

JENŐ KALTENBACH

Die Rechtsstellung der Minderheiten in Ungarn

1. Allgemeine Bemerkungen

Es ist wohl ein Gemeinplatz zu behaupten, daß der Minderheitenschutz und die Minderheitenproblematik ganz allgemein eine der wichtigsten Fragen des zukünftigen Europas darstellt. Ja es ist sogar viel mehr als nur eine Minderheitenfrage. Das Minderheitenproblem ist nur die Erscheinungsform des eigentlichen Problems. In Wirklichkeit handelt es sich um *die Frage der Zukunft des Nationalstaates*.

Betrachtet man die Entwicklung in Westeuropa, ist es offenkundig, daß der Identifizierungsfaktor Nationalstaat immer mehr an Bedeutung verliert, zugunsten der europäischen, also der supranationalen Integration einerseits und zugunsten des Regionalismus, also der subnationalen Ebene andererseits. Berücksichtigt man auch die Veränderungen in der ethnischen Zusammensetzung der Bevölkerung, steht fest, daß eine Rückkehr zum traditionellen Nationalstaat in den wichtigsten westeuropäischen Ländern zumindest sehr unwahrscheinlich ist.

Ist all das nur auf Westeuropa beschränkt? Geht im Osten alles in die gegengesetzte Richtung?

Bejaht man die Frage, würde es gleichzeitig bedeuten, daß das vielbeschworene Zusammenwachsen von Europa nichts mehr als eine schöne Utopie ist, es sei denn, man identifiziert die Grenzen der EU mit denen von Europa. Was eigentlich der politischen Realität entspricht, aber weder geografisch, noch historisch, noch sozio-kulturell denkbar ist.

Wenn es aber um die Eingliederung osteuropäischer Länder in die EU geht, spricht man eher über wirtschaftliche Faktoren und viel weniger über die gesellschaftlichen Voraussetzungen. Aus dieser Perspektive gewinnt aber gerade die Tatsache enorm an Bedeutung, in welcher Art und Weise die im Westen dominierenden Tendenzen auch in einem osteuropäischen Land akzeptiert werden. Ein Staat, dessen innere politische und staatliche Strukturen ausschließlich auf die Alleinherrschaft der Mehrheitsnation basieren und die multiethnische Zusammensetzung seiner Bevölkerung nicht zur Geltung kommen läßt, die Möglichkeit einer *innerstaatlichen Selbstbestimmung* der mitlebenden Volksgruppen verweigert, hat selbst bei Erfüllung der wirtschaftlichen Voraussetzungen – wie es der Fall Türkei zeigt – bei der Aufnahme in die EU kaum Chancen.

Gerade in dieser Hinsicht kann man aber die allgemeine Lage Ungarns als sehr günstig einstufen. Man hat nämlich nicht nur die "europäischen Standards" akzeptiert,

sondern ein sehr interessantes Modell zur Integration verschiedener Volksgruppen eingeführt. Das hat vor allem – und das möchte ich betonen – objektive Gründe.

Ein Grund dafür ist, daß die Minderheiten im Land – abgesehen von den Roma, die aber vor allem ein soziales Problem darstellen – gesellschaftlich weitgehend integriert (assimiliert) sind, kein geschlossenes Siedlungsgebiet haben, zahlenmäßig klein sind, kein ausgeprägtes Identitätsbewußtsein eher eine Doppelidentität besitzen, also überhaupt keinen Anlaß zu Sicherheitsbedenken geben.¹

Der andere Grund ist wohl, daß in den Nachbarstaaten große identitätsbewußte ungarische Minderheiten leben.² Beide Gegebenheiten, die infolge der historischen Entwicklung entstanden sind, machen eine minderheitenfreundliche Politik und Gesetzgebung möglich (ohne die üblichen Befürchtungen der Machthaber) und dadurch wird wiederum die demokratische, tolerante Gesinnung der Gesamtgesellschaft gestärkt. Nur durch die Berücksichtigung obengenannter Faktoren kann man verstehen, weswegen der ungarische Gesetzgeber, einzig und allein von den Umbruchstaaten Osteuropas, *den Weg des traditionellen Nationalstaates – was bislang auch von ihm konsequent verfolgt wurde – verlassen hat.*

2. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen

Es muß nicht unbedingt ausschlaggebend sein, in welcher Form die Verfassung den Staat als solches definiert. Gleiche oder sehr ähnliche Formulierungen können im Kontext mit anderen Elementen der Verfassung grundlegend verschiedene Bedeutungen haben. Vergleicht man z. B. die Verfassung Spaniens mit dem von Rumänien, findet man ähnliche Aussagen über die Einheitlichkeit und Unteilbarkeit des Staates der rumänischen bzw. der spanischen Nation.³ Und doch sind diese zwei Länder gerade Musterbeispiele für den gegensätzlichen Umgang mit der Multiethnizität eines Staatsvolkes.

Die in 1989 grundlegend novellierte Verfassung der Republik Ungarn beinhaltet keine diesbezüglichen Passagen. Anstatt des Begriffs "*Nation*" wird aber das Wort "*Volk*" benutzt, das die ganze Bevölkerung des Landes umfassen soll, unabhängig von der Herkunft, was durchaus als erster Schritt in eine minderheitenfreundliche Richtung bewertet werden kann. Im ersten Kapitel der Verfassung, bei den allgemeinen Bestimmungen, werden zwar keine weiteren Aussagen über die Rolle der Minderheiten gemacht, aber im Kapitel IX., wo die Grundrechte des Bürgers aufgelistet sind, befinden sich einige Artikel zum Thema.

Es gibt selbstverständlich den allgemeinen *Gleichheitssatz* (Artikel 70/A), der jegliche Unterscheidung nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt, oder sonstigem Status untersagt. Das eigentliche Novum ist aber diesbezüglich

¹ Zum Thema siehe G. Seewann (Hrsg.): *Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa* München 1995.

² Hierzu aus der neuesten Literatur siehe G. Brunner-G.H. Tontsch: *Der Minderheitenschutz in Ungarn und in Rumänien*. Bonn 1995.

³ Siehe: Artikel 2 der Verfassung Spaniens ("Die Verfassung, die auf der spanischen Nation, auf der unauflösbaren Einheit des gemeinsamen und unteilbaren Vaterlandes aller Spanier basiert...") (inoffizielle Übersetzung) und Art.1 Abs 1 der Verfassung Rumäniens (Rumänien ist ein souveräner und unabhängiger, einheitlicher und unteilbarer Nationalstaat.)

die Einführung der Verfassungsgerichtsbarkeit, die in diese bisher tot existierende Regelung auch Leben hauchte.

Man findet aber auch Paragraphen, deren Inhalt sich unmittelbar auf die Minderheiten bezieht. *Artikel 68 Absatz 1* bezeichnet die Minderheiten als *"staatsbildende Faktoren", die Teilhaber an der Macht des Volkes sind.*

Die Interpretation dieser Regelung ist sehr kontrovers, reicht von der Bewertung, daß es sich hier um eine einfache Deklaration handelt, woraus keine "einklagbaren Rechte" abgeleitet werden können, bis zur Annahme, daß Sie eine klare Absage an den Nationalstaat beinhaltet, die öffentlich-rechtliche Konsequenzen haben muß.

Aus den darauffolgenden Passagen kann man eher auf Letzteres schließen. *Absatz 2* verpflichtet den Staat zum aktiven Minderheitenschutz in den Bereichen der Kulturpflege, des Gebrauchs der Muttersprache, des muttersprachlichen Unterrichts und der Namensführung in der eigenen Sprache sowie der kollektiven Beteiligung am öffentlichen Leben.

Absatz 3 garantiert die Vertretung der Minderheiten, während *Absatz 4* das Recht zur *Gründung von Autonomiekörperschaften* (Selbstverwaltungen) sowohl auf örtlicher als auch auf nationaler Ebene gewährleistet.

Absatz 5 sieht die Verabschiedung eines Minderheitengesetzes vor, das die obengenannten Bestimmungen detaillieren soll.

Im *Artikel 32/B* wird ein *Parlamentsbeauftragter (Ombudsmann)* für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten etabliert, der die Umsetzung der in der Verfassung und in dem Minderheitengesetz festgeschriebenen Rechte kontrollieren, Mißstände aufdecken und allgemeine sowie einzelne Maßnahmen zur Aufhebung solcher Mißstände beantragen soll.

3. Einfachgesetzliche Bestimmungen

3.1 Das Minderheitengesetz und andere minderheitenrelevante Rechtsnormen⁴

Theoretisch gibt es zwei Möglichkeiten zur Regelung der Minderheitenrechte.

Sie können in den einzelnen Gesetzen, die die verschiedenen Bereiche des öffentlichen Lebens regulieren, verankert werden, oder man kann eine Art *Minderheitenkodex* schaffen, in dem zumindest die wichtigsten Rechtsvorschriften systematisch kodifiziert sind. Interessanterweise wird diese zweite Variante ausschließlich in Osteuropa praktiziert. In Ungarn hat diese Art von Regulierung noch dazu eine lange Tradition. Das erste "Nationalitätengesetz" in Europa wurde im Jahre 1868 vom damaligen ungarischen Parlament verabschiedet,⁵ das aber – wie das G. Brunner zutreffend bemerkt – eigentlich nur ein Sprachgesetz gewesen ist.⁶

Das gültige Minderheitengesetz, das nach fast zweijährigen Verhandlungen zwischen Vertretern der Regierung und des sog. "*Minderheitenrundtisches*" in 1993 vom Parlament verabschiedet wurde (Gesetz Nr. LXXVII/1993), versucht, die Rechte

⁴ Zur Erklärung von minderheitenrelevante Gesetze siehe Kaltenbach Jenő-Bodáné Pálok Judit-Vánkosné Timár Éva: A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai és az önkormányzati választások (Die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten und Selbstverwaltungswahlen) In: Bulletin für die nationalen und ethnischen Minderheiten Ungarns Nr. 3 Budapest 1994.

⁵ Gesetz Nr. XLIV/1868

⁶ Vrl. hierzu G. Brunner (Anm.1) S 15.

der Minderheiten systematisch zu erfassen und eine Art "*Grundgesetz*" zu sein. Es handelt sich hier um ein sog. "Zwei-Drittel-Gesetz", es gehört also – laut Verfassung – zu den Gesetzen, die die verfassungsrechtlich wichtigsten Institutionen regeln, deren Verabschiedung eine qualifizierte Mehrheit benötigt. Die wichtigsten Regelungsbereiche sind folgende:

3.1.1. Grundbestimmungen

In diesem Kapitel wird der *Minderheitenbegriff* definiert. Subjekte der Rechte sind alle Staatsbürger der Republik Ungarn, die sich zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit bekennen sowie die Gemeinschaften dieser Personen. Als Minderheitengemeinschaften werden die seit einem Jahrhundert in Ungarn beheimateten Volksgruppen anerkannt, die sich von der Mehrheitsbevölkerung durch ihre eigene Sprache, Kultur, und Traditionen unterscheiden, die gleichzeitig von einem Bewußtsein der Zusammengehörigkeit Zeugnis ablegen.⁷ Die Zugehörigkeit zu einer nationalen oder ethnischen Minderheit wird nicht nach objektiven, sondern nach *subjektiven Kriterien* entschieden. Das heißt, daß es keine staatliche Registrierung der Minderheiten gibt, ja eine Fremdbestimmung der Zugehörigkeit sogar verboten ist. Das Gesetz basiert auf die *freie Selbstbestimmung der Identität* und macht auch ein Bekenntnis zur "Doppelidentität" möglich.

Rein juristisch gesehen ist dies natürlich nicht unproblematisch, aber entspricht dem Willen der Betroffenen und verursachte in der bisherigen Praxis nur beim Gebrauch des Rechts zur Selbstorganisation bzw. bei der politischen Mitwirkung Schwierigkeiten. (Dazu näheres später.)

Wichtige Aussagen sind weiterhin:

- die Verpflichtung des Staates zum aktiven Minderheitenschutz,
- das Verbot jedweder Politik, die zur Assimilierung der Minderheiten führt, die auf die ethnische Veränderung des Siedlungsgebietes der Minderheiten gerichtet ist, oder eine Aus- bzw. Umsiedlung der Betroffenen zum Ziel hat,
- eine Politik, die die Lebensbedingungen für die Minderheiten erschwert, sie bei der Ausübung ihrer Rechte hindert, oder sie verfolgt, ist auch untersagt.

3.1.2. Individuelle und kollektive (Grund)Rechte⁸

Im Zentrum der individuellen Rechte steht das *Recht zur Wahrung der nationalen (ethnischen) Identität*. Alle weiteren Bestimmungen in diesem Bereich dienen dazu, dies zu gewährleisten. Und gerade das macht die Minderheitenrechte so andersartig im Vergleich zu den Grundrechten im allgemeinen, nämlich daß sie Rechte sind, die für die Mehrheit eine Selbstverständlichkeit darstellen. Diese Rechte sind der Namensgebrauch nach den Regeln der Muttersprache, das Kennenlernen, die Pflege und Weitergabe der Muttersprache sowie die Teilnahme am Unterricht in der Muttersprache

⁷ Weiteres dazu siehe: Bulletin für die nationalen und ethnischen Minderheiten Ungarns Nr. 1. Budapest 1993.

⁸ Es gibt keine eindeutige Terminologie bezüglich der "kollektiven Rechte". Man benutzt auch die Termini Gruppenrechte, Gemeinschaftsrechte als synonyme Begriffe.

und der Gebrauch der Muttersprache. Es ist durchaus richtig festzustellen, daß es sich hier eigentlich meistens "um objektiv-rechtlichen Gewährleistungen handelt, die in erster Linie staatliche Verpflichtungen begründen..."⁹

Die Rechte zur Selbstorganisation (die Gründung von Parteien, Vereinen, usw.) haben schon kollektiven Charakter und führen zu einem der meistdiskutierten Probleme.

Es ist bis jetzt in fast keinem osteuropäischen Land gelungen, die Vorurteile und Befürchtungen den *kollektiven Minderheitenrechten* gegenüber, zu überwinden. Die Akzeptanz dieser führt nämlich zum Anerkennen des Autonomierechts. Die zwei Ausnahmen sind Moldawien und Ungarn. Die Gagauzen in Moldawien haben sogar eine *territoriale Autonomie*. (Die Autonomie der Krim-Region in der Ukraine ist stark umstritten.¹⁰)

Über das Problem der Kollektiv- oder Gruppenrechte konnte man auch im Völkerrecht keinen Konsens erreichen.¹¹ Es ist umso wichtiger, daß sich der ungarische Gesetzgeber um eine Lösung zumindest bemüht hat.

Bei einigen der im Gesetz taxierten Gruppenrechte handelt es sich um "Spiegelbilder" von individuellen Rechten¹². So z. B. die Pflege der Sprache, die Beteiligung am öffentlichen Leben, die Wahrung der Kultur und der historischen Traditionen. "Richtige" kollektive Rechte sind eigentlich diejenigen, die ein "*inneres Selbstbestimmungsrecht*" gewährleisten sollen.

Als ein besonderes Gemeinschaftsrecht kann das Recht auf den Minderheitenombudsmann betrachtet werden. Er (oder Sie) wird auf Vorschlag des Staatspräsidenten, mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit vom Parlament gewählt. Der Staatspräsident ist aber verpflichtet, die Meinung der Landesselbstverwaltungen zur von ihm vorgeschlagenen Person einzuholen.

Die Gemeinschaftsrechte, die im Minderheitengesetz festgeschrieben sind, bilden – gemeinsam mit den bereits erwähnten Verfassungsbestimmungen – die Grundlagen für das Autonomiesystem. Sie bestimmen die Organisationsform, die Bereiche der Aktivitäten (Bildung, Kultur, Medien, Traditionspflege, Interessenvertretung, internationale Kontakte).

3.2. Die Selbstverwaltung der Minderheiten

Ohne Organisation ist Demokratie nicht denkbar.¹³ Das bedeutet, daß gewisse gesellschaftliche Interessen in einer Demokratie nur vertretbar sind, falls sie sich organisieren können. In all diesen Fällen müssen zwei Dinge gewährleistet werden:

– *die Abgrenzung des Interessenbereichs von allen anderen bzw. die Legitimierung dieser autonomen Interessen und zwar durch den Umriß dreier Elemente: Organisation, Funktion, Finanzen einerseits und,*

⁹ G. Brunner-H. Tontsch (Anm. 1.) S 34.

¹⁰ Vgl. dazu M. Hoskova: Die rechtliche Stellung des Minderheiten in der Ukraine in J.Frowein-R Hoffmann-S. Oeter: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten Teil 2 Berlin-Heidelberg-New York 1994.S 359.

¹¹ Über das Recht zur Selbstbestimmung der Minderheiten siehe (unter anderem) Manfred Nowak: The Right of Self-Determination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in light of the case-law of the Human Rights Committee. In International Journal on Group Rights Volume 1 S 7-16.

¹² Siehe Kukorelli István: Alkotmánytan (István Kukorelli: Verfassungslehre) Budapest 1994 S 95.

¹³ J. H. Kaiser zitiert mit diesem Satz Robert Michels in seinem Buch "Die Repräsentation organisierter Interessen". Berlin 1978. S 11.

– die (Re)Integration des Interessenkomplexes in das Gesamtgefüge des gesellschaftlichen Lebens andererseits.

Auch bei der Vorbereitung des Minderheitengesetzes ist das größte Problem die Abgrenzung der Minderheitenautonomie sowohl organisatorisch, als auch funktional und finanziell gewesen. Letztendlich entschied man sich für eine ziemlich komplizierte Variante, womit man den – zu jener Zeit nicht völlig klaren – Realitäten Rechnung tragen wollte. Das Modell ist zugegebenerweise ein Experiment und keineswegs ein ausgereiftes System. Man hat mehrmals betont, es sei nur die erste Phase der Entwicklung, die – gemäß der im Laufe der Zeit gesammelten Erfahrungen – weiterentwickelt werden soll.

3.2.1. Die Organisationsstruktur

a) Die örtliche Minderheitenselbstverwaltung

Da die Minderheiten in Ungarn zerstreut auf dem ganzen Gebiet des Landes leben, kommt eine territoriale Autonomie nicht in Frage. Es gibt aber mehrere Ortschaften, wo sie die lokale Mehrheit bilden, und in vielen Gemeinden und in einigen Städten gehört ein bedeutender Teil der Einwohnerschaft zu einer, oder zu mehreren Minderheiten. Um den lokalen Gegebenheiten zu entsprechen, bietet das Gesetz drei Möglichkeiten zur Wahl der minoritären Selbstverwaltung.

Das kommunale Wahlgesetz (Gesetz Nr. LXIV/1990) wurde mit den Regeln über die lokalen Minderheitenwahlen ergänzt. Danach konnten sich die örtlichen Minderheitengemeinschaften – nach der lokalen Stärke ihrer Gruppe – entscheiden, ob sie sich an den allgemeinen Kommunalwahlen durch Aufstellung eigener Kandidaten beteiligen, oder eine sog. unmittelbare Minderheitenselbstverwaltung gründen.

In Falle der ersten Variante gibt es wiederum zwei Möglichkeiten. Falls die Mehrheit der Mandate die Minderheitenkandidaten gewinnen, kann sich der neugewählte Gemeinderat (nach der ungarischen Terminologie Vertretungskörperschaft)¹⁴ zur "kommunalen Minderheitenselbstverwaltung" erklären. Das kann praktisch bedeuten, daß dadurch eine Art lokal-territorialer Autonomie entsteht, da der Gemeinderat natürlich alle Kompetenzen und Befugnisse eines "normalen" Rates hat, ergänzt mit den minderheitenspezifischen Entscheidungsbereichen. (Dazu näheres später).

Erreichen die Minderheitenkandidaten 30 % der Mandate, haben sie das Recht, eine sog. "mittelbare Minderheitenselbstverwaltung" zu konstituieren, die als eine Fraktion fungieren, aber als juristische Person auch eigene Befugnisse ausüben kann.

In den Ortschaften, wo (vor allem in den größeren Gemeinden, in den Städten und in den Hauptstadtbezirken) der prozentuale Anteil der Minderheitenbevölkerung gering ist, können parallel mit den Kommunalwahlen – auf Initiative der Gruppe – extra Minderheitenselbstverwaltungswahlen veranstaltet werden, und falls die im Gesetz vorgeschriebenen Stimmzahlen (mindestens 50 bis 100 je nach Siedlungsgröße) abgegeben wurden, kann die sog. "unmittelbare Minderheitenselbstverwaltung" konstituiert werden.

¹⁴ De iure ist es auch in Städten und Hauptstadtbezirken möglich, aber aus ethnischen Gründen nur eine theoretische Möglichkeit.

Wahlberechtigt sind in jedem genannten Modus alle Wahlbürger, bzw. es wird bei der Stimmabgabe kein formelles ethnisches Bekenntnis gefordert. Diese Art von "Integration" ist natürlich nicht unproblematisch, und verdeutlicht auch in diesem Bereich die Achillesferse des ganzen Systems, das sich auch bei den anderen Elementen (besonders stark bei der Definierung von Funktion und finanzieller Ausstattung) des Autonomiegebäudes bemerkbar macht.

Innere Organisation und Verfahren der Minoritäten-Selbstverwaltung ist durch das Minderheitengesetz und zum größten Teil durch das Kommunalgesetz geregelt, wobei die nur begrenzte Anwendungsmöglichkeit der einzelnen Bestimmungen des Kommunalgesetzes viele Schwierigkeiten verursacht.

b) Die Landesselbstverwaltung

Die örtliche Minderheitenselbstverwaltungen können sich zu einer Landesselbstverwaltung zusammenschließen. Besser gesagt, die Vollversammlung der Landesebene kann von der Elektorenversammlung gewählt werden. Elektoren sind alle Mitglieder der örtlichen Minderheiten-Selbstverwaltungen, die den größten Teil der Elektorenversammlung ausmachen. Der Rest kommt durch folgendes Verfahren zustande:

In den Gemeinden, wo keine Minderheitenselbstverwaltung gewählt wurde, kann der Minderheitenkandidat, der die meisten Stimmen bei den Kommunalwahlen bekommen hat, als "*örtlicher Minderheitensprecher*" auch als Elektor agieren. Wo es diesen auch nicht gibt, können auf Wunsch von drei Kommunalbürgern durch Elektorenwahl ein Elektor gewählt werden.

Die innere Organisation der Landesselbstverwaltung – anders wie bei der örtlichen – ist im Gesetz kaum geregelt. Es besteht also eine sehr weitgehende Organisierungsfreiheit, ein fast rechtsfreier Raum, der aber – da es sich um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt – mit den rechtsstaatlichen Prinzipien kaum zu vereinbaren ist.

Eine einheitliche Regelung zu schaffen ist – mit Rücksicht auf die Vielfalt der Minderheitengemeinschaften¹⁵ – keine leichte Aufgabe, die allgemeingültigen Spielregeln der rechtsstaatlichen Demokratie müssen aber auch hier garantiert werden.

Das Verhältnis der örtlichen Ebene zur Landesselbstverwaltung ist überhaupt nicht geregelt. Weder eine Hierarchie von oben, noch Subsidiarität von unten bestimmen das Bild. Eine mittlere Stufe, etwa auf Komitats Ebene, wurde bei der Vorbereitung – trotz dem Wunsch der Minderheitenseite – mit Ausnahme der Hauptstadt, nicht etabliert. Es ist aber möglich und wird auch praktiziert, daß die örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen in den einzelnen Komitaten Komitatsverbände gründen, um dadurch eine bessere Koordinierung zu erreichen. Die Rechtsstellung dieser Verbände ist aber fraglich.

Abschließend kann festgestellt werden, daß das ungarische Modell organisatorisch als eine interessante Kombination der Lokal- sowie der Personalautonomie, funktional als eine Kulturautonomie zu betrachten ist, deren

¹⁵ Zur Zeit gibt es in Ungarn 13 vom Gesetz anerkannte Minderheiten, die mehr als 800 örtliche- und 11 Landesselbstverwaltungen haben. Die geschätzte Größe der einzelnen Volksgruppen bewegt sich zwischen 800 000 und einigen 1000 Angehörigen.

Qualität daran gemessen werden kann, wie der Organisationsrahmen inhaltlich und auch finanziell ausgestattet ist. Dieser Frage wird in den folgenden Punkten nachgegangen.

3.2.2. Aufgaben und Befugnisse – der funktionale Teil der Autonomie

Anders als nur vor einigen Jahren sind Maßstäbe, woran die Qualität einer kulturellen Autonomie zu messen ist, heutzutage keine Mangelware mehr.¹⁶ In den meisten dieser Dokumente werden für die lokal-regionale Autonomie folgende Funktionsbereiche erwähnt:

- das Recht, eigene Symbole zu führen und zu zeigen,
- ein Unterrichtswesen, welches die Werte und Bedürfnisse der Gruppe berücksichtigt,
- kulturelle Institutionen und Programme,
- Rundfunk und Fernsehen.¹⁷

Die ungarische Gesetzgebung erfüllt die obengenannten Kriterien. Das Minderheitengesetz erwies sich in der Zwischenzeit als ein wahres Kodex, da es die spätere Gesetzgebung bestimmt hat. Die Modifizierung des *Unterrichtsgesetzes (Gesetz Nr. LXXIX/1993)* in 1996, sowie das neue *Mediengesetz (Gesetz Nr. I/1996)* vom gleichen Jahr beinhalten wichtige minderheitenrelevante Bestimmungen.

In allen Aufgabenbereichen der kulturellen Autonomie (Bildung und Kultur, Medien, Sprachgebrauch) findet man Rechte und Befugnisse, die teils "richtige" Autonomierechte (Entscheidungsmöglichkeiten in eigener Sache), teils Mitbestimmungsrechte (Integrationsrechte) sind. Die Qualität der Autonomie kann durch das Verhältnis beider gemessen werden.

a) Bildung und Kultur

Außer den schon erörterten Bestimmungen des Minderheitengesetzes besagt das Unterrichtsgesetz, daß die Unterrichtssprache in Ungarn ungarisch und die Sprachen der Minderheiten ist. Das Schulsystem besteht zum größten Teil aus staatlichen (eigentlich von den Kommunen bzw. Komitaten betriebenen) Schulen, es gibt aber auch einige kirchliche und private Schulen.

Die Rechte und Ansprüche der Minderheiten werden also nicht durch ein eigenes Schulnetz, sondern vom Staat selbst gewährleistet bzw. befriedigt. Wenn es mindestens acht Familien beantragen, ist der Schulherr verpflichtet, Unterricht auch in den Minderheitensprachen anzubieten.

Das Minderheitengesetz erlaubt zwar den minoritären Selbstverwaltungen, eigene Schulen zu gründen, damit sind sie aber nur mit allen anderen Rechtssubjekten gleichgestellt. Es bedeutet eigentlich nichts mehr, daß *die Gründung von Minderheitenschulen nicht rechtswidrig ist*. Laut Gesetz besteht auch die Möglichkeit

¹⁶ Eine sehr gute Zusammenfassung von einschlägigen Zitaten aus völkerrechtlichen Dokumenten siehe F. Ermacora-Ch. Pan: *Volksgruppenschutz in Europa (Ethnos 46)* Wien 1995.

¹⁷ So z. B. im Jugoslawien-Vorschlag der Haager Friedenskonferenz. Siehe: F. Ermacora-Ch. Pan: (Anm. 15) S 41-42.

für die Minderheitenselbstverwaltung eine staatliche Schule von der Kommune durch *Vereinbarung* zu übernehmen, falls erstere dazu bereit ist.

Die Autonomierechte sind also in Form von *Mitsprache-* bzw. *Mitbestimmungsrechten* gestaltet. So muß die Landesselbstverwaltung in das *Gesetzgebungsverfahren* eingebunden werden, und gleiches gilt für die örtliche Selbstverwaltung beim *Satzungsverfahren*. Als eine andere Form der Beteiligung wurde vom Bildungsministerium eine *Minderheitenkommission* aus Vertretern der Landesselbstverwaltungen gegründet, die eine Beratungsfunktion ausübt. Stärkste "Waffe" der örtlichen minoritären Selbstverwaltung ist das *Vetorecht bei der Ernennung des Direktors einer Minderheitenschule und bei weiteren minderheitenrelevanten Beschlüssen des Gemeinde- bzw. Stadtrates*.

b) Medien

Die Minderheitenverbände sind natürlich auch Subjekte des Rechts auf Pressefreiheit. Die Herausgabe von Zeitungen ist nicht nur erlaubt, es wird auch vom Staat subventioniert. Wichtige Regulierung des Mediengesetzes (eigentlich das Gesetz über die öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten) ist, daß die Landesselbstverwaltungen gemeinsam einen *Vertreter in die Kuratorien*, die diese Institutionen beaufsichtigen, entsenden können.

Es gibt auch eine Mindestgarantie für die Sendezeiten, die in der Zukunft nicht kürzer werden dürfen wie sie beim Inkrafttreten des Mediengesetzes, am 1. Februar 1996, gewesen sind. Da das sog. duale System von öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern gerade eingeführt wird, ist auch die Bestimmung des Mediengesetzes von großer Bedeutung, daß bei der Vergabe von Frequenzen die Bewerber bevorzugt werden sollen, die auch *Minderheitensendungen* (das heißt in der Minderheitensprache und über die Minderheiten) anbieten wollen.

c) Gebrauch der Muttersprache

De iure ist der Gebrauch der Minderheitensprachen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch das Minderheitengesetz und durch die Gesetze über das Zivil-, Straf-, und Verwaltungsverfahren garantiert.

Gemeinde- bzw. Stadträte müssen, auf Wunsch der Minderheitenselbstverwaltungen dafür sorgen, daß Veröffentlichungen sowie Formulare auch in den Sprachen der Minderheiten zur Verfügung stehen. Das gilt auch für die Orts- und Straßenschilder.

In den Ortschaften mit Minderheitenbevölkerung müssen bei der Bewerbung für Verwaltungsstellen Bewerber bevorzugt werden, die auch die Minderheitensprache sprechen.

Diese sehr großzügigen Regelungen haben zur Zeit kaum praktische Bedeutung. Sie können aber große Bedeutung haben, falls das erklärte Ziel des Minderheitengesetzes, nämlich die Revitalisierung der Minderheitengemeinschaften erreicht werden sollte.

3.3.3. Die finanzielle Autonomie

"It is impossible to conclude a study of autonomy... without discussing the financing of that autonomy" schreibt zutreffend Prof. Philippe de Bruycker in seiner Studie für den Europarat in 1993.¹⁸

Wie steht es mit den Finanzen des Ungarischen Selbstverwaltungssystems? Da es bei den Minderheitenselbstverwaltungen um Subjekte des öffentlichen Rechts handelt, ist die Bestimmung des Minderheitengesetzes, die die Finanzierung vom Staat garantiert, eine Selbstverständlichkeit. Man kann aber weder über eigene Einnahmen, noch über normativ festgelegte Beteiligung an den Haushaltseinnahmen (Steuergelder oder sonstige Abgaben) reden, die normalerweise Bestandteile einer finanziellen Autonomie sind. Es werden vielmehr in den Haushalten öffentliche Mittel für Minderheitenzwecke, wie z.B. Sonderleistungen für den Minderheitenunterricht bereitgestellt. Bei der Anwendung dieser Gelder haben die minoritären Selbstverwaltungen wiederum ein Mitsprache – aber kein Mitbestimmungsrecht.

Eine andere Form der zweckbestimmten – also keine normative – Finanzierung (eigentlich eine Projektfinanzierung) ist die Verteilung von Haushaltsmitteln durch eine öffentliche Stiftung, wo sich die Minderheitenorganisationen mit gewissen Projekten bewerben können. Im Kuratorium dieser Stiftung sind die Minderheitenvertreter dominant repräsentiert.

Außerdem bekommen die örtlichen und die Landes-Selbstverwaltungen jährlich eine gewisse Summe für Betriebsfinanzierung, deren Höhe praktisch vom Menschenrechtsausschuß des Parlaments – nach verschiedenen Kriterien – bestimmt wird.

Eine sehr unkalkulierbare Quelle für die örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen sind die Kommunen. Die Minderheitengesetzgebung verpflichtet sie nur mit sehr ungenauen Regeln zur Mitfinanzierung. Es liegt praktisch im freien Ermessen der Kommune, in welchem Maße sie dieser Pflicht nachkommt.

Außer den regelmäßigen Zuweisungen stützt sich eine finanzielle Autonomie auf ihr Vermögen, womit man Gewinne erwirtschaften kann. Abgesehen von einem ziemlich kleinen Startkapital¹⁹ für die Landesselbstverwaltungen, wurden weder den örtlichen noch den Landes-Selbstverwaltungen Eigentumsgegenstände (Immobilien oder Aktien) übertragen.

4. Erfahrungen und Bewertung

a) Die ersten Minderheitenwahlen

Seit dem Inkrafttreten des Minderheitengesetzes (22. Oktober 1993) sind mehr als drei, seit der Wahl der Minderheitenselbstverwaltungen und des Minderheitenombudsmanns fast zwei Jahre vergangen.

¹⁸ Philippe de Bruycker: The political and institutional role of regions in federal and "regional" states: evaluation and perspectives. In: Regionalisation in Europe: evaluation and perspectives Strasbourg 1994 (Studies and texts, No. 35) S 36.

¹⁹ Laut Minderheitengesetz bekamen die Landesselbstverwaltungen Aktien in Wert von 15 bis 60 Millionen Forint.

Die Angehörigen der Minderheiten haben von ihrem Wahlrecht weitgehend Gebrauch gemacht. Es wurden in 1994–95 landesweit beinahe 800 lokale Selbstverwaltungen gewählt (die Gesamtzahl der Kommunen in Ungarn liegt bei 3200), die sich in 11 Landesselbstverwaltungen zusammengetan haben.²⁰ Auf die Minderheitenlisten bei den Kommunalwahlen wurden mehr als eine halbe Million Stimmen abgegeben. Nach der allgemeinen Meinung haben – besonders in einigen Ortschaften – auch sehr viele "Ungarn" für die Listen gestimmt. Die Vertreter der Minderheiten bewerten dies meistens als eine Sympathiebekundung der Mehrheitsbevölkerung. In Bezug auf eine mögliche Majorisierung von der Wählerschaft der Mehrheit wurden bis jetzt keine ernsthaften Befürchtungen geäußert. Die Gefahr in der Zukunft ist aber unübersehbar. Ich halte die Registrierung – anders als manche Vertreter der Regierung – nicht aus finanziellen, sondern aus rein juristischen Gründen (zumindest langfristig) für notwendig. Die Diskussion einer eventuellen Registrierung, in der Form von extra Minderheitenwählerlisten ist wieder entflammt. Da es in Ungarn nicht nur ein Datenschutzgesetz (Gesetz Nr. LXIII/1992), sondern auch ein extra Ombudsmann für Datenschutz und Informationsfreiheit gibt, halte ich das Bedenken der Minderheitengemeinschaften bezüglich der obengenannten Registrierung für unbegründet, aber die Angst und der Vertrauensverlust haben ihre historische Gründe und sitzen anscheinend tiefer als angenommen.

Als mögliche Vorbeugung obengenannter Gefahr, wurde die zeitliche Trennung der Minderheitenwahlen von den Kommunalwahlen (durch einjährige Verlängerung der heutigen Mandate) in Erwägung gezogen, aber dies würde wiederum Anpassungsprobleme verursachen.

In der Zwischenzeit haben sich nur 32 örtliche Selbstverwaltungen aufgelöst,²¹ man kann also generell feststellen, daß das System eine recht gute Anfangsphase hinter sich hat. Bei der Erörterung der wichtigsten Problembereiche stütze ich mich auf meinen ersten Jahresbericht, der dem ungarischen Parlament gerade vorgelegt wurde.²²

b) Jahresbericht des Parlamentsbeauftragten für die Minderheitenrechte

Der Bericht beschreibt die Probleme de lege lata (Kapitel 1.), und formuliert Vorschläge de lege ferenda (Kapitel 2.).

Die im Kapitel 1 behandelten Beschwerden kommen bis zu 68% von der Minderheit der Roma. Der größte Teil davon sind keine "traditionellen" Probleme der sog. autochtonen Volksgruppen, sondern Diskriminierung und Mißbrauch in den verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens (von der Polizei, von den Kommunalbehörden, am Arbeitsmarkt, in der Schule, von den Medien, usw.). Dieses Problemfeld gehört zu denjenigen, das nach der englischen Terminologie als "visible minority Problems" bezeichnet wird. Dies ist zwar mit Abstand die schwierigste Frage

²⁰ Die genaue Zahlen sind folgende: roma 421, deutsch 162, kroatisch 56, slowakisch 49, serbisch 19, armenisch 16, rumänisch 12, polnisch 7, griechisch 6, slowenisch 6, bulgarisch 4, ruthenisch 1.

²¹ Davon 31 roma und 1 deutsche.

²² Beszámoló a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tevékenységéről 1995. július 1. - 1996 december 31. (Bericht über die Tätigkeit des Parlamentsbeauftragten für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten 1. Juli 1995. - 31. Dezember 1996). Die Diskussion im Plenum findet planmäßig am 30. April statt. Bisher wurde der Bericht von der Menschenrechts- und der Verfassungsrechtskommission einstimmig unterstützt.

auch in Ungarn, da es aber in diesem Aufsatz um die Rechtsstellung der "klassischen" Volksgruppen geht, kann ich sie nicht näher behandeln.

Bei der Umsetzung der Minderheitenrechte sind vor allem die mangelnden finanziellen sowie juristischen Garantiebestimmungen problematisch.

Da die Rechte und Ansprüche der Minderheiten nicht von den "eigenen" Autonomieeinrichtungen gewährleistet bzw. befriedigt werden, sondern in erster Linie als Mitsprache- Mitbestimmungsrechte gestaltet, also letztendlich fremdbestimmt sind, wäre ein effektiver Kontrollmechanismus mit entsprechenden Sanktionierungsmöglichkeiten unverzichtbar.

Trotzdem glaube ich – und meine bisherigen Erfahrungen bestätigen es auch –, daß gerade ein soft law Institution durch Aufklärung, (Er)Vermittlung, Beratung, und Druckausübung sehr viel bewegen kann, ohne all zu viel Spannung zu verursachen.

Die Empfehlungen des Ombudsmannes wurden zum größten Teil akzeptiert. Meine größten Mißerfolge sind die ablehnende Haltung der Staatsanwaltschaft, die die Zuständigkeit der Ombudsleute bezweifelt (der Konflikt muß mit Hilfe des Verfassungsgerichts gelöst werden), und die fehlende parlamentarische Vertretung der Minderheiten.

Im Kapitel 2. des Berichtes wird eine grundlegende Novellierung des Minderheitengesetzes vorgeschlagen. Grundprinzipien des Vorschlags sind die öffentlich-rechtliche Definierung der Minderheitenselbstverwaltung, das heißt die Umschreibung der eigenen Aufgaben, eigentlich die Übertragung der kommunalen Aufgaben, die zur kulturellen Autonomie der Minderheiten gehören, und die Ausarbeitung eines entsprechenden Finanzierungssystems.

Mit anderen Worten, die Bewegung der Rechtsstellung der Minderheiten in Richtung Autonomie ohne die Gettoisierung der Minderheitengemeinschaften. Ich bin der festen Überzeugung, daß die gewünschte Revitalisierung der Volksgruppen und ihre Integrierung in die Gesellschaft ohne Assimilierungsgefahr nur auf diese Weise möglich und auch sinnvoll ist.

KALTENBACH JENŐ

A KISEBBSÉGEK JOGÁLLÁSA MAGYARORSZÁGON

(Összefoglalás)

A tanulmány áttekinti a Magyar Köztársaság közjogi rendszerét a kisebbségvédelem szemszögéből.

Ezen belül tárgyalja a hatályos tételes jogot, úgymint az Alkotmány, a kisebbségi törvény és a kapcsolódó jogszabályok (önkormányzati törvény, közoktatási törvény stb.) jogintézményeit. Vizsgálja továbbá azokat a kisebbségi tárgyú nemzetközi jogi dokumentumokat, amelyeknek Magyarország részese (Kisebbségi Keretegyezmény, Kisebbségi és Regionális Nyelvek Chartája) és azokat a kétoldalú szerződéseket, amelyek kisebbségvédelmi pontokat tartalmaznak.

A szerző a tanulmány második részében összegzi az utóbbi évek tapasztalatait, különös tekintettel a kisebbségi jogok országgyűlési biztosának másfél éves gyakorlatára. Így szó esik a kisebbségi önkormányzati rendszer működéséről, az oktatásról, a kisebbségek és a média viszonyáról, az etnikai diszkriminációról és a nyelvhasználat problémáiról.