

Von der Minderheit zur Nationalität. Kontinuitäten und Diskontinuitäten im ungarischen Minderheitenrecht seit 1989

Herbert Küpper

Abstract Deutsch

Seit der Wende 1989 gilt Ungarn als ein europäischer Musterknabe auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes. Die Zeit seit 1989 kann man aus rechtlicher Sicht in zwei Phasen teilen: die Nachwendejahrzehnte von 1989 bis 2010 und die Zeit der Fidesz-Regierung seit 2010. Da die Fidesz-Regierung sich den Totalumbau u.a. der Rechtsordnung auf die Fahnen geschrieben hat, stellt sich die Frage, ob die gleichermaßen positive Bewertung des Minderheitenrechts vor und nach 2010 auf Kontinuitäten oder auf Diskontinuitäten beruht. Zu den Kontinuitäten gehören z. B. die Funktion des Minderheitengesetzes als Schaufenstergesetzgebung, die gelungene kollektive Minderheitendefinition und das System öffentlich-rechtlicher Minderheitenselbstverwaltung auf kommunaler und landesweiter Ebene. Legislative Brüche gibt es bei der symbolischen Stellung der Minderheiten in der Verfassung, bei der Aufgabe des Grundsatzes, dass Minderheitenrechte ohne eine vorherige Registrierung wahrgenommen werden können, und bei der parlamentarischen Repräsentanz der Minderheiten, die sich von einem unerfüllten in ein wenigstens halb erfülltes Versprechen gewandelt hat. Einige Diskontinuitäten sind Verschlechterungen, andere Verbesserungen und wieder andere schließlich die Anpassung an sich zunehmend konsolidierende Strukturen. Das Bild ist also gemischt.

Abstract English

Since the end of the socialist system in 1989, Hungary has enjoyed the reputation of being one of the best examples for minority protection in Europe. Under a legal perspective, this era may be subdivided into two periods: the two decades following the end of socialism, and the years since 2010 under a Fidesz government. This Fidesz government has announced and enacted a total reconstruction of the legal system. Thus, the question arises whether the equally positive evaluation of the Hungarian minority law before and after 2010 is due to continuities or discontinuities. Elements of continuity are the function of the minority law as a 'display window legislation', the excellent collective definition of minorities, and the system of public-law minority autonomies on a local and a national level. Legislative changes took place in the fields of the symbolic position of the minorities in the constitution, the termination of the principle that minority rights can be made use of without prior registration, and the parliamentary representation of minorities which turned from an empty into an at least half held promise. Some discontinuities worsen the minorities' legal situation, others improve it, and again others adapt the minority law to more and more consolidated structures.

Seit dem Beginn der Wende 1989 hat jede ungarische Regierung einen großen legislativen, finanziellen und politischen Aufwand zur Sicherung der Rechte der

ethnischen Minderheiten im Land betrieben. Seit dieser Zeit gilt das ungarische Minderheitenrecht – zusammen mit dem estnischen und dem slowenischen – als eine der großzügigsten Regelungen in Europa und rechtliches wie politisches Musterbeispiel.

Seit 2010 betreibt die Fidesz-Regierung den Totalumbau der ungarischen Verfassungs- und Rechtsordnung, wozu ihr ihre parlamentarische Zweidrittelmehrheit die notwendigen Mittel an die Hand gibt. Dieser Totalumbau erfasste bereits relativ früh, nämlich 2011, auch das Minderheitenrecht, das eine neue gesetzliche Grundlage erhielt. Dieses neue Minderheitengesetz steht teilweise in Kontinuität mit dem Vorläufergesetz, teilweise schafft es Neues. Daher soll untersucht werden, welche Kontinuitäten und welche Diskontinuitäten das ungarische Minderheitenrecht in den etwas mehr als drei Jahrzehnten seines Bestehens prägen.

1. Die Entwicklung des Minderheitenrechts

Nachdem es im sozialistischen Recht nur einige unsystematische Einzelregelungen zugunsten der ethnischen Minderheiten im Land gegeben hatte, läutete die Verfassungsänderung vom 23.10.1989, die aus der „Volksrepublik“ die „Republik“ Ungarn machte, das Monopol der Staatspartei beendete und Pluralismus und Rechtsstaatlichkeit in den Staatsgrundsätzen verankerte, auch für das Minderheitenrecht eine neue Epoche ein.

Seit 1989 enthielt die Verfassung¹ einen eigenen Minderheitenartikel in Gestalt des § 68. Dieser zunächst recht kurze Paragraph sprach von „nationalen und sprachlichen Minderheiten“, die als „staatsbildende Faktoren“ den Schutz des Staates genossen und denen bestimmte individuelle Rechte sowie „ihre kollektive Teilnahme am öffentlichen Leben“ gewährleistet wurden. Die umfassende Verfassungsreform vom 25.6.1990², deren Ziel v.a. die Beseitigung der letzten Reste sozialistischen Verfassungsguts aus dem Verfassungstext war, fasste § 68 neu, sprach nun von „nationalen und ethnischen Minderheiten“ und schuf Bestimmungen zur politischen Repräsentation, zu öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungen und zu einem noch zu erlassenden Minderheitengesetz.

Nach längeren parlamentarischen Debatten erging dieses Minderheitengesetz 1993³. Mit seinen zahlreichen gelungenen und innovativen, teils sogar experimentellen Lösungen erregte es auch im deutschsprachigen Schrifttum Aufmerksamkeit⁴. Wie bei einer derartigen legislatorischen Pionierleistung nicht anders zu

1 Gesetz 1949:XX über die Verfassung der Republik Ungarn v. 20.8.1949, Magyar Közlöny (ungarisches Gesetzblatt; abgekürzt: MK) 1949 Nr. 174, i.d.F. Gesetz 1989:XXXI über die Änderung der Verfassung v. 23.10.1989, MK 1989 Nr. 74 („Verfassung“).

2 Gesetz 1990:XL über die Änderung der Verfassung der Republik Ungarn v. 25.6.1990, MK 1990 Nr. 59.

3 Gesetz 1993:LXXVII über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten v. 22.7.1993, MK 1993 Nr. 100 („Minderheitengesetz“).

4 Beispielhaft die folgenden Monographien: J. Berger, Minderheitenschutz in Ungarn, Tübingen 2001; G. Brunner in G. Brunner/G. Tontsch, Der Minderheitenschutz in Un-

erwarten, erfuhr das Minderheitengesetz in der Folge zahlreiche Änderungen. Größere Novellen ergingen 1994, 2003⁵ und 2005⁶. Ergänzend mit dem Erlass und den Änderungen des Minderheitengesetzes wurden auch die Wahlgesetze und ihre Vorschriften über die Wahlen zu den Minderheitenselbstverwaltungswahlen angepasst. Die Novelle von 2005 führte zur Ausgliederung des Minderheitenselbstverwaltungswahlrechts in ein eigenes Gesetz.

Ein Jahr nach ihrem Wahlsieg erließ die Fidesz-Regierung ihre neue Verfassung, „Ungarns Grundgesetz“⁷. Dieses behält für die nunmehr „Nationalitäten“ genannten Minderheiten in der Präambel die Definition als „staatsbildende Faktoren“ bei. Sein Minderheitenartikel Art. XXIX. ist etwas kürzer als § 68 Verfassung, enthält aber im Wesentlichen vergleichbare Garantien. Die Vorschriften zur Anerkennung weiterer Minderheiten in Art. XXIX. wurden durch eine Verfassungsänderung 2013 präzisiert⁸. Die Teilnahme der Nationalitäten an der Parlamentsarbeit garantiert Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz.

Noch im selben Jahr erließ das Parlament ein neues Minderheitengesetz⁹. Auch dieses Nationalitätengesetz ist in den bislang zehn Jahren seines Bestehens mehrfach geändert worden. Größere Novellen ergingen 2017 und 2020¹⁰. Bei der kodifikatorischen Aufsplitterung des Minderheitenselbstverwaltungswahlrechts teils im Nationalitätengesetz und teils in Wahlgesetzen blieb es auch im neuen Recht. Die seit 2010 erfolgenden ständigen Änderungen im staatlichen Behördenaufbau, den Behördenzuständigkeiten und im Haushalts- und öffentlichen Vermögensrecht erfordern immer wieder kleinere Anpassungen auch im Nationalitätengesetz, das daher die Instabilität des gesamten besonderen Verwaltungsrechts seit 2010 teilt.

2. Kontinuitäten

Die wichtigste Kontinuität im ungarischen Minderheitenrecht ist sicherlich seine außenpolitische Funktion. Weitere Aspekte, die sich durch die gesamten drei Jahrzehnte ziehen, sind die Minderheitendefinition, die im Wesentlichen zweistufige

garn und in Rumänien, Bonn 1995, 11–128; A. Künnecke, Minderheitenschutz in Ungarn und der Türkei, Frankfurt 2015; H. Küpper, Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München 1998.

5 Gesetz 1994:LXII und 1994:LXIII v. 6.10.1994, MK 1994 Nr. 98, im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen; Gesetz 1994:LXXV v. 2.12.1994, MK 1994 Nr. 117, im Zusammenhang mit der Ombudsperson für die Minderheiten; Gesetz 2003:LXI v. 16.7.2004, MK 2003 Nr. 85, im Zusammenhang mit der Reform des Schulgesetzes.

6 Gesetz 2005:CXIV über die Wahl der Minderheitenselbstverwaltungsabgeordneten und über die Änderung einzelner Gesetze in Bezug auf die nationalen und ethnischen Minderheiten v. 26.10.2005, MK 2005 Nr. 141.

7 Ungarns Grundgesetz (25. April 2011), MK 2011 Nr. 43 („Grundgesetz“).

8 Art. 9 Vierte Änderung von Ungarns Grundgesetz (25. März 2013), MK 2013 Nr. 49.

9 Gesetz 2011:CLXXIX über die Rechte der Nationalitäten v. 19.12.2011, MK 2011 Nr. 154 („Nationalitätengesetz“).

10 Änderungsgesetze 2017:CCI v. 20.12.2017, MK 2017 Nr. 218; 2020:LXVIII v. 23.6.2020, MK 2020 Nr. 150.

öffentlich-rechtliche Selbstverwaltung, die eigene Minderheitenombudsperson und das unaufgelöste Spannungsfeld von Minderheiten- und Sozialrecht bei einigen Gruppen.

2.1. Minderheitenrecht als Schaufenstergesetz

Der Aufwand, den Ungarn seit der Wende mit den Minderheiten im Land treibt, ist groß: eigene Verfassungsartikel und Gesetze, ein zweistufiges, bei Bedarf sogar dreistufiges öffentlich-rechtliches Selbstverwaltungssystem, beträchtliche Zuweisungen aus dem Staatshaushalt¹¹, politische Aufmerksamkeit und verbale Wertschätzung. Demgegenüber steht der demographische Befund kleiner und kleinster Gruppen bis hin zu reinen Phantomminderheiten. In der letzten amtlichen Volkszählung 2011 bekannten sich relevante Zahlen nur zu den Minderheiten der Zigeuner¹² (ca. 316.000) und der Deutschen (ca. 185.000); die übrigen elf anerkannten Minderheiten reichen von 35.000 (Rumänen) bis 2.800 (Slowenen)¹³. 1991 waren diese Zahlen noch erheblich kleiner¹⁴. Hinzu kommt, dass alle diese Minderheiten sprachlich und kulturell seit langem ungarisch assimiliert sind; nur die grenznahen Minderheiten der Slowenen und Rumänen weisen noch einige Muttersprachler auf, und in wenigen Dörfern sprechen noch einige meist alte Muttersprachler den jeweiligen örtlichen deutschen Dialekt. Diese Dialekte sind jedoch so eigen, dass sie ihren Sprechern kaum den Zugang zum Hochdeutschen oder zu deutschen Dialekten in anderen ungarischen Dörfern eröffnen¹⁵. Viele Minderhei-

11 Der Staatshaushalt 2021 (Gesetz 2020:XC über Ungarns zentralen Haushalt 2021 v. 15.7.2020, MK 2020 Nr. 170) weist an direkten Zuwendungen für Minderheitenselbstverwaltungen und -organisationen ca. 7,8 Milliarden HUF im Haushalt des Ministerpräsidenten, 3,2 Milliarden HUF im Haushalt des Innenministers (speziell für Roma) und 295 Mio. HUF im Sonderfonds Corona aus. Hierin sind die staatlichen Ausgaben für Minderheitenunterricht, Minderheitenwahlen, Minderheitenkultur im Rahmen der allgemeinen Kulturpflege und kommunal bezuschusste Minderheiteneinrichtungen nicht enthalten.

12 Zum Sprachgebrauch: Das ungarische Minderheitengesetz verwendet den Begriff „Zigeuner“ (cigány). Der Begriff „Roma“ (roma) kommt v.a. in sozialrechtlichen Vorschriften vor. Zu beachten ist, dass in Bezug auf Ungarn die Verengung auf „Roma“ diskriminierend wirkt, weil dieser Begriff die Nicht-Roma-Gruppen ausschließt, von denen es in Ungarn mehrere gibt. So nennen § 42 Minderheitengesetz, § 22 Abs. 1 Nationalitätengesetz als Minderheitensprachen dieser Gruppe neben dem Romanes auch das Beasch. Aus diesem Grund wird hier der gesetzliche Begriff „Zigeuner“ verwendet, obwohl dieser sowohl im Deutschen als auch im Ungarischen einen deutlich pejorativen Klang hat und vorurteilsbelastet ist. Er ist jedoch bezüglich Ungarns weniger ausgrenzend als Roma.

13 Angaben des Zentralen Statistikamts: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demoграфия.

14 Küpper (Anm. 4), 102.

15 In den grenznahen Gebieten zu Österreich scheint sich seit der Wende Deutsch als Umgangssprache in der deutschen Minderheit wieder zu etablieren; in welchem Umfang dies bereits zur Wiederaneignung von Deutsch als Muttersprache geführt hat, ist noch unklar.

tenangehörige sprechen die Minderheitensprache oft nicht einmal als Zweitsprache. Zu der sprachlichen und kulturellen Vollassimilation tritt die vollständige sozioökonomische Integration in die Mehrheitsgesellschaft. Lediglich ein Teil der Zigeunerminderheit führt eine gesellschaftliche Randexistenz, deren Hauptproblematik nicht ethnischer, sondern sozialer Natur ist. Bei dem allergrößten Teil der Minderheitenbevölkerung erschöpft sich die minoritäre Identität daher in dem Bewusstsein, dass ein oder mehrere Vorfahren einer anderen Volksgruppe angehört haben, was sich manchmal am Familiennamen zeigt.

Angesichts dieser kleinen Zahlen und hohen Integration stellt sich die Frage nach dem „Warum“ für den hohen Aufwand. Der Hauptgrund liegt in der Tatsache, dass Ungarn 1919/20 größere Territorien mit einer mehr oder weniger geschlossenen ungarischsprachigen Bevölkerung abtreten musste, weshalb in der Slowakei, der Ukraine, Rumänien und Serbien große ungarische Minderheiten leben, deren Zahl teils in die Millionen geht. Während des Sozialismus verbot die blockinterne „pax sovietica“ Ungarn die Befassung mit dem Schicksal seiner koethnischen Minderheiten, den sog. „Ungarn jenseits der Grenzen“. Mit der Wende und dem Ende des sowjetischen Drucks nahm sich Ungarn dieser Gruppen an. In der Verfassung gebot seit 1989 § 6 Abs. 3 dem Staat die kulturelle Fürsorge für die Ungarn jenseits der Grenzen, und das Grundgesetz verpflichtet in Art. D) den ungarischen Staat zu deren nicht nur kultureller, sondern auch politischer Unterstützung. Diesem Verfassungsauftrag wurden alle Regierungen seit 1990 gerecht, wenn auch auf verschiedene Weise¹⁶.

Angesichts der Sorge um die Ungarn jenseits der Grenzen wird auch der Aufwand für die inländischen Minderheiten und werden zahlreiche Bestimmungen des Minderheiten- und des Nationalitätengesetzes verständlich. Insbesondere die schulrechtlichen Bestimmungen sind auf eine kompakte Minderheitenbevölkerung (die vor Ort vielleicht sogar die Mehrheit stellt) zugeschnitten – demographische Bedingungen, die die ungarischen Minderheiten im Karpatenbecken erfüllen, die aber an den Realitäten der assimilierten Streuminderheiten in Ungarn weit vorbei gehen. Wegen seiner Funktion v.a. als Vorzeigesetzgebung für die Nachbarstaaten, die ähnliches zugunsten der dort lebenden Ungarn erlassen mögen, werden beide Gesetze in Ungarn als „Schaufenstergesetz“ (kirakat-törvény) bezeichnet. Diese Grundkonstante des einfach-gesetzlichen Minderheitenrechts, nämlich aus außenpolitischen Gründen die Orientierung an den Bedürfnissen der ungarischen Minderheiten jenseits der Grenzen und nicht an denen der Minderheiten in Ungarn, prägt die Gesetzgebung seit ihren Anfängen 1993 bis heute.

2.2. Die kollektive Minderheitendefinition

Da es eine universell anerkannte normative oder wissenschaftliche Minderheitendefinition nicht gibt, muss jeder Gesetzgeber, der Minderheiten und ihren Angehörigen Rechte gewähren will, die begünstigten Rechtssubjekte definieren. Me-

16 P. Hilpold/Ch. Perathoner, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht, Wien etc 2006, 27–76.

thodisch ist dies durch eine abstrakte Definition oder durch konkrete Nennung möglich. Seit 1993 findet sich im ungarischen Recht eine gelungene Kombination aus einer angemessenen abstrakten Definition, einer konkreten Nennung der Gruppen, die nach Ansicht des Gesetzgebers die gesetzliche Definition erfüllen, und einem Verfahren für weitere Gruppen, um in die gesetzliche Liste der konkreten Nennung aufgenommen zu werden¹⁷.

In Übereinstimmung mit internationalen Dokumenten setzt die gesetzliche abstrakte Minderheitendefinition eine zahlenmäßig minoritäre Volksgruppe voraus, die sprachliche, ethnische etc. Unterschiede aufweist, seit mindestens 100 Jahren in Ungarn ansässig ist und ihre Sonderidentität bewahren möchte. Das Minderheitengesetz nannte als weitere Voraussetzung die ungarische Staatsangehörigkeit, die aber neben der Altansässigkeit keine eigene Unterscheidungskraft besaß und daher vom Nationalitätengesetz stillschweigend vorausgesetzt wird¹⁸. Die Festlegung der Altansässigkeit mit 100 Jahren liegt rechtsvergleichend im oberen Bereich des Spektrums; für den gewollten Ausschluss der sozialistischen „Gastarbeiter“ hätten 1993 auch 50 Jahre ausgereicht. Da aber die 100-Jahre-Grenze keine weiteren Gruppen als die sozialistischen und postsozialistischen Einwanderer ausschließt, ist sie unbedenklich¹⁹. Insgesamt definieren beide Gesetze die Minderheit angemessen, sodass alle Gruppen erfasst sind. Eine Diskriminierung der Mehrheit ist mit dieser Definition nicht verbunden²⁰.

Seit 1993 zählen die Gesetze 13 Gruppen auf, von denen der Gesetzgeber voraussetzt, dass sie die Minderheitendefinition erfüllen: Armenier, Bulgaren, Deutsche, Griechen, Kroaten, Polen, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen, Ukrainer, Zigeuner²¹. Die Aufzählung in der Liste ist nicht konstitutiv, denn jede Gruppe, die meint, die abstrakte Minderheitendefinition zu erfüllen, kann Minderheitenrechte in Anspruch nehmen. Die gesetzliche Aufzählung lässt für die erfassten Gruppen nur die Notwendigkeit des Nachweises entfallen, unter die Minderheitendefinition zu fallen.

Da die gesetzliche Nennung erhebliche praktische Erleichterungen bringt, sehen beide Gesetze ein Verfahren vor, wie weitere Gruppen nachweisen können, dass sie ebenfalls eine Minderheit im Sinne des Gesetzes sind. Der Sache nach handelt es sich um ein Volksbegehren, in dem mindestens 1.000 Wahlbürger mit ihrer Unterschrift bestätigen, dass sie sich der Minderheit, die ins Gesetz einge-

17 §§ 1 Abs. 2, 61 Abs. 1–2 Minderheitengesetz; §§ 1 Abs. 1, 3, 148 Abs. 3 i.V.m. Anlage 1 Nationalitätengesetz.

18 In dem erwähnten Anerkennungsverfahren gemäß § 148 Abs. 3 Nationalitätengesetz zählen nur Unterschriften ungarischer Staatsbürger.

19 Tatsächlich erfüllen von den gesetzlich anerkannten Minderheiten jedenfalls die Polen und die Griechen nicht das 100-Jahre-Erfordernis, denn ihre Einwanderung erfolgte im Wesentlichen ab 1939 (Polen) und 1946 (Griechen). Um den politisch gewollten Minderheitenstatus für diese beiden Gruppen zu retten, wird behauptet, es habe auch früher schon Ungarn polnischer bzw. griechischer Ethnizität gegeben.

20 Verfassungsgerichtsurteil 1162/D/2010. AB v. 13.12.2011.

21 In den beiden Gesetzen erfolgt die Aufzählung in der alphabetischen Reihenfolge ihrer ungarischen Ethnonyme.

fügt werden soll, zugehörig fühlen. Die Unterschriftensammlung ist gemäß den allgemeinen Vorschriften über Volksbegehren Sache der Organisatoren. Im Verfahren bestätigt die Akademie der Wissenschaften, dass die Gruppe die abstrakte Minderheitendefinition erfüllt. Angesichts der Kleinheit der Minderheiten in Ungarn ist die Schwelle von 1.000 erwachsenen Staatsbürgern beträchtlich, wird aber damit gerechtfertigt, dass für noch kleinere Gruppen der Aufwand unverhältnismäßig sei. Seit 1993 unternahmen etliche Gruppen einen Anlauf zur Aufnahme in die Liste der anerkannten Minderheiten. Erfolg hatte keine. Einige Verfahren wurden von der Akademie ausgebremst, weil die Gruppe nicht existiere (Hunnen), nicht altansässig sei (Russen) oder kein eigenes Ethnikum darstelle (Bunjewatzen: sind Kroaten; Szekler: sind Ungarn). Weitere Verfahren scheiterten nach der offiziellen Zulassung, weil die Sammlung der 1.000 Unterschriften nicht gelang (griechische Makedonen, Russen, säkulare Juden, Italiener). Innerhalb der deutschen Minderheit werden v. a. im Westen Ungarns immer wieder einzelne Stimmen laut, die die Etablierung einer eigenen österreichischen Minderheit – vergleichbar dem jugoslawisch-postjugoslawischen Minderheitenrecht²² – fordern, aber diese Bestrebungen bleiben randständig und sind bislang nicht in ein Antragsverfahren gemündet. Lediglich die eine Gruppe, die nach den Vorstellungen des Gesetzgebers von der Möglichkeit der Eintragung hätte Gebrauch machen sollen, nämlich Untergruppen im Rahmen der „pauschalen“ Zigeunerminderheit, haben noch keine Initiativen gestartet²³.

§ 1 Abs. 2 Nationalitätengesetz enthält erstmals auch eine ausdrückliche individuelle Minderheitendefinition: Minderheitenangehöriger ist, wer sich zur Zugehörigkeit zu einer Nationalität bekennt. Aus dem Minderheitengesetz ging dieser Grundsatz nur indirekt hervor.

In einem der gelungensten Teile des ungarischen Minderheitenrechts gibt es somit eine erfreuliche Kontinuität von 1993 bis heute. Dass alle Nachweisverfahren gescheitert sind, sollte Anlass für den Gesetzgeber sein, die Schwellen des Verfahrens abzusenken, z. B. durch die Verringerung der Mindestunterschriftenzahl oder die staatliche Übernahme der Organisation des Unterschriftensammelns. In etlichen deutschen Bundesländern macht man gute Erfahrungen mit der staatlichen Organisation der Unterschriftensammlung in Volksbegehren, und in einem Staat wie Ungarn mit einer schwachen Zivilgesellschaft kann eine staatliche Unterstützung beim Unterschriftensammeln die entscheidende Hilfeleistung darstellen.

22 Dazu J. Marko, *Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten*, Bonn 1996, 14, 123.

23 Einzelheiten bei B. Kiss, *Régi-új gyakorlat a honos népcsoporttá nyilvánítási eljárásban*, 10 *Közjogi Szemle* 2017/4, 88–89; H. Küpper, *Die rechtliche Definierbarkeit von Minderheiten und ihren Angehörigen: das Beispiel Ungarn*, in: Zs. Vitári (Hrsg.), *Minderheiten und Mehrheiten in ihren Wechselbeziehungen im südöstlichen Europa*, FS Seewann, Pécs 2009, 387–399.

2.3. Die Minderheitenselbstverwaltung

Das Herzstück beider Minderheitengesetze bilden die Minderheitenselbstverwaltungen. Sie sind eine originäre Neuschöpfung des ungarischen Gesetzgebers von 1993, der mit viel Phantasie eine Lösung für die Selbstorganisation der Minderheiten versuchte. Hierbei konnte er sich nicht auf einheimische und nur sehr begrenzt auf ausländische Vorbilder stützen²⁴ und fand auch in den vorhandenen verwaltungsrechtlichen Strukturen in Ungarn kaum Vorbildhaftes, d.h. er schuf etwas genuin Neues. Ausgangspunkt der gesetzgeberischen Überlegungen war der demographische Befund von kleinen, total assimilierten Minderheiten in Streusiedlung, wobei man allerdings in den frühen 1990er Jahren noch davon ausging, dass sich nach dem Ende der sozialistischen Repressionen auf Dauer mehr Menschen als bisher zu ihren ethnischen Wurzeln bekennen würden, was sich seinerzeit in teils sehr hohen Schätzungen der „wahren“ Zahlen der Minderheitenangehörigen ausdrückte²⁵.

Bereits in den Beratungen zum Minderheitengesetz herrschte im Parlament Einigkeit, dass das Rückgrat der Minderheitenselbstorganisation öffentlich-rechtlicher Natur sein müsse, denn nach dem Ende des Sozialismus war die Zivilgesellschaft nicht stark genug, um auf eine rein privatrechtliche Selbstorganisation zu vertrauen – was verstärkt für Minderheiten galt, da sie nach den Repressionserfahrungen der Vergangenheit auch in der ersten Zeit nach der Wende eher zur Unsichtbarkeit denn zur aktiven Interessenwahrnehmung tendierten.

Im Gesetzgebungsverfahren 1993 war noch eine Rahmenbedingung zu beachten: Man wusste nicht genau, für wen die Minderheitenselbstverwaltungen geschaffen werden würden und wer sie in Anspruch nehmen würde. Um das sich gerade erst wieder entfaltende Minderheitenbewusstsein nicht zu verschrecken, bestand Einigkeit, dass auf jede Form staatlicher Registrierung o. ä. als Vorbedingung für die Inanspruchnahme von Minderheitenrechten und für die Mitwirkung in den Minderheitenselbstverwaltungen verzichtet werden müsse. Diese Rahmenbedingung ist im Laufe der Zeit entfallen und spielte für das Nationalitätengesetz 2011 keine Rolle mehr, worauf unter den Diskontinuitäten näher eingegangen wird.

Der Erfolg des ungarischen Minderheitenselbstverwaltungssystems liegt auch daran, dass sich sein Schaufenstercharakter auf das „Ob“ beschränkt. Ohne ungarische Minderheiten jenseits der Grenzen, für die Ungarn Autonomie fordert, wäre innerhalb Ungarns wohl niemand auf die Idee gekommen, für die inländischen Minderheiten öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungen vorzusehen. Beim „Wie“ der Autonomie hingegen abstrahierte der ungarische Gesetzgeber von den ungarischen Minderheiten im Ausland und schuf ein System, das sich an den inländischen Gegebenheiten orientiert, wohl auch, damit es ein Erfolg werde. So wurde und wird es im „Ob“, wenn auch nicht im „Wie“, für den politischen Export angepriesen.

24 In Ungarn bekannt war v.a. die estnische Gesetzgebung von 1925 über die Kulturselbstverwaltungen der Minderheiten, die nach der Unabhängigkeit wieder in Kraft gesetzt wurde.

25 Brunner (Anm. 4), 31–32; Küpper (Anm. 4), 103.

2.3.1. Institutionensystem

Wegen der Streusiedlung, aber auch weil manche Minderheiten starke lokale Konzentrationen aufweisen – so gibt es z.B. „slowenische“ oder „deutsche“ Dörfer²⁶ –, ist die örtliche Ebene der Hauptanknüpfungspunkt der Minderheitenselbstverwaltungen. Bei der Definition der örtlichen Ebene verzichteten sowohl das Minderheitengesetz als auch das Nationalitätengesetz auf eigene Konstrukte und knüpften an die kommunalen Einheiten (Gemeinden, Städte, in Budapest die Bezirke und Gesamtbudapest) an. Auf die örtliche Ebene aufbauend können landesweite Minderheitenselbstverwaltungen errichtet werden, die Ansprechpartner der Regierung und der zentralen und regionalen Behörden sind und sich zudem um die Belange der Minderheitenangehörigen in Kommunen und Regionen ohne eine örtliche Minderheitenselbstverwaltung kümmern sollen.

Entsprechend den fortwirkenden sowjetischen Traditionen im ungarischen Verwaltungsorganisationsrecht sind alle Minderheitenselbstverwaltungen juristische Personen. Sie unterstehen ähnlich wie die kommunalen Selbstverwaltungen der Rechtsaufsicht des Staates.

Nach der ursprünglichen Konzeption konnte sich in der Kommunalwahl ein Kandidat zum Kandidaten einer anerkannten Minderheit erklären. Kontrolliert wurde seine Zugehörigkeit zu dieser ethnischen Gruppe nicht. In der Kommunalwahl konnten die Wähler anstatt für einen „normalen“ Kandidaten auch für einen Minderheitenkandidaten stimmen. Die in den Gemeinderat gewählten Minderheitenvertreter bildeten die lokale Minderheitenselbstverwaltung, waren also nicht nur Gemeinderatsmitglieder, sondern zugleich auch Mitglieder der Minderheitenselbstverwaltung. Wenn es nicht genug Minderheitenvertreter in den Gemeinderat schafften, konnte außerhalb des Gemeinderats aus in den Kommunalwahlen gewählten Minderheitenvertretern eine Minderheitenselbstverwaltung errichtet werden, die in gewisser Weise Teil der Kommunalverwaltung war²⁷. Reichten die Stimmen für die Minderheitenkandidaten auch für die Errichtung einer solchen Selbstverwaltung nicht aus, war der Minderheitenkandidat mit den meisten Stimmen Minderheitensprecher, der im Gemeinderat Rederecht (und wenn er ein Mandat errungen hatte, auch die üblichen Abgeordnetenrechte) hatte. Bereits in den ersten Kommunalwahlen nach diesem System (1994) schafften es alle Minderheiten bis auf die Ukrainer, zumindest in einer oder zwei Gemeinden Selbstverwaltungen ins Leben zu rufen; den Ukrainern gelang dieser Schritt in den folgenden Wahlen. Alle gewählten Minderheitenvertreter einschließlich der Minderheitensprecher

26 Im Gegensatz dazu ist die „Zigeunersiedlung“ (cigánytelep) ein eindeutig pejorativ besetzter Begriff. Die ghettoartigen Stadtteile und Dörfer dieser Volksgruppe sind kein Ausdruck ethnischen Zusammenhalts, sondern sozialer Marginalisierung, der die sozialistische Siedlungspolitik in der „Zigeunersiedlung“ auch räumlichen Ausdruck verlieh.

27 Daher ging das Vermögen einer auslaufenden Minderheitenselbstverwaltung zweckgebunden auf die Kommune über: Oberstes Gericht, Legf. Bír. Gfv. I. 30.089/1999, Bírózági Határozatok (Entscheidungssammlung des OG, abgekürzt: BH) 2000 Nr. 255. Diese unter dem Nationalitätengesetz fortbestehende Rechtslage ist verfassungsgemäß: Verfassungsgerichtsurteil 41/2012. (XII. 6.) AB v. 6.12.2012.

sowie in Gemeinden ohne einen gewählten Minderheitenamtsträger die von mindestens 10 Wahlberechtigten gewählten Minderheitenwahlleute einer Minderheit wählten als sog. „Elektoren“ (ungar.: *elektor*) ihre landesweite Minderheitenselbstverwaltung. Auch dieses Wahlsystem hatte in Ungarn keine Vorläufer, was schon an dem Kunstwort „elektor“ ersichtlich ist. Bei den ersten Wahlen einer landesweiten Minderheitenselbstverwaltung (1995) scheiterten nur die Ukrainer und Ruthenen, die aber in den folgenden Wahlen ebenso erfolgreich waren wie die übrigen Minderheiten.

Dass es letztlich alle Minderheiten – wenngleich Ruthenen und Ukrainer nicht im ersten Anlauf – schafften, örtliche und landesweite Selbstverwaltungen zu errichten, zeigt, dass das System nicht nur angenommen wurde, sondern auch adäquat war. Das war bei einer kompletten Neuschöpfung, deren Experimentalcharakter der Gesetzgeber keineswegs leugnete, durchaus nicht selbstverständlich. Dem ungarischen Gesetzgeber ist damit 1993 ein großer Erfolg gelungen, und dass das Selbstverwaltungssystem bis heute in den Grundzügen Bestand hat, zeigt die Nachhaltigkeit dieses Erfolges.

Dennoch weisen die ungarische Minderheitenselbstverwaltungen auch Schwachstellen auf. So zwang das ursprüngliche System den Kommunalwähler, sich zwischen einem Minderheitenkandidaten und einem „allgemeinen“ Politiker zu entscheiden, da er nur eine Stimme vergeben konnte. Das geht an den Realitäten vorbei, denn auch ein Minderheitenangehöriger hat soziale, ökonomische, ökologische, ggf. weltanschauliche Interessen und Präferenzen, die durch die allgemeinen Parteien abgebildet werden. Der Zwang, sich zwischen diesen und den Minderheitenkandidaten zu entscheiden, schwächte beide Repräsentationsebenen. Als weiterer Negativpunkt sah das Gesetz keine Selbstverwaltungen auf der mittleren Verwaltungsebene, dem Komitat, vor, sondern erwartete, dass die landesweite Selbstverwaltung auch die regionale Repräsentanz übernehmen würde. Die mitgliederstarken Minderheiten wie Deutsche und Zigeuner artikulierten bald das Bedürfnis nach einer Präsenz auf Komitatsstufe und organisierten diese entweder dezentral als eine Art Zweckverband der örtlichen Selbstverwaltungen im Komitat (Deutsche) oder zentral als Zweigstellen der landesweiten Selbstverwaltung (Zigeuner).

Diese und weitere Probleme waren der Grund für immer wieder neue Änderungen, die jedoch das Grundgerüst eines zweistufigen Selbstverwaltungssystems mit dem Hauptanknüpfungspunkt auf der Gemeindeebene unverändert ließen. So wurden 2005 die Minderheitenselbstverwaltungen von den Gemeinderäten getrennt und die gesonderte Wahl von Gemeinderatsmitgliedern und Minderheitenvertretern eingeführt. Seitdem ist die Minderheitenselbstverwaltung nicht mehr eine Art Fraktion im Gemeinderat, sondern ein davon komplett getrenntes Organ. Die Wahlen finden nach wie vor am selben Tag statt, aber während jeder Kommunalwahlbürger eine Stimme für die allgemeinen Parteien hat, haben registrierte Minderheitenwähler eine zweite Stimme, die sie in der Minderheitenselbstverwaltungswahl abgeben können. Damit ist die Konkurrenz zwischen allgemeinen und Minderheitenkandidaten entfallen, und durch die Wählerregistrierung erhielten die Minderheitenselbstverwaltungen eine erste Idee, wen sie überhaupt repräsentieren. Die-

selbe Reform führte als eine weitere Ebene die regionale Minderheitenselbstverwaltung ein, sodass auch in den Komitaten öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungen errichtet werden können. Deren Vertretungsorgan wurde wie die landesweite Selbstverwaltung von örtlichen Elektoren gewählt, leitete also ihre Legitimität von der unmittelbar gewählten lokalen Ebene ab. Schließlich präzierte der Reformgesetzgeber von 2005 die Vorschriften über die staatliche Rechtsaufsicht²⁸, die der Kommunalaufsicht nachgebildet ist.

Das Nationalitätengesetz von 2011 hat an diesem Grundgerüst nur wenig geändert. Es bleibt bei selbstständigen, d.h. nicht in den Gemeinderat integrierten öffentlich-rechtlichen Minderheitenselbstverwaltungen auf Orts-, Komitats- und Landesebene, die die Form eines gewählten Kollegialorgans haben. Wenn eine Minderheit mehr als die Hälfte der Gemeindebevölkerung ausmacht, kann der Gemeinderat sich weiterhin zu einer Minderheitenselbstverwaltung erklären: Die Kommunalverwaltung *ist* dann die örtliche Minderheitenselbstverwaltung. Die Selbstverwaltungen auf Komitatsstufe wurden den kommunalen Minderheitenselbstverwaltungen stärker angeglichen, was das System einfacher handhabbar macht. Allerdings führt im Minderheitenselbstverwaltungssystem die Komitatsstufe ein Schattendasein, weil erstens bei Weitem nicht alle Minderheiten die Substanz haben, um auch noch Komitatsminderheitenselbstverwaltungen zu errichten, und weil zweitens die Kompetenzen des Komitats schwach sind und weniger Berührungspunkte zu spezifischen Minderheiteninteressen aufweisen als die örtliche und die landesweite Ebene. Daher ist es berechtigt, auch nach 2005/11 von einem im Wesentlichen zweistufigen Minderheitenselbstverwaltungssystem in Ungarn zu sprechen. Elektorenwahlen gibt es nicht mehr: Alle Selbstverwaltungsebenen werden unmittelbar von den registrierten Minderheitenwählern gewählt. Damit haben auch die Komitats- und Landesebene eine eigene, nicht von der Ortsebene abgeleitete Legitimation.

Die allgemeinen Zentralisierungstendenzen der öffentlichen Sphäre machen sich seit 2020 auch in den Minderheitenselbstverwaltungen bemerkbar: Minderheitenwahlen in einer Kommune, deren Minderheitenbevölkerung einen bestimmten Schwellenwert unterschreitet, sind gemäß § 56 Nationalitätengesetz n.F. nur noch möglich, wenn die landesweite Minderheitenselbstverwaltung der gegebenen Minderheit sie für „notwendig“ hält und die Akademie der Wissenschaften zustimmt. Reine „grassroot“-Initiativen der lokalen Minderheitenbevölkerung sind damit dort nicht mehr möglich, die örtliche Ebene steht unter der politischen Aufsicht der zentralen Selbstverwaltung. Das wird damit begründet, dass vermieden werden soll, dass nicht der Minderheit angehörige Bevölkerungsteile eine lokale Minderheitenselbstverwaltung gründen, um in den Genuss von Fördermitteln für Minderheiten zu kommen. Tatsächlich sollen wohl die regierungsnahen Minderheitenselbstverwaltungen vor unliebsamer Konkurrenz geschützt werden.

28 Zu deren Grenzen Verfassungsgerichtsurteil 3237/2020. (VII. 1.) AB v. 1.7.2020: Der Ausschluss eines Abgeordneten aus der Nationalitätenselbstverwaltung wegen dauerhafter Untätigkeit ist zulässig, um die Funktionsfähigkeit der Selbstverwaltung zu schützen.

2.3.2. Zuständigkeiten

Kontinuität weist auch die Kompetenzausstattung der Minderheitenselbstverwaltungen auf. Diese verstehen sich als institutionalisierte Träger der kollektiven Minderheitenrechte und weisen zwei Hauptzuständigkeiten auf: die allgemeine politische Repräsentation einschließlich der sprachlichen Präsenz im öffentlichen Raum und kulturelle Belange. Das Mandat zur politischen Repräsentanz beruht auf den Wahlen. Die landesweite Selbstverwaltung vertritt die Interessen ihrer Minderheit u.a. durch Stellungnahmen zu minderheitenrelevanten Gesetzesvorlagen, die Mitarbeit an der Umsetzung einschlägiger völkerrechtlicher Verträge und Einvernehmen zu die Minderheit unmittelbar betreffenden Fragen der Gebietsentwicklungsplanung. Die örtlichen Selbstverwaltungen haben ähnliche Rechte gegenüber der rechtsetzenden und verwaltenden Tätigkeit der Kommunalverwaltung, soweit sie die Minderheitenkultur betrifft.

Im Kulturbereich liegt der Akzent auf dem Schulwesen. Die Minderheitenselbstverwaltungen können eigene Schulen unterhalten und haben Mitbestimmungsrechte beim minderheitensprachlichen Unterricht an den öffentlichen Schulen, etwa in Bezug auf die Lehrpläne²⁹. Die schulbezogenen Zuständigkeiten schlossen von Anfang an Wohnheime ein, was angesichts der Streusiedlung der meisten Minderheiten ein wichtiger praktischer Aspekt ist. Mit der zunehmenden Verstaatlichung (Entkommunalisierung) der öffentlichen Schulen seit 2010 haben sich diese minoritären Mitwirkungsrechte weg von den Kommunen und hin zu den staatlichen Schulbehörden verschoben, was von manchen Nationalitätenselbstverwaltungen als faktischer Abbau ihrer Einflussmöglichkeiten beklagt wird. Sowohl das Minderheitengesetz als auch das Nationalitätengesetz sprechen für den kulturell-schulischen Bereich von Autonomie (*autonómia*) und Selbstverwaltung (*önigazgatás*); diese eher plakativen Begriffe – die nicht identisch mit den Minderheitenselbstverwaltungen sind – dienen wohl hauptsächlich der Außenwirkung.

Die politische Repräsentation ist v.a. Sache der landesweiten Nationalitätenselbstverwaltungen. Seit 2012 können diese eine Kandidatenliste für privilegierte Nationalitätenmandate im Parlament aufstellen, kontrollieren also, wer die jeweilige Minderheit im Parlament repräsentiert³⁰.

2.3.3. Finanzierung

Konstant ist auch die Finanzierung. Das gesamte Minderheitenselbstverwaltungswesen ist staatlich finanziert, wobei sich die staatlichen Mittel in eine Grundfinanzierung und Projektmittel untergliedern. Anders als Kommunen oder berufsständische Selbstverwaltungen erheben Minderheitenselbstverwaltungen keine Steuern oder Beiträge und sind somit vollständig auf staatliche Gelder angewiesen, auf die sie als „staatsbildende Faktoren“ auch ein verfassungsrechtlich abge-

29 Die Mitbestimmungsrechte der Minderheitenselbstverwaltungen am kommunalen Minderheitenschulunterricht verletzen nicht die kommunale Selbstverwaltung einschließlich Haushaltshoheit: Verfassungsgerichtsurteil 657/B/2004. AB v. 7.7.2009.

30 Näher unten 3.3.

sichertes Anrecht haben. Seit einigen Jahren geht die Tendenz weg von der Grundfinanzierung hin zu Projektfinanzierungen, weil diese Art der Mittelvergabe der Regierung mehr Einfluss einräumt. Im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens waren in manchen Regionen auch kommunale Zuschüsse eine bedeutende Finanzquelle der örtlichen Selbstverwaltungen. Mit der zunehmenden Erosion der Kommunalfinanzen, die mehrere Gesetzesnovellen seit 2010 noch beschleunigt haben, spielen kommunale Mittel außerhalb der Großstädte heute kaum noch eine Rolle. Deutsche Minderheitenselbstverwaltungen und -vereine erhalten öffentliche Mittel aus Deutschland.

2.4. Die Minderheitenombudsperson

Seit der Wende gibt es in Ungarn Ombudsleute, die auf nichtgerichtliche Weise dem Grundrechtsschutz dienen³¹. Von Anfang an gab es neben der allgemeinen Ombudsperson für Grundrechte spezialisierte Ombudsleute: von 1993 bis 2011 für die Minderheiten und (einfach-gesetzlich) für den Datenschutz und für zukünftige Generationen, seit 2011 für die Nationalitäten und die zukünftigen Generationen. Lediglich die Position der speziellen Minderheitenombudsleute änderte sich 2011. Bis 2011 waren die vier Ombudsleute gleichrangig, während das Grundgesetz die spezialisierten Ombudsleute als Stellvertreter der allgemeinen Ombudsperson klassifiziert. Praktische Konsequenzen sind mit dieser symbolischen Herabstufung der spezialisierten Ombudsleute kaum verbunden.

Durch die verfassungsrechtlich garantierte Ombudsperson speziell für Minderheitenrechte unterstreicht Ungarn die Bedeutung des inländischen Minderheitenschutzes und trägt den juristischen und politischen Besonderheiten der Minderheitenrechte gegenüber den allgemeinen Grundrechten institutionell Rechnung. Auch wenn der Mehrwert einer speziellen Minderheitenombudsperson etwa gegenüber einer Spezialabteilung im Ombudsamt v. a. symbolisch ist, so ist die Kontinuität in ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung und tatsächlichen Tätigkeit – in deren Mittelpunkt regelmäßig die soziale Lage der Zigeuner steht – erfreulich.

2.5. Die soziale Problematik der Zigeuner³²

Der Hauptzweck des Minderheitenrechts liegt darin, die Minderheiten beim Erhalt ihres kulturell-sprachlichen Andersseins zu unterstützen. Diese kulturelle Ausrichtung des Minderheitenrechts wird den Interessen der zwölf sozioökonomisch integrierten Minderheiten gerecht, lässt aber das Hauptanliegen der Zigeuner unbeachtet: das Erreichen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Inklusion gegen-

31 § 32/B Verfassung (ab dem 23.10.1989), Gesetz 1993:LIX über den Parlamentarischen Beauftragten für Staatsbürgerrechte v. 22.6.1993, MK 1993 Nr. 81; Art. 30 Grundgesetz, Gesetz 2011:CXI über den Beauftragten für die grundlegenden Rechte v. 26.7.2011, MK 2011 Nr. 86.

32 Zur Terminologie „Zigeuner“ statt „Roma“ s. Anm. 12.

über der vorherrschenden Marginalisierung³³. Dieses Anliegen liegt jenseits des Horizonts des Minderheitenrechts mit seinem Fokus auf der Pflege des Andersseins und wird eher durch Regeln sozialrechtlicher Natur gefördert³⁴. Beide Minderheitengesetze tragen dem nur durch einen Verweis auf sondergesetzliche Fördermaßnahmen in der Schule Rechnung, während die sozialen Maßnahmen zugunsten der Zigeuner in anderen Rechtsvorschriften verankert sind.

Die Auslagerung der sozialen Anliegen der Zigeuner aus dem Minderheitenrecht ist sachgerecht: Minderheitenrecht zielt neben der politischen Repräsentanz auf die Stabilisierung einer Sonderexistenz, während die Zigeuner v.a. das Ende ihrer Sonderexistenz (Marginalisierung) und Inklusion in die Mehrheit wollen. Durch die Auslagerung der nur eine Minderheit betreffenden sozialen Problematik kann zudem das Minderheitenrecht weiterhin für alle gleichermaßen gelten, eine Binnendifferenzierung zwischen den Minderheiten wird vermieden.

Angesichts des politischen Prestiges des Minderheitenrechts forder(te)n insbesondere Verbände der Zigeuner, soziale Vorschriften zur Inklusion in das Minderheiten- bzw. Nationalitätengesetz aufzunehmen. Bei Erlass des Minderheitengesetzes richtete sich die Forderung auf die Ergänzung der Schul- und Kulturautonomie um eine Sozialautonomie, jedenfalls zugunsten der Zigeuner. Auch heute noch bemängeln Romavertreter die fehlende soziale Dimension des Minderheitenrechts³⁵. Angesichts der Kontinuität der grundsätzlichen Erwägung, im Minderheitenrecht nur kulturpflegerische und sprachenrechtliche Fragen gleich für alle Minderheiten zu regeln und soziale und schulische Sonderregeln jenen Rechtsmaterien zu überantworten, haben diese Forderungen wohl wenig Aussicht auf Erfolg. Die Legaldefinition der „öffentlichen Nationalitätenangelegenheit“ in § 2 Nr. 1 Nationalitätengesetz beschränkt sich jedenfalls nach wie vor auf Kulturpflege und politische Repräsentation. Die Brücke zum Minderheitenrecht schlägt die Tatsache, dass v.a. die dort geregelte Landesweite Roma-Minderheitenselbstverwaltung Hauptansprechpartnerin der sozialen und schulischen Maßnahmen staatlicher Organe ist³⁶.

33 Die Gerichte unterscheiden in Diskriminierungsfällen genau zwischen ethnischer Diskriminierung und Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft: Gerichtstafel Debrecen, AZ.: Pf. II. 20.722/2008/9, Bírózági Döntvények Tára (Entscheidungssammlung, abgekürzt: BDT) 2009 Nr. 1976, bestätigt durch Oberstes Gericht, Pfv. 20.973/2009/5.

34 Aktuell Regierungsbeschluss 1426/2019. (VII. 26.) Korm. über die Festlegung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Neuen Roma-Strategie (2019–2030) v. 26.7.2019, MK 2019 Nr. 130.

35 E. Kállai, A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása, MTA Law Working Paper 2014/53, <https://jog.tk.hu/en/mtalwp/a-nemzetisegi-joganyag-2011-es-ujrakodifikalasa>.

36 Regierungsbeschluss 1338/2011. (X. 14.) Korm. über den detaillierten Maßnahmenplan zur Erreichung der quantifizierbaren Zielsetzungen in der Rahmenvereinbarung zwischen der Regierung und der Landesweiten Romaselbstverwaltung v. 14.10.2011, MK 2011 Nr. 119.

3. Diskontinuitäten

Die wichtigste Diskontinuität liegt wohl in der symbolischen Stellung der Minderheiten, was sich auch im Titel dieses Beitrags „Von der Minderheit zur Nationalität“ widerspiegelt. Weitere Neuerungen betreffen die Registrierung der Minderheitenangehörigen und die parlamentarische Vertretung der Minderheiten.

3.1. Die symbolische Stellung der Minderheiten

Der auffälligste Wandel im Minderheitenrecht betrifft die symbolische Stellung der Minderheiten im Staatsganzen. Plakativ gesagt war die Verfassung zwischen 1989 und 2011 gegenüber den Minderheiten inklusiv, während das Grundgesetz seit 2011 mit seiner Konzentration auf die Nation gegenüber den Minderheiten exklusiv ist, sie „herausdrängt“. In der Verfassung erklärte § 68 Abs. 1 die nationalen und ethnischen Minderheiten zu „Bestandteilen der Volksmacht“ und zu „staatsbildenden Faktoren“. Damit waren sie Teil des Volkes, das gemäß § 2 Abs. 2 Verf. als Inhaber aller Macht der Souverän war³⁷: Sie waren integraler Teil des *demos*. Aus diesem Grund waren sie auch „staatsbildende Faktoren“, nahmen als Teil des Volkes an der Fundierung des Staates teil und waren kein Fremdkörper im Staat. Hiervon weicht das Grundgesetz ab. Während die alte Verfassung ab 1989 eine reine „Spielregelverfassung“ war, deren Wertgehalt sich in den Grundrechten und der Liberalität des Staatsorganisationsmodells erschöpfte, ist das Grundgesetz in bewusstem Gegensatz dazu eine „werthaltige“ Verfassung, deren zentraler Wert die Nation ist – die in der Verfassung 1989–2011 keine Rolle spielte³⁸. Entsprechend der ungarischen Tradition ist die „Nation“ des Grundgesetzes die Ethnonation osteuropäischen Zuschnitts³⁹. Dementsprechend basiert das Grundgesetz nicht mehr auf der Einheit von *demos* und Nation wie die Verfassung, son-

37 § 2 Abs. 2 i.d.F. ab dem 23.10.1989: „Alle Macht gehört dem Volk (...)“.

38 Die Verfassung gebrauchte das Wort Nation(al) praktisch nur im Zusammenhang mit den „nationalen und ethnischen Minderheiten“, der Institutionenbezeichnung „Ungarische Nationalbank“, der „nationalen Sicherheit“ als Umschreibung der Geheimdienste und dem Staatshaushaltsrecht („nationales Vermögen“). Die „nationale Herkunft“ war ein verbotener Differenzierungstatbestand und im Verfolgungsfall ein Asylgrund. Außerdem war der Staatspräsident symbolischer Ausdruck der „Einheit der Nation“ (§ 29 Abs. 1 Verf.) und die Staatssymbole „Nationalsymbole“.

39 Im Grundgesetz zeigt sich dieses ethnische Nationsverständnis z.B. in den Teilen der Präambel, die beschreiben, dass ein Teil der ungarischen Nation aufgrund der Grenzverschiebungen des 20. Jh. jenseits der Grenzen lebt. Einfach-gesetzlich kommt die Ethnonation z.B. in § 4 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz (Gesetz 1993:LV über die ungarische Staatsangehörigkeit v. 15.6.1993, MK 1993 Nr. 77) i.d.F. ab dem 20.8. 2010 zum Ausdruck, der die Einbürgerung ethnischer Ungarn in den „verlorenen Gebieten“ auch dann erlaubt, wenn sie keinen Wohnsitz in Ungarn haben oder nehmen. Zum Nationsbegriff des Grundgesetzes N. Chronowski, *Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharaiiban részekre szakadt nemzetünk*, in: 56 Állam- és Jogtudomány 2015/1, 3–18; A.L. Pap, *Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás*, MTA Law Working Paper 2014/52, 1–7, <https://jog.tk.hu/en/mtalwp/sarkalatos-atalakulasok-a-nemzetisegekre-vonatkozoz-szabalyozas>.

dern geht von deren Dichotomie aus. Zugleich lässt es keinen Zweifel daran, dass von Volk und Nation die Nation die wichtigere Formation ist⁴⁰. Ihre Mitglieder (und nicht etwa das Volk oder seine Vertreter, das Parlament) haben das Grundgesetz verfasst, denn dessen Präambel beginnt wie folgt: „WIR, DIE MITGLIEDER DER DER UNGARISCHEN NATION (...) erklären das Folgende: (...)“⁴¹. Dass die Minderheiten in Ungarn kein Bestandteil der Nation sind, geht textlich v.a. aus der Präambel hervor, die die Nation(sangehörigen) mit „wir“ und die Nationalitäten(angehörigen) mit „sie“ bezeichnet. Die Minderheiten gehören also nicht zum „Wir“ der Nation, sie werden ausgegrenzt. Da nützt es auch nicht viel, wenn die Präambel die „mit uns lebenden Nationalitäten“ zu „Bestandteilen der ungarischen politischen Gemeinschaft und staatsbildenden Faktoren“ erklärt. Der zentrale Wert des Grundgesetzes sind eben nicht das Volk, nicht die politische Gemeinschaft (die in der Folge nicht mehr erwähnt wird) und auch nicht der Staat und die staatliche Gemeinschaft, sondern die Nation. Und die grenzt, ungarischer Tradition folgend, die Minderheiten aus: „sie“ sind nicht „wir“. Die Minderheiten sind zwar weiterhin Teil des *demos*, aber nicht Teil des neuen, wichtigeren Teils des verfassungsrechtlichen Bezugssystems, des *ethnos*.

Diese Schlechterstellung der Minderheiten im Wertesystem der Verfassung verbleibt im Symbolischen. Der Minderheitenartikel Art. XXIX. Grundgesetz ist in seinen konkreten Gewährleistungen nicht weniger großzügig als seine Vorläufervorm § 68 Verf. Auch zwischen den Minderheitengesetzen ist kein Rückschritt festzustellen. Aus der Degradierung der Minderheiten – als solche eine Folge der Unterordnung des *demos* unter den *ethnos* – folgt keine Verschlechterung ihrer konkreten Rechtsstellung.

Mit diesem verfassungsrechtlichen Paradigmenwechsel hängt auch der terminologische Wechsel von Minderheit (Verfassung) zu Nationalität (Grundgesetz) zusammen. Dieser ist für sich kein Nachteil für die Minderheiten, denn die minoritäre „Nationalität“ (*nemzetiség*) ist begrifflich komplementär zur majoritären „Nation“ (*nemzet*) und passt sich damit besser in die Ideologie des Grundgesetzes ein als die „Minderheit“.

Aus der Sicht der postkolonialen Verfassungs- und Rechtstheorie ist es keine Überraschung, dass ein Land nach der Unabhängigkeit seine neue nationale Identität auf die Mehrheit stützt und die Minderheiten im Land in einer subalternen Position belässt, d.h. eine Art Binnenkolonialismus über die Minderheiten fortführt; das ist vielmehr gängige Praxis in zahlreichen postkolonialen Staaten⁴². Überraschend im ungarischen Fall ist, dass die mehrheitshegemoniale Symbolik erst 22 Jahre nach dem Ende des Sowjetimperiums und der Wiederherstellung der realen Souveränität aufgegriffen wird. Ein Grund hierfür liegt wohl in der Tatsache, dass der Sowjetimperialismus über die Satellitenstaaten in Osteuropa eher indi-

40 Umfassend Zs. Körtvélyesi, From “We the People” to “We the Nation”, in: G. A. Tóth (Hrsg.), *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s 2011 Fundamental Law*, Budapest 2012, 111–140.

41 Die Schreibung in Versalien entspricht dem ungarischen Original.

42 F. Trupia, *Debating (Post-)Coloniality in Southeast Europe: A Minority Oriented Perspective in Bulgaria*, in: 9 *Acta Humana* 2021/1, 89–103.

rekt herrschte und deren Staatlichkeit formal nicht antastete. Anders als bei der Unabhängigkeit direkter Kolonien brauchte Ungarn daher nach dem Ende der Sowjetherrschaft Staat und Nation nicht neu aufzubauen. Im ungarischen Fall dient der postkoloniale Diskurs, der in der Präambel und Art. U) Grundgesetz sehr deutlich wird, keinem aktuellen Bedürfnis der Staats- und Nationsbildung, sondern wird vielmehr zur Stabilisierung der Herrschaft von Fidesz instrumentalisiert, die argumentieren, in den ersten 22 Jahren nach dem Ende der Sowjetherrschaft habe die sozialistisch-postsozialistische Elitenkontinuität eine echte Dekolonisierung verhindert⁴³. Jedenfalls bietet die postkoloniale Sichtweise mit ihrem tieferen Verständnis für die symbolische Dimension von (u.a. Verfassungs-)Recht einen Erklärungsrahmen für die verfassungsrhetorische Ausgrenzung und Herabstufung der Minderheiten, wo die rein postautoritäre Perspektive nur einen unerklärlichen Rückschritt feststellen kann.

3.2. Minderheitenregister

Wie unter 2.3. dargestellt, war in den Jahren nach der Wende eine wie auch immer geartete Registrierung der Minderheitenzugehörigkeit politisch tabu. Daher brauchten weder die Kandidaten, die die Vertretung einer Minderheit für sich in Anspruch nahmen, noch die Wähler, die ihre Stimme für einen Minderheitenkandidaten abgaben, ihre ethnische Zugehörigkeit zu behaupten oder nachzuweisen, und es wurden auch keine Register, Listen o.ä. über die Angehörigen der Minderheiten geführt. Dieses Verlangen nach strikter Anonymität war eine Folge der Traumata vergangener Diskriminierungen durch Diktaturen von rechts und links, aber auch der fluiden Minderheitenidentitäten, die mit einem förmlichen „Minderheitenbekenntnis“ überfordert gewesen wären, was die zahlreichen Ungarn mit gemischter Selbstdefinition dem Minderheitenwesen entfremdet hätte.

Aus diesem gewollten Nichtwissen über die Identität der Repräsentierten wie der Repräsentanten entstanden etliche Missstände. Es trug Konflikte um die „wahre“ Minderheitenidentität in die Minderheiten hinein. Eskaliert ist dieser Konflikt insbesondere in der rumänischen Minderheit 1998, als sich die Rumänen in Budapest einerseits und im rumänischen Grenzgebiet andererseits darum stritten, wer die „echten“ Rumänen seien, und um die Macht kämpften. Im Ergebnis war die landesweite Minderheitenselbstverwaltung paralysiert⁴⁴. Zweitens wurde immer wieder über Fälle berichtet, dass Einzelpersonen sich selbst zu ethnischen Abgeordneten erklärten und nach ihrer Wahl die für Minderheitenzwecke reservierten Haushaltsmittel „anzapften“. Drittens sorgte bei den „allgemeinen“ politischen Parteien für Unmut, dass in Gemeinden mit deutschen Minderheitenvertretern zahlreiche ethnische Ungarn die deutschen Kandidaten wählten (und somit für die an-

43 Hierzu die Fallstudie Ungarn in W. Partlett/H. Küpper, *The Post-Soviet as Post-Colonial: A New Paradigm for Understanding Constitutional Dynamics in the Former Soviet Empire*, Elgar: Cheltenham 2022.

44 F. Eiler/N. Kovács, *A kisebbségi önkormányzatok rendszere Magyarországon*, 11. Regio 2000/3, 81–111 (89–90).

deren Parteien als Wähler verloren waren), weil sie sich von einer starken deutschen Minderheitenselbstverwaltung im Ort – nicht zu Unrecht – Unterstützungsgelder aus Deutschland erhofften.

Was für einen Übergang akzeptabel war, stieß auf längere Sicht an seine Grenzen: Politische Repräsentation und Minderheitenselbstverwaltungen lassen sich auf Dauer nicht auf den Sand der Unkenntnis bauen. Der Paradigmenwechsel erfolgte 2005 noch unter der Geltung des alten Minderheitengesetzes. Das 2005 ausgegliederte Minderheitenwahlgesetz⁴⁵ setzte für das aktive und passive Wahlrecht zu den Minderheitenselbstverwaltungen die Erklärung, einer Minderheit anzugehören, sowie die Eintragung im Minderheitenwählerverzeichnis voraus. Das Minderheitenwählerverzeichnis führten die Wahlbehörden, die von Amts wegen jeden Wahlberechtigten mehrere Monate vor der Kommunalwahl über die Möglichkeit, sich in das Minderheitenwählerverzeichnis eintragen zu lassen, benachrichtigten. Der (behauptete) ethnische Hintergrund wurde bei der Eintragung nicht geprüft, sondern jedem selbst überlassen. Eine gewisse Beeinträchtigung brachte die Beschränkung mit sich, dass jeder sich nur für eine Minderheit eintragen lassen konnte. Den in Ungarn häufigen Mischidentitäten trug dieser Zwang, sich für eine Minderheit entscheiden zu müssen, keine Rechnung. Dafür hatte er den Vorteil der Eindeutigkeit. Das mit der Eintragung entstehende Minderheitenwahlrecht galt nur für die Minderheitenselbstverwaltungswahlen. In den Parlaments- und Kommunalwahlen hatten Minderheitenangehörige dasselbe Stimmrecht wie Mehrheitsungarn, sodass die Konkurrenz zwischen Minderheiten- und Parteikandidaten um die Stimme der Minderheitenwähler endete.

Das neue Minderheitenrecht ab 2011 hat an den Grundzügen des Minderheitenwählerregisters nichts geändert, es aber vorsichtig fortentwickelt und an die Änderungen im Institutionensystem angepasst. Auch heute noch kann vom aktiven und passiven Minderheitenwahlrecht nur Gebrauch machen und somit an den Minderheitenselbstverwaltungswahlen teilnehmen, wer sich vorab in ein behördliches Nationalitätenwählerregister hat eintragen lassen. Die Eintragung erfolgt auf Antrag des Wahlberechtigten, dessen ethnische Zugehörigkeit die Wahlbehörde nicht zu prüfen hat.

Die Diskontinuität von Anonymität zum Minderheitenwählerregister ist aus mehreren Gründen begrüßenswert. Zuerst ist sie ein Indikator für eine Entspannung: Es wirkt auf Minderheitenangehörige nicht mehr abschreckend, wenn ihre ethnische Herkunft behördlich gespeichert wird. Das deutet auf eine Normalisierung der Verhältnisse und die Überwindung der Traumata der Vergangenheit hin. Darüber hinaus löst sie ein Dilemma, das in den ersten Jahren des Minderheitenselbstverwaltungssystems immer wieder für Missstände und Schieflagen gesorgt hat. Schließlich gelten im neuen System die demokratietheoretischen Bedenken hinsichtlich der Ungewissheit, wer wen mit welchem Mandat und welcher Legitimität repräsentiert, nicht mehr. Das anfängliche Experiment hat sich bewährt und konnte im Sinne einer Normalisierung fortentwickelt werden. Das ist ein Teil der Erfolgsgeschichte des ungarischen Minderheitenrechts.

45 Anm. 6.

3.3. Minderheiten im Parlament

Seit der Verfassungsreform vom 25.6.1990⁴⁶ stellte § 68 Verf. den Minderheiten eine politische Repräsentanz in Aussicht. Auch wenn der Wortlaut der Norm vage war, wurde dies auch als Garantie einer eigenen Vertretung im Parlament aufgefasst. Diese kam jedoch unter der Geltung der Verfassung und des Minderheitengesetzes nicht zustande, u.a. weil man sich nicht auf Art und Umfang der Wahlrechtsprivilegien einigen konnte, die für eine Präsenz der Minderheiten im Parlament notwendig gewesen wäre⁴⁷. Dieses leere Verfassungsversprechen war ein schmerzlich empfundenes Manko in der gewünschten Außenwirkung des Gesetzes, denn gerade Rumänien – wegen der größten ungarischen Minderheit Hauptadressat der Schaufensterwirkung des ungarischen Minderheitenrechts und zudem in den an ethnischen Spannungen reichen 1990er Jahren Hauptgegner der ungarischen Minderheitenaußenpolitik – konnte immer darauf verweisen, dass die dortigen Minderheiten tatsächlich über ihre verfassungsmäßige Vertretung in der Abgeordnetenkammer verfügen.

Seit 2011 garantiert Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz die parlamentarische Repräsentanz der Nationalitäten eindeutig, verweist jedoch auf ein Gesetz. Diese Frage ging nicht so sehr das Nationalitätengesetz, sondern die ebenfalls 2011/12 erlassenen neuen Gesetze über das Parlament und seine Wahl an⁴⁸. Danach kann jede landesweite Minderheitenselbstverwaltung eine Parlamentswahlliste mit Nationalitätenkandidaten aufstellen. Mehrere landesweite Minderheitenselbstverwaltungen dürfen auch eine gemeinsame Liste starten, was allerdings praktisch nicht relevant ist. Damit bestimmt die landesweite Minderheitenselbstverwaltung, wer für die Minderheit für das Parlament kandidieren darf. Konkurrierende politische Strömungen, die die Binnendifferenzierung innerhalb der Minderheit widerspiegeln könnten, werden so nicht zugelassen. Andererseits hat das Nominierungsmonopol den Vorteil, die aus demographischen Gründen ohnehin wenigen Minderheitenstimmen auf eine Repräsentanz zu konzentrieren und nicht auch noch auf mehrere Strömungen „aufzusplittern“.

Die im Minderheitenwählerverzeichnis registrierten Wähler können ihre Zweitstimme nur für die Liste der jeweiligen Minderheit abgeben; für eine Parteiliste dürfen sie nur stimmen, wenn ihre Minderheit keine Nationalitätenliste aufstellt⁴⁹. Diese Rückkehr zu dem alten Missstand, dass Minderheiten- und reguläre Partei-

46 Anm. 2.

47 Küpper (Anm. 4), 294–305. Die Nichtregelung der parlamentarischen Präsenz der Minderheiten war verfassungswidrig: Verfassungsgerichtsentscheidungen 35/1992. (VI. 10.) AB v. 10.6.1992 und 24/1994. (V. 6.) AB v. 6.5.1994. Hingegen erklärte Verfassungsgerichtsentscheidung 34/2005. (IX. 29.) AB v. 29.9.2005 im Rahmen der präventiven Normenkontrolle allzu weitherzige Minderheitenwahlprivilegien in den Kommunalwahlen für verfassungswidrig.

48 Gesetze 2012:XXXVI über die Landesversammlung v. 19.4.2012, MK 2012 Nr. 47, und 2011:CIII über die Wahl der Parlamentsabgeordneten v. 30.12.2011, MK 2011 Nr. 165 („Parlamentswahlgesetz“).

49 § 12 Abs. 2 Parlamentswahlgesetz.

kandidaten um die eine Stimme der Nationalitätenwähler konkurrieren⁵⁰, soll vermeiden, dass Nationalitätenwähler eine Stimme mehr erhalten als andere Wähler⁵¹. Damit müssen sich potenzielle Minderheitenwähler bereits vor der Aufstellung der Nationalitätenwahlliste und weit vor der Wahl, nämlich bei der Eintragung ins Nationalitätenwählerverzeichnis, entscheiden: Wollen sie für die Minderheitenliste (dann Eintragungsantrag) oder für einen Parteikandidaten (dann kein Eintragungsantrag) stimmen? Die Erfahrungen zweier Parlamentswahlen nach diesem System (2014, 2018) deuten darauf hin, dass dieser vorgezogene Entscheidungszwang viele Minderheitenangehörige von der Eintragung ins Minderheitenwählerverzeichnis abhält.

Für das Zustandekommen eines Minderheitenmandats ist nur ca. ¼ der Stimmen eines regulären Parteilistenmandats notwendig. Dennoch konnte in den Parlamentswahlen 2014 und 2018 keine Minderheit auch nur ein Mandat erringen. Die einzige Ausnahme ist ein deutscher Nationalitätenabgeordneter seit 2018, der allerdings seine Wahl wesentlich der Unterstützung durch die Regierungspartei Fidesz verdankt. Die numerische Hürde ist selbst für ein privilegiertes Minderheitenmandat immer noch zu hoch, was Minderheitenverbände im Gesetzgebungsverfahren vorausgesagt haben⁵². Gleiche Regeln im benachbarten Ausland würden dort hingegen den Einzug etlicher ungarischer Minderheitenabgeordneter in die Parlamente ermöglichen.

Für eine Minderheit, die zwar eine Liste aufstellt, aber kein Mandat erringt, zieht der Listenerste als „Nationalitätensprecher“ ins Parlament ein, wo er Rede-, aber im Gegensatz zum Nationalitätenabgeordneten kein Stimmrecht hat. Im gegenwärtigen Parlament stellen alle zwölf Minderheiten ohne einen Nationalitätenabgeordneten je eine(n) Nationalitätensprecher(in).

Die Neuregelung 2011/12 hat die Lage der parlamentarischen Repräsentanz der Minderheiten auf dem Papier verbessert (es gibt jetzt eine Regelung und ein Verfahren), in der Praxis aber nur bedingt: Die Minderheiten können von der Regelung und dem Verfahren kaum Gebrauch machen, jedenfalls nicht zur Wahl eines vollwertigen Abgeordneten. Das Institut des Minderheitensprechers gibt es seit 1993 auf lokaler Ebene; nunmehr kann es auch auf Parlamentsebene die Lücken füllen, die die zu hohe Schwelle für privilegierte Nationalitätenmandate lässt.

Die wirksamste Art der parlamentarischen Repräsentanz der Minderheiten sind seit der Wende reguläre Parteipolitiker⁵³. Die meisten Parteien zählen in den Reihen ihrer Mitglieder und auch ihrer Abgeordneten Minderheitenangehörige, die ihre Herkunft offenlegen und sich für ihre Partei auf Minderheitenbelange (oder die Belange ihrer speziellen Minderheit) spezialisieren. Minoritäre Parteipolitiker

50 Oben 2.3.1.

51 G. Kurunczi, A nemzetiségek parlamenti képviselőtének kérdéséről, in: 7 Közjogi Szemle 2014/1, 56–65; S. Mór, A nemzetiségek országgyűlési képviselőtének egyes kérdései Magyarországon, in: 62 Magyar Jog 2015, 584–592.

52 Kállai (Anm. 35).

53 Zum Misserfolg eigener Minderheitenparteien B. Dobos, Roma Political Parties after 1898, in: E. Dác (Hrsg.): Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2013, 279–291.

sind für die Interessenartikulation und -durchsetzung der Minderheiten effektiver als ein Nationalitätenabgeordneter mit privilegiertem Mandat, lassen sich nach außen jedoch nicht so gut als exportfähiges minderheitenrechtliches Institut „verkaufen“ wie letzterer.

4. Schlussbetrachtung

Die Bilanz der 33 Jahre ungarischen Minderheitenrechts fällt gemischt aus. Problematisch ist, dass es sich hierbei ungebrochen im Wesentlichen um eine Schaufensterveranstaltung handelt, die als Vorbild für die Nachbarstaaten bei der Behandlung der dortigen ungarischen Minderheiten dienen soll. Angesichts der komplett verschiedenen demographischen Situation der Minderheiten in Ungarn und der ungarischen Minderheiten im Karpatenbecken orientiert sich die ungarische Gesetzgebung an Umständen, die für die Minderheiten in Ungarn nicht immer passen.

Dennoch sind Teile des Minderheitenrechts Ungarns eine Erfolgsgeschichte geworden. Ein zentraler Bestandteil der ungarischen Politik zugunsten seiner koethnischen Minderheiten ist die Forderung nach Autonomie. Die demographischen Voraussetzungen in Ungarn – kleine bis kleinste Gruppen in Streusiedlung, sprachlich und kulturell assimiliert und mit ausgesprochenen Mischidentitäten – sind minoritären Autonomien nicht förderlich. Um das außenpolitisch erwünschte Ziel einer Minderheitenautonomie dennoch umzusetzen, hat sich der Gesetzgeber auf eine hochexperimentelle Regelung mit einer Mischung aus Territorialprinzip (auf örtlicher Ebene) und Personalprinzip (auf allen Ebenen) eingelassen. Die kompakten ungarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten könnten klassische Territorialautonomien tragen. In Ungarn hingegen haben nur Autonomieformen mit personalen Elementen Aussicht auf Erfolg. Dies hat der Gesetzgeber klar erkannt, hat aber das dominierende Personalprinzip originell mit territorialen Elementen auf der örtlichen Ebene, wo in manchen Siedlungen eine Minderheit die lokale Mehrheit stellt, angereichert und mit der kommunalen Selbstverwaltung verbunden. Das Experiment des historischen Gesetzgebers hat den Test der Zeit bestanden: Es wird von den Adressaten angenommen, ein lebhaftes Minderheitenselbstverwaltungswesen ist entstanden, und durch behutsame und sachgerechte Fortentwicklungen konnte das System an weitere Entwicklungen angepasst werden. Bei allen Reformen und Verbesserungen, deren Fortführung auch in Zukunft zu erwarten ist, sind die Grundstrukturen eines im Wesentlichen zweistufigen lokal-landesweiten Systems öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltungen, die v.a. im Schulwesen auch hoheitliche Aufgaben wahrnehmen, konstant. Konstant ist allerdings auch der Befund, dass das Minderheitenselbstverwaltungssystem für die Minderheiten in Ungarn und ihre Bedürfnisse überdimensioniert erscheint – ein Tribut an seine Schaufensterfunktion. Immerhin kann Ungarn seit 1993 zeigen, dass Minderheitenautonomien auch unter schwierigen Voraussetzungen aufgebaut werden können, funktionsfähig sind und ihr Funktionieren das politische Leben im Land nicht belastet.

Dass die Phase der Tabuisierung von Minderheitenlisten überwunden wurde und dort, wo es notwendig ist, mittlerweile die behördliche Registrierung der Ethnizität als Voraussetzung für die Inanspruchnahme bestimmter Minderheitenrechte akzeptiert wird und auch kaum jemanden abschreckt, zeigt eine erfreuliche Normalisierung.

Die symbolische Abwertung der Minderheiten durch die Ausgrenzung der „Nationalitäten“ aus der „Nation“ war sicherlich keine primäre Absicht des Verfassungsgebers von 2011, sondern eher die logische Folge der Fundierung des Grundgesetzes in der Nationsideologie und insofern wohl ein Kollateralschaden, denn sie macht die ungarische Minderheitenaußenpolitik nicht leichter. Konkrete Nachteile sind den Minoritäten durch den Wandel von der Minderheit zur Nationalität jedoch nicht entstanden. Allerdings sind auch vollmundig propagierte neue Vorteile wie die parlamentarische Vertretung weit gehend auf dem Papier geblieben.

Geblichen sind auch einige negative Züge des ungarischen Minderheitenwesens jenseits des geschriebenen Rechts. Angesichts staatlicher Mittel für Minderheitenzwecke hat sich etwas etabliert, was in Ungarn „etnobiznisz“ genannt wird: hauptberufliche Minderheitenfunktionäre, die sich in den staatlich finanzierten Strukturen bequem eingerichtet haben. Das war vor 2011 so und hat sich danach nicht verändert⁵⁴, nur dass heute viele Minderheitenfunktionäre Klienten der Fidesz sind, die mit Pfründen im „etnobiznisz“ belohnt werden und im Gegenzug die Nationalitätenselbstverwaltungen und -verbände auf Parteilinie halten. Bedauerlich stabil ist ebenfalls die Ausgrenzung der Zigeuner insbesondere im Bildungswesen und auf dem Arbeitsmarkt, oft entgegen den Vorschriften des Gesetzes⁵⁵. Auch die sozialen Maßnahmen zugunsten der Roma greifen ungebrochen nur partiell, und die Marginalisierung eines relevanten Teils dieser Minderheit dauert an. In den nächsten Jahrzehnten bleibt für das ungarische Minderheitenrecht viel Spielraum für Kontinuitäten und ebenso für Verbesserungen.

Literaturverzeichnis

Berger J., Minderheitenschutz in Ungarn, Köhler: Tübingen 2001.

Brunner G.: Minderheitenschutz in Ungarn, in G. Brunner/G. Tontsch, Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien, Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen: Bonn 1995, 11–128.

Chronowski N., Alaptörvény és etnicitás – avagy az alkotmányozás viharában részekre szakadt nemzetünk, 56 Állam- és Jogtudomány 2015/1, 3–18.

54 B.Sz. Gerencsér, Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, Pázmány Law Working Papers 2012/34, 4–5, <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf>.

55 E. Hernádi u.a., A gyöngyöspatai szegregációs per jogi kronikája, 67 Magyar Jog 2020, 385–396; A. Örkény, A romák esélyegyenlősége alulnézetből, in: 10 Fundamentum 2006/4, 45–54, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/06-4-orkeny45-54.pdf> und Schwerpunktheft „Roma integráció“, 13 Fundamentum 2009/3, <http://fundamentum.hu/roma-integracio>.

- Dobos B., Roma Political Parties after 1898, in: E. Dác (Hrsg.): Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert, Nomos: Baden-Baden 2013, 279–291.
- Eiler F./N. Kovács, A kisebbségi önkormányzatok rendszere Magyarországon, 11 Regio 2000/3, 81–111.
- Gerencsér B.Sz., Gondolatok az új nemzetiségi törvényről, Pázmány Law Working Papers 2012/34, 4–5, <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2012-34-Gerencser.pdf>.
- Hernádi E. u. a., A gyöngyöspatai szegregációs per jogi kronikája, 67 Magyar Jog 2020, 385–396.
- Hilpold P./Ch. Perathoner, Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht, Berliner Wissenschafts-Verlag: Wien etc 2006.
- Kállai E., A nemzetiségi joganyag 2011-es újrakodifikálása, MTA Law Working Paper 2014/53, <https://jog.tk.hu/en/mtalwp/a-nemzetisegi-joganyag-2011-es-ujrakodifikalasa>.
- Kiss B., Régi-új gyakorlat a honos népcsoporttá nyilvánítási eljárásban, 10 Közjogi Szemle 2017/4, 88–89.
- Körtvélyesi Zs., From “We the People” to “We the Nation”, in: G. A. Tóth (Hrsg.), Constitution for a Disunited Nation. On Hungary’s 2011 Fundamental Law, Central European University Press: Budapest 2012, 111–140.
- Künnecke A., Minderheitenschutz in Ungarn und der Türkei, Peter Lang: Frankfurt 2015.
- Küpper H., Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, Oldenbourg: München 1998.
- Küpper H., Die rechtliche Definierbarkeit von Minderheiten und ihren Angehörigen: das Beispiel Ungarn, in: Zs. Vitári (Hrsg.), Minderheiten und Mehrheiten in ihren Wechselbeziehungen im südöstlichen Europa, FS Seewann, Pécsi Tudományegyetem: Pécs 2009, 387–399.
- Kurunczi G., A nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdéséről, 7 Közjogi Szemle 2014/1, 56–65.
- Marko J., Der Minderheitenschutz in den jugoslawischen Nachfolgestaaten, Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen: Bonn 1996.
- Móré S., A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek egyes kérdései Magyarországon, 62 Magyar Jog 2015, 584–592.
- Örkény A., A romák esélyegyenlősége alulnézetből, in: 10 Fundamentum 2006/4, 45–54, <http://fundamentum.hu/sites/default/files/06-4-orkeny45-54.pdf>.
- Pap A.L., Sarkalatos átalakulások – a nemzetiségekre vonatkozó szabályozás, MTA Law Working Paper 2014/52, 1–7, <https://jog.tk.hu/en/mtalwp/sarkalatos-atalakulasok-a-nemzetisegekre-vonatkozo-szabalyozas>.
- Partlett W./H. Küpper, The Post-Soviet as Post-Colonial: A New Paradigm for Understanding Constitutional Dynamics in the Former Soviet Empire, Elgar: Cheltenham 2022.
- Schwerpunktheft „Roma integráció”, 13 Fundamentum 2009/3, <http://fundamentum.hu/roma-integracio>.
- Trupia F., ‘Debating (Post-)Coloniality in Southeast Europe: A Minority Oriented Perspective in Bulgaria’ (2021) 9(1) Acta Humana 89–103.

