die Lage der Zigeuner in Ungarn nicht so rosig ist, daß sie einer kritischen Untersuchung standhielte.

Das Hauptproblem der Zigeuner in Ungarn ist nicht minderheitenrechtlicher Natur, sondern sozialer Art. Die Zigeuner leben am Rande der

8 Gesetz 2001: LXII über die Ungarn, die in den Nachbarstaaten leben, Magyar Közlöny 2001/ 5637ff. Dazu Küpper, Herbert, „Ungarns umstrittenes Statusgesetz“, Osteuropa-Recht 5/2001, S. 418-434.

Gesellschaft und haben nur sehr wenige Chancen, den Weg in die Mehrheitsgesellschaft zu finden. Ihnen stehen selbstverständlich alle geschilderten Minderheitenrechte zu, und, wie gesehen, machen sie insbesondere von der Möglichkeit der Bildung von Minderheitenselbstverwaltungen regen Gebrauch.

Nun ist aber das Hauptziel des Minderheitenrechts, der kleinen Gruppe das Überleben ihres ethnischen Andersseins inmitten des natürlichen (und im ungünstigen Falle politischen) Assimilierungsdrucks zu ermöglichen. Für die gesellschaftlich und wirtschaftlich integrierten anderen Minderheiten ist dies auch ein legitimer Zweck.

Wenn das Hauptproblem einer Gruppe jedoch darin besteht, daß sie an der Peripherie der Gesellschaft lebt, dann kann man dem nur mit Inklusionsmechanismen begegnen. Minderheitenschulen für Zigeunerkinder – vielleicht sogar noch mit Romanes als Unterrichtssprache – würde die Marginalisierung nur perpetuieren. Daher ist aus dem Instrumentarium des MindhG für die Zigeuner vor allem die Selbstverwaltung von Bedeutung, denn einen Bedarf nach politischer Interessenvertretung haben auch sie. Ansonsten greift der Staat vorwiegend zu Mitteln sozialrechtlicher Art, um die Lage der Zigeuner zu verbessern. Hierzu wurden in den letzten Jahren zahlreiche besondere Roma-Ausschüsse und Räte geschaffen, die neben vergleichbare Einrichtungen des Minderheitenrechts treten und sich spezifisch mit der Lage der Roma beschäftigen bzw. staatliche Aktivitäten in diesem Feld koordinieren sollen. Bei der Implementierung dieser Maßnahmen hat es sich als Vorteil erwiesen, daß bereits eine ausgebaute minderheitenrechtliche Infrastruktur von unterschiedlichen Institutionen existierte; diese Institutionen konnten mit der Wahrnehmung der neuen Förderaufgaben betraut werden. In der Sache hat sich allerdings bislang noch wenig getan, und vermutlich ist eine jahrhundertelange Marginalisierung auch nur über längere Zeiträume wirklich umzukehren und aufzuheben.