

Minderheitenschutz im östlichen Europa

Ungarn

(Prof. Dr. Dr. h. c. G. Brunner, PD Dr. Herbert Kuepper)

Inhalt

Inhalt	2
Einleitung	4
A. Die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes	4
1. <i>Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg</i>	4
2. <i>Die Zwischenkriegszeit</i>	12
3. <i>Die Zeit der kommunistischen Diktatur</i>	17
B. Die gegenwärtige Lage	22
1. <i>Minderheitenpolitik nach der Wende</i>	22
2. <i>Demographische Lage</i>	26
3. <i>Minderheitenbegriff</i>	28
4. <i>Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>	30
5. <i>Grundstrukturen des Minderheitenschutzes</i>	33
a) <i>Das Minderheitengesetz von 1993</i>	33
b) <i>Individualrechte</i>	33
c) <i>"Gemeinschaftsrechte", objektiv-rechtliche Gewährleistungen und staatliche Verpflichtungen</i>	35
d) <i>Die Minderheitenselbstverwaltung: Autonomie</i>	36
(1) <i>Kommunale Ebene</i>	37
(2) <i>Landesebene</i>	39
(3) <i>Praktische Erfahrungen</i>	40
6. <i>Einzelne Sachbereiche</i>	45
a) <i>Schul- und Bildungswesen</i>	45
b) <i>Sprachgebrauch</i>	52
c) <i>Namensrecht</i>	53
d) <i>Topographische Bezeichnungen</i>	54
e) <i>Kulturwahrung und -pflege</i>	54
f) <i>Politische Mitwirkung</i>	58
(1) <i>Kommunalwahlen und -vertretung</i>	59
(2) <i>Parlamentswahlen und -vertretung</i>	61
g) <i>Staatliche Förderung</i>	64
h) <i>Staatsorganisationsrecht</i>	68
7. <i>Völkerrechtliche Verträge</i>	70

a) Multilaterale Verträge.....	70
b) Bilaterale Verträge.....	71

Einleitung

Ungarn ist seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ein homogener Nationalstaat, in dem die sozial integrierten nationalen Minderheiten um 1 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Größere soziale Probleme bereitet die ethnische Gruppe der Zigeuner, deren Bevölkerungsanteil 4-5 % betragen mag. Die ungarische Regierung verfolgt schon seit geraumer Zeit eine liberale Nationalitätenpolitik, und in der Verfassung werden die nationalen und ethnischen Minderheiten seit 1989 als "staatsbildende Faktoren" bezeichnet, was als eine Absage an das Konzept des Nationalstaats gewertet werden kann. Im Juli 1993 hat das ungarische Parlament ein Minderheitengesetz verabschiedet, das wegen seiner Großzügigkeit und Originalität auch im internationalen Vergleich Anerkennung verdient. Es hat seine praktische Bewährungsprobe inzwischen bestanden, nur mag man sich gelegentlich fragen, ob seine Regelungen für die geringen Größenordnungen der Minderheitenfrage nicht überdimensioniert sind. Eine Erklärung für die große Aufmerksamkeit, die die ungarische Regierung der Förderung der Minderheiten widmet, liegt auch darin, daß sie auf diese Weise versucht, durch gutes Beispiel auf die Nachbarländer einzuwirken, um die Lage der dort lebenden großen ungarischen Volksgruppen zu verbessern. Aus diesem Grunde ist die ungarische Außenpolitik auch um eine verbindliche Regelung des Minderheitenschutzes auf internationaler Ebene bemüht.

A. Die historische Entwicklung des Minderheitenschutzes¹

1. Die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg

Das alte Königreich Ungarn, das nach der Klärung der staatsrechtlichen Beziehungen zur westlichen Hälfte des Habsburger Reiches durch den Ausgleich von 1867 im Rahmen der Österreichisch-Ungarischen Monarchie in einer Realunion mit Österreich verbunden war, war bis zum Ende des Ersten Weltkriegs ein klassischer Vielvölkerstaat, so sehr es auch ein Nationalstaat sein wollte. Obgleich der Bevölkerungsanteil der ungarischen Staatsnation infolge eines teils natürlichen, teils mit obrigkeitlichen Mitteln beförderten Assimilationsprozesses der Minderheiten seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts rasch zunahm, hat er die magische 50-%-Grenze im Gesamtstaat niemals erreicht und im "engeren" Ungarn anlässlich der Volkszählung von 1900 erstmals überschritten.² Die letzte Volkszählung

¹ Vgl. hierzu *H. Küpper*, Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München 1998, S. 54 ff. mit weiterführenden Literaturhinweisen.

² Nach der ersten österreichischen Volkszählung von 1850/51, bei der nach dem nationalen Bekenntnis gefragt wurde, betrug der Bevölkerungsanteil der Ungarn im Gesamtstaat 36,5 % und im "engeren" Ungarn 41,5 %. Nach den folgenden ungarischen Volkszählungen, bei denen nach der Muttersprache gefragt wurde, erhöhte sich der Anteil im Gesamtstaat auf 41,2 % (1880), 42,8 % (1890), 45,4 % (1900) und 48,1 % (1910), im "engeren"

von 1910, bei der - wie seit 1880 konsequent - nach der Muttersprache gefragt wurde, ergab folgendes Bild:

	Engeres Ungarn		Kroatien-Slowenien		Fiume		Gesamtstaat	
Ungarn	9.938.123	54,6 %	105.948	4,0 %	6.493	13,0 %	10.050.575	48,1 %
Rumänen	2.948.049	16,2 %	846	0,0 %	137	0,3 %	2.949.032	14,1 %
Deutsche	1.901.042	10,4 %	134.078	5,1 %	2.315	4,6 %	2.037.435	9,8 %
Slowaken	1.946.165	10,7 %	21.613	0,8 %	192	0,4 %	1.967.970	9,4 %
Kroaten	270.091	1,5 %	1.638.354	62,5 %	12.926	26,0 %	1.921.371	9,2 %
Serben	461.091	2,5 %	644.955	24,6 %	425	0,9 %	1.106.471	5,3 %
Ruthenen	464.259	2,5 %	8.317	0,3 %	11	0,0 %	472.587	2,3 %
Slowenen	6.915	0,0 %	15.776	0,6 %	2.236	4,5 %	24.927	0,9 %
Andere ³	278.981	1,6 %	52.067	2,0 %	25.071 ⁴	50,3 %	356.119	1,7 %
Insgesamt	18.214.727		2.621.954		49.806		20.886.487	

Die ethnischen Gruppen der Zigeuner waren bei der Volkszählung von 1910 - wie auch zuvor - statistisch nur unzulänglich erfaßt, so daß über ihre Größe einigermaßen abgesicherte Aussagen kaum möglich sind.⁵ Die Juden wurden ihrem überwiegenden Selbstverständnis entsprechend nicht als nationale Minderheit, sondern als Religionsgemeinschaft erfaßt; ihre Zahl belief sich im Gesamtstaat auf 932.000 und im "engeren" Ungarn auf 909.500; nach dem Kriterium der Muttersprache sind sie in der obigen Statistik zum größeren Teil in den Ungarn, zum kleineren Teil in den Deutschen enthalten.

Eine Sonderstellung innerhalb des Königreichs Ungarn nahmen Kroatien-Slawonien und die Stadt Fiume als Nebenländer der Ungarischen Krone ein, wo die Minderheitenfrage auf der Basis der *Territorialautonomie* befriedigend gelöst war.⁶ Parallel zum österreichisch-ungarischen Ausgleich wurde 1868 zwischen Ungarn und "Kroatien-Slawonien-Dalmatien" ein Ausgleich erzielt und von den Parlamenten beider Länder als gemeinsames Grundgesetz

Ungarn auf 46,7 % (1880), 48,6 % (1890), 51,4 % (1900) und 54,6 % (1910).

³ Darin enthalten sind vor allem Bulgaren, Polen, Tschechen, Armenier und Griechen.

⁴ Hierbei handelt es sich ganz überwiegend um Italiener (24.212).

⁵ Nach der Muttersprache befragt, gaben nur rund 10.000 Personen die "Zigeuner-Sprache" als Muttersprache an. Diese Zahl ist auch dann viel zu niedrig, wenn man berücksichtigt, daß die Zigeuner damals schätzungsweise zu 38 % ungarisch, zu 30 % eine Roma-Mundart und zu 24 % rumänisch sprachen.

⁶ Näheres hierzu bei *J. Ulbrich*, Das Staatsrecht der österreichisch-ungarischen Monarchie, Freiburg 1884, S. 177 ff.; *H. Marczali*, Ungarisches Verfassungsrecht, Tübingen 1911, S. 154 ff.

angenommen.⁷ Hiernach verfügte *Kroatien* über einen eigenen Landtag, eine eigene Verwaltung und eine eigene Gerichtsorganisation. An der Spitze der kroatischen Exekutive stand der Banus mit seiner Regierung, der zwar auf Vorschlag des ungarischen Ministerpräsidenten vom König ernannt wurde, aber dem kroatischen Parlament verantwortlich war. Innerhalb der ungarischen Regierung gab es einen Sonderminister für kroatisch-slawonische Angelegenheiten. Die kroatische Autonomie, zu deren Gunsten eine Zuständigkeitsvermutung galt, umfaßte insbesondere die interne Verwaltung, die Religions- und Kultusangelegenheiten, darunter das gesamte Schulwesen, sowie die Justiz. Die Amtssprache war Kroatisch. Zur Mitwirkung an der Gesetzgebung in gemeinsamen österreichisch-ungarischen und ungarisch-kroatischen Angelegenheiten war Kroatien im ungarischen Parlament vertreten, und zwar im Abgeordnetenhaus mit 40 vom kroatischen Parlament entsandten Abgeordneten und im Oberhaus durch den Banus, die Magnaten, die höchsten geistlichen und weltlichen Würdenträger sowie drei Abgeordnete. Die kroatischen Abgeordneten konnten im ungarischen Parlament in ihrer Muttersprache das Wort ergreifen. Über das Schicksal von *Fiume* vermochte man sich im ungarisch-kroatischen Ausgleich nicht zu einigen, und auch später kam die vorgesehene Einigung nicht zustande. Rechtsgrundlage der über das gewöhnliche Maß weit hinausgehenden Munizipalautonomie dieser wichtigen Hafenstadt war die durch Verordnung der ungarischen Regierung bestätigte Stadtsatzung von 1872. Zur Wahrnehmung der staatlichen Verwaltungsangelegenheiten und als Aufsichtsbehörde setzte die Regierung einen Gouverneur ein. Die Amtssprache in Fiume war Italienisch.

Im "engeren" Ungarn bildete das "Nationalitätengesetz" von 1868⁸ die wichtigste Grundlage der Minderheitengesetzgebung. Der Sache nach handelte es sich bei ihm um ein Sprachengesetz, das den Sprachgebrauch im amtlichen Verkehr und im Schulwesen in einem bemerkenswert liberalen Geist regelte und namentlich den Kirchen eine völlige Sprachautonomie gewährleistete. Daß die ungarische Minderheitenpolitik später in einen schlechten Ruf geriet, lag nicht an den Bestimmungen dieses Gesetzes, sondern an seiner praktischen Durchführung in einer Atmosphäre seit den 1880er Jahren zunehmender nationaler Intoleranz. Diese entsprach dem allgemeinen Zeitgeist, und es ist deshalb müßig, darüber zu streiten, ob der wachsende ungarische Nationalismus oder die expandierenden nationalen Bewegungen der Minderheiten einen größeren Beitrag zur Verschlechterung der Gesamtlage geleistet haben. Tatsache ist freilich, daß der ungarische Nationalismus im

⁷ Der Ausgleich wurde durch das ungarische Gesetz Nr. XXX/1868 und das kroatische Gesetz Nr. I/1868 in die Rechtsordnung inkorporiert, nachdem er vom König am 17.11.1868 sanktioniert worden war.

⁸ Gesetz Nr. XLIV/1868 in Sachen der nationalen Gleichberechtigung. Vgl. hierzu *Marczali* (Anm. 6), S. 43 ff.

Besitze der Staatsmacht und damit in der stärkeren Position war.

Von einer nationalstaatlichen Grundkonzeption ausgehend, proklamierte das Nationalitätengesetz Ungarisch zur "*Staatssprache*", d.h. zur Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Gerichtssprache, ließ aber den Gebrauch von Minderheitensprachen auf der regionalen und lokalen Ebene in weitem Maße zu. Die Selbstverwaltungsgremien der Munizipien (Komitate, Munizipalstädte) mußten ihre Sitzungsprotokolle zwar in jedem Fall in ungarischer Sprache führen, hatten aber auf Wunsch von einem Fünftel ihrer Mitglieder auch eine Zweitsprache zu gebrauchen. Die Gemeindegremien konnten ihre Geschäftssprache völlig frei bestimmen, mußten aber sicherstellen, daß ihre Sitzungen auch in der Sprache protokolliert werden, für die sich ein Fünftel ihrer Mitglieder entschied. In den Sitzungen aller Selbstverwaltungsgremien stand jedem Mitglied das Rederecht in der Muttersprache zu. Vergleichbare Regelungen galten für den behördeninternen und den zwischenbehördlichen Amtsverkehr. Aus individualrechtlicher Sicht waren die verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften von grundlegender Bedeutung, nach denen jede Partei ihre Muttersprache gebrauchen konnte und auf der anderen Seite sich die Selbstverwaltungsbehörden im Verhältnis zu den jeweiligen Einwohnern dieser Sprache auf der Gemeindeebene zwingend und in den Munizipien nach Möglichkeit zu bedienen hatten (§ 23); die Zentralbehörden hatten ihren in ungarischer Sprache ergangenen Entscheidungen eine amtliche Übersetzung in der Sprache des Antragstellers beizufügen. Für viel böses Blut sorgte demgegenüber die spätere Bestimmung, daß ab 1898 jede Gemeinde nur einen Namen haben durfte und dieser - wenn auch nach Anhörung der Gemeinde und unter Berücksichtigung des Wunsches der Betroffenen - vom Innenminister festgesetzt wurde.⁹ Denn sie wurde in der Folgezeit bei zweisprachigen Ortsbezeichnungen in Minderheitengebieten vielfach zum Anlaß genommen, den nicht-ungarischen Namen zu beseitigen. Die recht differenzierten Vorschriften über den gerichtlichen Sprachgebrauch (§§ 7-13) beruhten auf ähnlichen Grundsätzen und liefen im Wesentlichen darauf hinaus, daß die Prozeßbeteiligten in erster Instanz vor ihren Kreisgerichten die Geschäfts- oder Protokollsprachen ihrer Heimatgemeinde und vor den Gerichtshöfen die Protokollsprachen des jeweiligen Munizipiums gebrauchen konnten, während in den höheren Instanzen (Gerichtstafeln, Kurie) in ungarischer Sprache verhandelt und gegebenenfalls ein Dolmetscher hinzugezogen wurde.

Für die richtige Einordnung der Regelungen des für die Bewahrung der nationalen Identität grundlegenden Sprachgebrauchs im Schulwesen¹⁰ muß man zunächst wissen, daß dem

⁹ §§ 1, 2 Gesetz Nr. IV/1898 über die Gemeinde- und sonstigen Ortsnamen.

¹⁰ Vgl. hierzu *D. Márkus*, Ungarisches Verwaltungsrecht, Tübingen 1912, S. 468 ff.

damaligen Entwicklungsstand entsprechend für breite Bevölkerungsschichten nur die *öffentlichen Volksschulen* zugänglich waren, von deren beiden Grundtypen wiederum der sechsjährigen, in der Praxis allerdings häufig nicht vollständigen Elementarschule die zentrale Bedeutung zukam, während die auf vier Elementarschulklassen aufbauende vierjährige Bürgerschule trotz eines fortschreitenden Ausbaus nur eine marginale Rolle spielte.¹¹ Des weiteren muß die Tatsache vor Augen gehalten werden, daß unter den möglichen Schulträgern die Kirchen im Elementarschulwesen eine absolut dominierende Position einnahmen, während die Gemeinden, der Staat sowie private Vereine und Einzelpersonen lediglich eine sekundäre Bedeutung hatten.¹² Allein bei den Bürgerschulen besaß der Staat im Verhältnis zu den Gemeinden und Kirchen eine stärkere Stellung.¹³ Nach den allgemeinen Bestimmungen des Nationalitätengesetzes konnten alle Schulträger und insbesondere die Kirchen die jeweilige Unterrichtssprache grundsätzlich frei bestimmen (§§ 14, 26 III). Nach den spezielleren Bestimmungen des Volksschulgesetzes von 1867 erfuhr diese Entscheidungsfreiheit nur zugunsten der Minderheiten insofern eine Einschränkung, als den Gemeinden und dem Staat die Pflicht auferlegt wurde, in ihren Volksschulen sicherzustellen, daß jeder Schüler in seiner Muttersprache unterrichtet wird, sofern diese in der betreffenden Gemeinde gebräuchlich war.¹⁴ Den Kirchen wurden ursprünglich keinerlei gesetzliche Vorgaben gemacht, und auf dieser liberalen Grundlage konnte namentlich bei den evangelischen Siebenbürger Sachsen sowie bei den orthodoxen Rumänen und Serben, für die

¹¹ Die Zahl der Elementarschulen erhöhte sich mit 13.798 im Jahre 1869, 15.681 im Jahre 1880, 16.805 im Jahre 1890 und 16.861 im Schuljahr 1912/13 relativ geringfügig (Quelle: Magyarország története [hrsg. vom Geschichtswissenschaftlichen Institut der Ungarischen Akademie der Wissenschaften], Budapest, Bd. VI [1979], S. 1340, und Bd. VII [1983], S. 877). Demgegenüber nahm die Zahl der Bürgerschulen mit 60 im Jahre 1876, 164 im Jahre 1890 und 498 im Schuljahr 1912/13 zwar rascher zu, blieb aber im Vergleich zu den Elementarschulen bis zum Schluß klein (Quelle: ebda. Bd. VI, S. 1402, und Bd. VII, S. 884 f).

¹² Die Anteile der einzelnen Schulträger entwickelten sich folgendermaßen:

	1890	1904/05	1912/13
Kirchen	82 %	77,3 %	70,5 %
Gemeinden	12 %	12,1 %	8,4 %
Staat	5 %	8,8 %	19,5 %
Private	1 %	1,8 %	1,6 %

Quelle: Anm. 10, Bd. VII, S. 877.

¹³ Von den 498 Bürgerschulen im Schuljahr 1912/13 unterhielten der Staat 288 (57,8 %), die Gemeinden 117 (23,5 %), die Kirchen und Private 93 (18,7 %). Quelle: Anm. 11, Bd. VII, S. 884 f.

¹⁴ § 58 Gesetz Nr. XXXVIII/1868 in Sachen des öffentlichen Volksschulunterrichts: "Jeder Schüler soll in seiner Muttersprache Unterricht erhalten, sofern diese Sprache eine der in der Gemeinde gebräuchlichen Sprachen ist. Aus diesem Grunde ist in gemischtsprachigen Gemeinden ein Lehrer anzustellen, der in den in der Gemeinde gebräuchlichen Sprachen zu unterrichten in der Lage ist. In bevölkerungsreicheren Gemeinden, in denen Einwohner mehrerer Zunge massenhaft leben, sind auch, sofern die Kraft der Gemeinde es zuläßt, Hilfslehrer unterschiedlicher Zunge zu wählen." Diese für die kommunalen Elementarschulen geltende Bestimmung war nach §§ 63, 75 und 80 auch für alle anderen kommunalen und staatlichen Volksschuleinrichtungen maßgebend.

die Kirchengemeinde der zentrale Bezugspunkt nationaler Identitätspflege war, ein entwickeltes minoritäres Schulwesen bestehen. Ursprünglich war Ungarisch nur in den Bürgerschulen als Pflichtfach vorgesehen,¹⁵ und erst ab 1879 wurde die sukzessive Einführung von Ungarisch als Unterrichtsfach in allen Elementarschulen angeordnet.¹⁶ Da an ca. drei Vierteln der Elementarschulen - in den Dorfschulen in aller Regel - nur ein Lehrer tätig war, wurde zur Erreichung dieses Ziels zugleich bestimmt, daß ab 1882 nur Personen das Lehrerdiplom erhalten konnten, die die ungarische Sprache in einer un-

terrichtsfähigen Weise beherrschten.¹⁷ Die auf eine verstärkte Magyarisierung abzielende, aber praktisch nur begrenzt wirksame Schulpolitik fand dann in der viel kritisierten, nach dem damaligen Kultusminister benannten "Lex Apponyi" von 1907 einen gesetzlichen Niederschlag,¹⁸ die die Anforderungen für alle Elementarschulen insofern hochschraubte, als Ungarisch nach zentral festgelegten Plänen und in einer vom Kultusminister bestimmten Stundenzahl so intensiv unterrichtet werden sollte, daß Schüler nicht-ungarischer Muttersprache nach vier Jahren in der Lage sein sollten, ihre Gedanken mündlich und schriftlich in verständlicher Weise auszudrücken (§ 19). Als Zeichen des ungarischen Nationalismus und vielfach verletzend für das minoritäre Identitätsgefühl wurde § 17 empfunden, der den Lehrern die Erziehung "im Geiste der Verbundenheit mit der ungarischen Heimat und im Bewußtsein der Zugehörigkeit zur ungarischen Nation" vorschrieb, in den Schulen außer den ungarischen Nationalsymbolen nur die Anbringung kommunaler Wappen zuließ und eine Verletzung dieser Bestimmungen als Ordnungswidrigkeit ahndete. Die im Nationalitätengesetz gewährleistete Entscheidungsfreiheit der Kirchen und Gemeinden bei der Bestimmung der Unterrichtssprache wurde empfindlich eingeschränkt, indem der Kultusminister schon bei einer minimalen Zahl ständiger ungarischer Schüler oder auf Wunsch einiger Eltern den Unterricht dieser Schülergruppe in der ungarischen Sprache

¹⁵ § 74 I c) Gesetz Nr. XXXVIII/1868 (Anm. 14). Bei ungarischer Unterrichtssprache war übrigens ab dem 3. Schuljahr Deutsch Pflichtfach (§ 74 I d)).

¹⁶ § 4 Gesetz Nr. XVIII/1879 über den Unterricht der ungarischen Sprache in den Einrichtungen des Volksschulwesens.

¹⁷ § 2 Gesetz Nr. XVIII/1879 (Anm. 16). Für die bereits im Amt befindlichen Volksschullehrer, die der ungarischen Sprache nicht mächtig waren, bestimmte § 3, daß sie sich diese innerhalb von vier Jahren anzueignen hätten, sofern sie ihr Lehrerdiplom nach 1872 erhalten hatten. Die älteren Lehrer mußten also nicht Ungarisch lernen, wie auch Lehrer mit einem älteren Diplom weiterhin ohne ungarische Sprachkenntnisse eingestellt werden konnten.

¹⁸ Gesetz Nr. XXVII/1907 über die Rechtsverhältnisse der nicht-staatlichen Elementar-Volksschulen und die Bezüge der kommunalen und konfessionellen Volksschullehrer. Eingehend hierzu *I. Dolmányos*, Kritik der Lex Apponyi, in: Die nationale Frage in der Österreichisch-Ungarischen Monarchie 1900-1918, Budapest 1966, S. 233 ff.

anordnen konnte; bei einem Anteil von 20 % ungarischer Schüler war für diese Ungarisch die obligatorische Unterrichtssprache; und wenn die Ungarn die Hälfte aller Schüler ausmachten, mußte Ungarisch für die gesamte Schule als Unterrichtssprache eingeführt werden, wenn auch die nicht-ungarischen Schüler weiterhin einen Ergänzungsunterricht in ihrer Muttersprache erhalten konnten (§ 18). Natürlich brachte die Fortführung des nicht-ungarischen Unterrichts unter diesen Bedingungen erhebliche Kosten für die Schulträger mit sich, was auch beabsichtigt und noch weiter verstärkt wurde, indem einer von der Lehrerschaft erhobenen Forderung nach Erhöhung ihrer in der Tat dürftigen Bezüge nachgegeben und die Lehrergehälter auch für Konfessions- und Gemeindeschulen erstmals durch staatliches Gesetz festgelegt wurden. Die Last dieser Wohltat hatten die Kirchen und Gemeinden zu tragen, es sei denn, sie wollten zum Ausgleich staatliche Zuschüsse in Anspruch nehmen. Diese Möglichkeit wurde ihnen in der Tat in Aussicht gestellt, aber an die Bedingung geknüpft, daß in der jeweiligen Minderheitenschule außer dem obligatorischen Ungarisch-Unterricht auch weitere Fächer (Rechnen, Landesgeographie und -geschichte, Staatsbürgerkunde) in ungarischer Sprache unterrichtet werden (§ 20). Im Ergebnis der geschilderten Schulpolitik und -gesetzgebung sowie der natürlichen Assimilierungsprozesse veränderten sich im Laufe der Zeit die Sprachenverhältnisse an den Elementarschulen zugunsten des Ungarischen. Dieser Wandel setzte in den 1880er Jahren ein, während zuvor die schulische Sprachenstruktur die Bevölkerungsanteile der jeweiligen Minderheiten recht genau widerspiegelt hatte.¹⁹ Von dem Vordringen der ungarischen Sprache waren die einzelnen Volksgruppen in unterschiedlicher Weise betroffen. Der stärkste Rückgang des muttersprachlichen Unterrichts war bei den Ruthenen, den Slowaken und den außerhalb Siebenbürgens siedelnden Deutschen zu verzeichnen, während sich die Serben, Rumänen und Siebenbürger Sachsen relativ gut behaupten konnten.²⁰ Bei diesen Unterschieden ist der

¹⁹ Die statistische Aufgliederung der Elementarschulen nach der Unterrichtssprache ergibt folgendes Bild:

	1869	1880	1890	1912/13
Ungarisch	5.818	7.342	8.994	13.453
Minderheitensprache	6.535	6.052	4.913	3.408
Mehrsprachig	1.445	2.287	2.898	-
Insgesamt	13.798	15.681	16.805	16.861

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist Vorsicht geboten. Sie würde eine eingehende Analyse voraussetzen, die an dieser Stelle nicht geleistet werden kann. So sind beispielsweise 1912/13 die mehrsprachigen Schulen den Schulen mit ungarischer Unterrichtssprache zugeschlagen worden. Quelle: Anm. 11, Bd. VI, S. 1340; Bd. VII, S. 879; Das Schicksal der Deutschen in Ungarn (hrsg. vom Bundesministerium für Vertriebene, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigte), Düsseldorf 1956, S. 17E; *Z. Ács*, *Nemzetiségek a történelmi Magyarországon*, Budapest 1984, S. 278.

²⁰ Die statistische Aufgliederung der Elementarschulen nach der minoritären Unterrichtssprache ergibt folgendes Bild, wobei in Klammern die Zahl der mehrsprachigen Schulen angegeben wird, an denen auch die jeweilige Minderheitensprache Unterrichtssprache war:

1869 1880 1890 1912/13

konfessionelle Hintergrund als Stütze der nationalen Identität unübersehbar.

Der Sekundarbereich der *Mittelschulen* war nur einer relativ geringen Anzahl von Kindern aus dem Bürgertum und dem Adel zugänglich, so daß für seine ethnische Prägung der unterschiedliche soziale Entwicklungsstand und das Bildungsniveau der einzelnen Volksgruppen naturgemäß bestimmend waren. Von den beiden Erscheinungsformen der achtjährigen Mittelschule dominierte das humanistische Gymnasium gegenüber der mathematisch-naturwissenschaftlichen Realschule.²¹ Als Schulträger kamen die Kirchen, der Staat sowie private Vereine und Einzelpersonen, nicht aber die Gemeinde in Betracht. Von ihnen kam auch hier den Kirchen die beherrschende Rolle zu.²² Während nach dem Mittelschulgesetz von 1883²³ an den staatlichen Mittelschulen ungarisch unterrichtet wurde, aber Deutsch ordentliches Unterrichtsfach war (§ 3 d, § 4 c), konnten die übrigen Schulträger die Unterrichtssprache frei bestimmen. Falls diese eine Minderheitensprache war, war Ungarisch ein Pflichtfach, das in den beiden letzten Klassen in ungarischer Sprache unterrichtet werden mußte, wie auch das Abitur in diesem Fach in ungarischer Sprache abzulegen war (§ 7). Dies kam allerdings selten vor. Im Jahre 1890 gab es 180 Mittelschulen; an 137 Mittelschulen wurde ausschließlich in ungarischer Sprache unterrichtet, 17 hatten eine Minderheitensprache als Unterrichtssprache, und an 26 Mittelschulen wurde neben der ungarischen Unterrichtssprache in der Unterstufe eine Minderheitensprache (hauptsächlich Slowakisch und Deutsch) als Ergänzungssprache verwandt.²⁴ Am besten war das Mittelschulwesen der Siebenbürger Sachsen entwickelt, die über 7 Gymnasien und 2 Realschulen verfügten; die Deutschen außerhalb Siebenbürgens hatten hingegen nur ein eigenes Gymnasium, an dem nur in der Unterstufe deutsch unterrichtet wurde. Den Rumänen standen 5 Gymnasien und eine Realschule zur Verfügung. Außerdem gab es ein serbisches

Rumänisch	2.569	(164)	2.756	(394)	2.582	(468)	2.233
Slowakisch	1.816	(265)	1.716	(597)	1.115	(1.012)	377
Deutsch	1.232	(710)	867	(919)	674	(885)	447
Ruthenisch	273	(103)	393	(246)	211	(321)	59
Serbisch	153	(10)	245	(52)	287	(42)	{270
Kroatisch	{492	(193)	68	(79)	39	(101)	
Andere			7	(150)	5	(69)	22

Quelle: wie Anm. 19.

²¹ So gab es 1912/13 222 Mittelschulen, darunter 188 Gymnasien und 34 Realschulen (B. Alexander, Das Schulwesen Ungarns, in: Ungarn, Budapest 1917, S. 378 ff.[394]).

²² So wurden von den 171 Gymnasien im Jahre 1905/06 118 von den Kirchen, 38 vom Staat und 15 von privaten Vereinen und Einzelpersonen getragen (Anm. 11, Bd. VII, S. 881).

²³ Gesetz Nr. XXX/1883 über die Mittelschulen und die Befähigung ihrer Lehrer.

²⁴ Anm. 11, Bd. VI, S. 1342; Bd. VII, S. 641 f.

Gymnasium. Die drei slowakischen Gymnasien wurden 1874 geschlossen. Bei diesem Zustand blieb es bis zum Schluß, obwohl sich die Gesamtzahl der Mittelschulen bis 1912/13 auf 222 erhöhte.

An den vier *Universitäten* und 55 sonstigen Hochschulen des Landes wurde naturgemäß in ungarischer Sprache gelehrt, aber nach § 19 des Nationalitätengesetzes mußten für alle im Lande gebräuchlichen Sprachen philologische Lehrstühle eingerichtet werden.

2. Die Zwischenkriegszeit

Die Zerschlagung der Österreichisch-Ungarischen Monarchie nach dem Ersten Weltkrieg hat den Charakter Ungarns völlig verändert. Aus dem Vielvölkerstaat wurde ein Nationalstaat, in dem allerdings auch weiterhin größere Minderheiten existierten. Im Ergebnis des Friedensvertrags von *Trianon* 1920 verlor Ungarn nicht nur Kroatien-Slawonien und Fiume, sondern auch über zwei Drittel seines "engeren" Staatsgebiets. Das Territorium schrumpfte von 325.411 km² bzw. 282.849 km² auf 92.963 km² zusammen. Die Bevölkerung verringerte sich - geht man von den Ergebnissen der Volkszählung von 1910 aus - von 20,9 bzw. 18,2 Millionen auf 7,7 Millionen. Der Bevölkerungsverlust verhalf einem großen Teil der ehemaligen Minderheiten zur staatlichen Vereinigung mit der Mutternation oder verwandten Völkern, aber unter den 13,2 Millionen Menschen, die die Landeszugehörigkeit zu wechseln hatten, befanden sich auch 3,3 Millionen Ungarn, d.h. ein Drittel des ungarischen Volkes wurde von der Mutternation abgetrennt und zwangsweise anderen Staatsvölkern einverleibt. In "Rumpf-Ungarn" stellten sich die ethnischen Verhältnisse nach den Volkszählungen von 1920 und 1930, bei denen traditionsgemäß nach der Muttersprache gefragt wurde, folgendermaßen dar:

	1920		1930	
Ungarn	7.147.053	89,6 %	8.001.112	92,1 %
Deutsche	551.211	6,9 %	478.630	5,5 %
Slowaken	141.882	1,8 %	104.819	1,2 %
Kroaten	59.875	0,7 %	48.247	0,5 %
Rumänen	23.760	0,3 %	16.221	0,2 %
Serben	17.131	0,2 %	7.031	0,1 %
Slowenen	6.087	0,1 %	5.464	0,1 %
Zigeuner	6.989	0,1 %	7.841	0,1 %
Andere	26.155	0,3 %	18.954	0,2 %
Insgesamt	7.980.143		8.688.319	

Aus einem Vergleich der beiden Zahlenreihen ergibt sich, daß bei allen Minderheiten, insbesondere aber bei den Serben, Rumänen und Slowaken die sprachliche Assimilation rasch

voranschritt. Die einzige Ausnahme bildeten die Zigeuner, deren ethnische Erfassung mit dem Kriterium der Muttersprache nicht möglich ist²⁵ und deren Gruppengröße mit Sicherheit wesentlich höher anzusetzen war. Die Anzahl der nur in der Religionsstatistik erfaßten Juden belief sich auf 473.310 (1920) bzw. 444.567 (1930).

Es ist verständlich, daß die unter grober Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker vorgenommene Grenzziehung eine traumatische Verbitterung beim ungarischen Volk hervorrief und die Revision der Grenzen von Trianon zur wichtigsten Zielsetzung der ungarischen Außenpolitik werden ließ. In Ermangelung westlicher Unterstützung konnte der ungarische Revisionismus erst im Vorfeld und zu Beginn des Zweiten Weltkriegs im Schlepptau des nationalsozialistischen Deutschen Reiches und des faschistischen Italien einen vorübergehenden Teilerfolg erzielen, indem durch den 1. Wiener Schiedsspruch vom 2. November 1938 die Südslowakei, den Einmarsch in die Ostslowakei Ruthenien, den 2. Wiener Schiedsspruch vom 30. August 1940 Nordsiebenbürgen und den Einmarsch in Jugoslawien die Vojvodina und das Murgebiet erneut eingegliedert wurden. Auf diese Weise vergrößerte sich das Staatsgebiet um ca. 79.000 km² auf rund 172.000 km² und die Bevölkerung um ca. 5,3 Millionen auf rund 14,6 Millionen Menschen. Damit wurde zwar knapp 3 Millionen Ungarn das Leben in ihrem Nationalstaat ermöglicht, zugleich kamen aber auch über 2,3 Millionen Angehörige anderer Völker unter ungarische Herrschaft. Die Volkszählung von 1941, bei der neben der Muttersprache erstmals nach dem nationalen Bekenntnis gefragt wurde, präziserte zahlenmäßig das erwartete Resultat, daß sich Ungarn für die Dauer des Zweiten Weltkriegs von einem einigermaßen homogenen Nationalstaat in einen Nationalitätenstaat verwandelte:²⁶

	Trianon-Ungarn		Gesamtstaat	
Ungarn	8.655.798	92,9 %	11.364.839	77,4 %
	<i>8.918.868</i>	<i>95,7 %</i>	<i>11.884.947</i>	<i>80,9 %</i>
Rumänen	14.142	0,2 %	1.100.290	7,5 %
	<i>7.565</i>	<i>0,1 %</i>	<i>1.052.067</i>	<i>7,2 %</i>
Deutsche	475.491	5,1 %	720.291	4,9 %
	<i>302.198</i>	<i>3,2 %</i>	<i>532.868</i>	<i>3,6 %</i>
Ruthenen	4.722	0,0 %	563.910	1,8 %
	<i>2.865</i>	<i>0,0 %</i>	<i>547.177</i>	<i>1,2 %</i>
Slowaken	75.877	0,8 %	270.467	1,8 %
	<i>16.677</i>	<i>0,2 %</i>	<i>173.514</i>	<i>1,2 %</i>
Kroaten	37.885	0,4 %	207.734	1,4 %
	<i>4.177</i>	<i>0,0 %</i>	<i>68.162</i>	<i>0,5 %</i>
Serben	5.442	0,1 %	164.755	1,1 %
	<i>3.629</i>	<i>0,0 %</i>	<i>159.346</i>	<i>1,1 %</i>

²⁵ Vgl. Anm. 5.

²⁶ Bei den einzelnen Volksgruppen bezieht sich die obere Zahl auf die Muttersprache, die kursiv gedruckte untere Zahl auf das nationale Bekenntnis.

Slowenen	4.816	0,1 %	70.315	0,5 %
	2.058	0,0 %	20.343	0,1 %
Zigeuner	18.640	0,2 %	57.776	0,4 %
	27.033	0,3 %	76.738	0,5 %
Juden	1.670	0,0 %	132.325	0,9 %
	8.416	0,1 %	139.455	0,9 %
Andere	21.591	0,2 %	30.621	0,2 %
	22.588	0,2 %	28.706	0,2 %
Insgesamt	9.316.074		14.683.323	

Die Volkszählung von 1941 zeigt, daß sich in Trianon-Ungarn nicht nur die sprachliche, sondern noch mehr die bewußtseinsmäßige Assimilation beschleunigt fortsetzte, so daß als einzige größere Minderheit nur die deutsche Volksgruppe übrigblieb. Die Bekenntnisgruppe war bei fast allen Minderheiten wesentlich kleiner als die jeweilige Sprachgruppe und machte bei den Slowaken und Kroaten bloß ein Fünftel bzw. ein Zehntel aus. Die einzige Ausnahme von dieser Regel bildeten aus verständlichen Gründen die Zigeuner, deren Bereitschaft zum sprachlichen und ethnischen Bekenntnis bemerkenswert zunahm. Auch wesentlich mehr Juden bekannten sich zum jüdischen Ethnikum als zur jiddischen oder hebräischen Muttersprache, doch handelte es sich bei ihnen insgesamt um einen verschwindend geringen Teil der 401.000 Mitglieder zählenden mosaischen Religionsgemeinschaft, die sich nach Sprache und nationaler Identität ganz überwiegend als Teil des ungarischen Volkes empfand. Ein völlig anderes Bild zeigte die jüdische Identität im Nordosten der zurückgegliederten Gebiete, wo sich rund 40 % der 324.000 Gläubigen einer besonderen sprachlichen und ethnischen Gruppe zugehörig fühlten. Daß bei den nicht-ungarischen Volksgruppen der zurückgegliederten Gebiete, die zuvor - mit Ausnahme der Deutschen - zwei Jahrzehnte größtenteils in ihrem Nationalstaat gelebt hatten, die nationale Identität stark ausgeprägt war, versteht sich von selbst; eine signifikante Ausnahme hiervon stellten nur die Kroaten und Slowenen dar.

Der Friedensvertrag von Trianon vom 4. Juni 1920 erlegte Ungarn in den Artikeln 54-60 verschiedene Verpflichtungen zum *Minderheitenschutz* auf, die über die Gewährleistung aller individuellen Freiheitsrechte auf der Basis der Gleichberechtigung und eines strikten Diskriminierungsverbots hinaus insofern Verpflichtungen eines spezifischen Minderheitenschutzes begründeten, als den Minderheitenangehörigen der Gebrauch ihrer Muttersprache vor Gericht zu ermöglichen und die Möglichkeit einzuräumen war, die zu ihrer nationalen und religiösen Identitätswahrung erforderlichen Einrichtungen, namentlich Schulen zu schaffen, in denen sie ihre Muttersprache frei verwenden konnten. Des weiteren hatte die Regierung in kompakten Minderheitengebieten den Elementarschulunterricht in der jeweiligen Minderheitensprache zu fördern. Da die überkommene ungarische Minderheitengesetzgebung diesen völkerrechtlichen Vorgaben im großen und ganzen bereits entsprach, konnte der geltende Rechtszustand im wesentlichen beibehalten werden. Insbesondere galt das Nationalitätengesetz von 1868 unverändert fort. Nur sein § 27, der den

gleichen Zugang zu öffentlichen Ämtern gewährleistete und die Regierung in allgemein gehaltenen Wendungen zur Beschäftigung von geeigneten Minderheitenangehörigen mit den erforderlichen Sprachkenntnissen in Justiz und Verwaltung aufforderte, wurde dahingehend ergänzt, daß in Gebieten, deren Bevölkerung zu einem Fünftel zu einer Sprachminderheit gehörte, sowohl bei den Kreisgerichten und den Gerichtshöfen als auch bei den staatlichen und kommunalen Verwaltungsbehörden Personen mit Kenntnis der jeweiligen Minderheitensprache zu beschäftigen waren und ein zahlenmäßig entsprechender Teil des bereits vorhandenen Personals sich diese Sprache innerhalb von zwei Jahren anzueignen hatte.²⁷ Allerdings wurde in der Folgezeit auf die praktische Durchführung dieser Bestimmungen kein Wert gelegt. Überhaupt bot - wie schon vor dem Ersten Weltkrieg - nicht die eher liberale Minderheitengesetzgebung, sondern die restriktive Minderheitenpraxis Anlaß zu Beanstandungen, und in der durch die Ungerechtigkeiten des Friedensvertrags angeheizten nationalistischen Gesamtatmosphäre bestand vor Ort kaum eine Bereitschaft, die an sich faire Minderheitenpolitik der Regierung in die Tat umzusetzen.

Den neuralgischsten Punkt der Minderheitenproblematik bildete natürlich das *Schulwesen*. Auch hier galten die alten Gesetze zunächst fort. Im Primarbereich der *Elementarschulen* wurde die Frage der Minderheitenschulen 1923 auf dem Verordnungswege²⁸ dergestalt geregelt, daß in allen Gemeinden, wo die Eltern von 40 Schülern dies verlangten, staatliche oder kommunale Minderheitenschulen zu errichten waren, wobei dann die Elternversammlung über die Wahl des konkreten Schultyps zu entscheiden hatte. Zur Auswahl standen der Typ A mit der Minderheitensprache als Unterrichtssprache und Ungarisch als Pflichtfach, der Typ B, bei dem je die Hälfte der Unterrichtsfächer in der Minderheitensprache bzw. in ungarischer Sprache unterrichtet wurde, und der Typ C mit Ungarisch als Unterrichtssprache und der Minderheitensprache als Pflichtfach. Außerdem konnten - wie schon zuvor - die Minderheiten selbst und die Kirchen ihre eigenen Schulen errichten. Auf dieser Basis waren im Schuljahr 1932/33 53 slowakische, 53 südslawische und 11 rumänische Minderheitenschulen tätig,²⁹ die zu über 90 % zum Typ C gehörten.³⁰ Der deutschen Minderheit standen im selben Schuljahr 46 Schulen des Typs A, 140 Schulen des

²⁷ Gesetz Nr. II/1924 über die Gewährleistung der Kenntnis der Minderheitensprachen in den öffentlichen Ämtern.

²⁸ § 18 Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 4.800/1923 M.E. in Sachen der Durchführung der im Friedensvertrag von Trianon übernommenen Verpflichtungen zum Minderheitenschutz; Verordnung des Religions- und Bildungsministers Nr. 110.478/1923 V.K.M. über den Volksschulunterricht für Minderheiten.

²⁹ B. Bellér, *Az ellenforradalom nemzetiségi politikájának kialakulása*, Budapest 1975, S. 289.

³⁰ L. Tilkovszky, *Zeitgeschichte der Ungarndeutschen seit 1919*, Budapest 1991, S. 61.

Typs B und 265 Schulen des Typs C, insgesamt also 451 Volksschulen zur Verfügung.³¹ Die ungarischen Behörden forcierten mit teilweise fragwürdigen Mitteln die Errichtung von Schulen des Typs C, aber der Typ A entsprach auch nicht den wohlverstandenen Interessen der zweisprachigen und überwiegend integrationswilligen Minderheiten. Auch deshalb wurde Ende 1935 im Einvernehmen mit dem gemäßigten "Ungarländischen Deutschen Volksbildungsverein" (UDV) eine neue Minderheitenschulverordnung³² erlassen, die die Zahl der Schüler, deren Eltern die Errichtung einer Minderheitenschule verlangen konnten, auf 20 senkte, als Einheitstyp die Elementarschule mit gemischtsprachigem Unterricht einführte und die Umwandlung der A- und C-Schulen in diesen Typ bis 1938/39 vorsah. Dies wurde von dem nationalsozialistisch beeinflussten Flügel der "Volksdeutschen Kameradschaft", aus der im November 1938 der "Volksbund der Deutschen in Ungarn" hervorgehen sollte, bekämpft; er trat für die Ausschließlichkeit des Typs A ein. Mit dem auf Druck des Dritten Reiches zustande gekommenen deutsch-ungarischen "Volksgruppenabkommen" vom 30. August 1940³³ erhielt der Volksbund den Alleinvertretungsanspruch für die deutsche Volksgruppe, nicht aber die angestrebte uneingeschränkte Schulhoheit im Rahmen einer Personalautonomie. Zwar hatte der Volksbund das Recht, als privater Verein eigene Schulen zu unterhalten, und während des Zweiten Weltkriegs war er im Gebiet von Trianon-Ungarn Träger von 17 Elementarschulen und 2 Bürgerschulen,³⁴ aber auch diese Schulen verblieben unter staatlicher Aufsicht. Die Minderheitenschulen des Typs C wurden übrigens nicht nach dem vorgesehenen Zeitplan restlos in gemischtsprachige Schulen umgewandelt. Die Gründe für den schleppenden Fortgang der Umwandlung lagen nicht nur im Widerstand der ungarischen Behörden, sondern auch darin, daß 80 % der Minderheitenschulen Konfessionsschulen waren und die patriotisch gesonnenen Kirchen zur Umwandlung zwar aufgefordert, aber nicht gezwungen werden konnten, da sie nach der Rechtslage allein über die Unterrichtssprache zu entscheiden hatten. Ein mittelbarer Erfolg war dem Volksbund im Zusammenhang mit der Rückgliederung ungarischer Gebiete im Jahre 1941 beschieden, als eine dritte Minderheitenschulverordnung³⁵ erging, die in allen Minderheitenschulen grund-

³¹ *Bellér* (Anm. 29), S. 286.

³² Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 11.000/1935 M.E.

³³ Text in: *Das Schicksal ...* (Anm. 19), S. 73E ff.; *Tilkovszky* (Anm. 30), S. 115 ff.

³⁴ *L. Tilkovszky*, Die Nationalitätenpolitik Ungarns und das heimische Deutschtum zwischen 1919-1945, in: 300 Jahre Zusammenleben - Aus der Geschichte der Ungarndeutschen (veröffentlicht vom Demokratischen Verband der Ungarndeutschen), Budapest 1988, Bd. I, S. 114 ff. (121). Hinzu kamen 47 Volksschulen im angegliederten Nordsiebenbürgen, die dem Volksbund vom Deutschen Evangelischen Generaldekanat in Siebenbürgen übergeben wurden.

³⁵ Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 700/1941 M.E.

sätzlich den muttersprachlichen Unterricht einführte, aber den Elternversammlungen die Beibehaltung des gemischtsprachigen Unterrichts freistellte. Der Sekundarbereich der *Mittelschulen* wurde in der Zwischenkriegszeit mehrfach reformiert, aber an den minderheitenrelevanten Regelungen änderte sich nichts. Deutsch war überall Pflichtfach,³⁶ und im Übrigen konnten die nicht-staatlichen Schulträger die Unterrichtssprache frei bestimmen. Die letztere Möglichkeit war in Trianon-Ungarn nur noch für die deutsche Minderheit von Bedeutung, die zwei Gymnasien unterhielt.³⁷

Ein besonders düsteres Kapitel in der Rechtsentwicklung stellt die Ende 1938 einsetzende *Judengesetzgebung* dar, die für die diskriminierenden Maßnahmen auf die Religionszugehörigkeit abstellte.³⁸ Die physische Verfolgung und Vernichtung der Juden, der letztlich ca. 450.000 Menschen zum Opfer fielen, begann erst nach der Besetzung Ungarns durch deutsche Truppen im März 1944.

3. Die Zeit der kommunistischen Diktatur

Nach dem Zweiten Weltkrieg schrumpfte Ungarn wiederum auf das Gebiet von Trianon zusammen. Der Pariser Friedensvertrag vom 10. Februar 1947 knüpfte - mit kleineren Änderungen - an die am 1. Januar 1938 bestehenden Grenzen an, so daß das Staatsgebiet seither 93.032 km² umfaßt. Abgesehen von den kriegsbedingten Verlusten und den Opfern der Judenverfolgung wurde die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung durch drei Vorgänge maßgeblich beeinflusst: 1. Auf Grund von Art. XIII des Potsdamer Abkommens sollte die gesamte deutsche Volksgruppe ausgesiedelt werden. So bestimmte auch die Aussiedlungsverordnung von 1945 den auszusiedelnden Personenkreis im wesentlichen nach dem Bekenntnis zur deutschen Volkszugehörigkeit oder Muttersprache anlässlich der Volkszählung von 1941.³⁹ Obwohl inzwischen geklärt ist, daß die ungarische Regierung seinerzeit auf die Einbeziehung Ungarns in die Aussiedlungsanordnung des Potsdamer Abkommens gedrängt hatte, und die sowjetisch bestimmte Alliierte Kontrollkommission in

³⁶ § 2 e), § 3 d), § 4 c) Gesetz Nr. XI/1924 über die Mittelschule; § 21 I Nr. 8 Gesetz Nr. XI/1934 über die Mittelschule.

³⁷ *Tilkovszky* (Anm. 34), S. 121.

³⁸ So die Legaldefinition in § 1 des Gesetzes Nr. IV/1939 über die Beschränkung der Ausbreitung der Juden im öffentlichen Leben und in der Wirtschaft. Die Judengesetzgebung erstreckte sich auf Juden und Halbjuden.

³⁹ § 1 Verordnung des Ministerpräsidenten Nr. 12.330/1945 M.E. über die Aussiedlung der deutschen Bevölkerung Ungarns nach Deutschland; Text in: *Das Schicksal ...* (Anm. 19), S. 91E ff. Hinzu kamen die Mitglieder des Volksbundes oder einer SS-Formation sowie diejenigen, die ihren magyarisierten Namen in einen deutsch klingenden Namen hat ändern lassen. Auf der anderen Seite enthielt § 2 einen Ausnahmekatalog, der u.a. an eine demokratische politische Betätigung, eine Verfolgung wegen nationaler Treue zum Ungarntum und familiäre Verhältnisse anknüpfte.

Ungarn die Aussiedlung von 450.000 Deutschen, d.h. der gesamten Volksgruppe, forderte, begrenzten die ungarischen Behörden die in zwei Wellen - im Verlaufe des ganzen Jahres 1946 und dann ab August 1947 bis Anfang 1948 - vollzogene Vertreibung auf 170-180.000 Personen.⁴⁰ Berücksichtigt man des weiteren, daß am Ende des Krieges 1944/45 50-60.000 Deutsche aus eigenem Antrieb geflohen oder evakuiert worden waren, bewirkten alle kriegsbedingten Vorgänge eine Halbierung der deutschen Minderheit. Die Vertreibung ist übrigens vom ungarischen Parlament am 14. März 1990 als "menschenrechtswidriges Unrecht" verurteilt worden.⁴¹ 2. Nach dem ungarisch-tschechoslowakischen Abkommen über den Bevölkerungsaustausch vom 27. Februar 1946 wurde den Angehörigen der slowakischen (und tschechischen) Minderheit die Möglichkeit einer freiwilligen Übersiedlung in die Tschechoslowakei eingeräumt und die Zwangsaussiedlung einer entsprechenden Anzahl von Ungarn aus der Slowakei nach Ungarn vorgesehen. Von der Möglichkeit der Übersiedlung machten 60.257 Slowaken hauptsächlich in Südungarn (weniger als erwartet) Gebrauch; im Gegenzug wurden 76.616 Ungarn aus der Slowakei vertrieben. 3. Zusätzlich zu den aus der Slowakei zwangsausgesiedelten Ungarn flüchteten bei Kriegsende ca. 250.000 Ungarn vornehmlich aus Rumänien, Jugoslawien und der Slowakei nach Ungarn.

Im Ergebnis all dieser Bevölkerungsbewegungen verwandelte sich Ungarn in noch stärkerem Maße als nach dem Ersten Weltkrieg zu einem homogenen Nationalstaat mit nur marginalen Minderheiten, deren Assimilierung in der Folgezeit naturgemäß schnell voranschritt. Die größte Minderheit blieb nach wie vor die deutsche, doch war sie infolge der Repressionsmaßnahmen der Nachkriegszeit eingeschüchtert und auch später zögerlich, ihre spezifisch ungarndeutsche Identität⁴² zu bekennen. Das folgende Bild über die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung Ungarns, das die nach 1945 durchgeführten Volkszählungen ergeben, widerspiegeln die Veränderungen der offiziellen Nationalitätenpolitik wie die Folgen der natürlichen Assimilierungsprozesse.⁴³

⁴⁰ *Tilkovszky* (Anm. 30), S. 179 ff.

⁴¹ Parlamentsbeschluß Nr. 35/1990. (III.28.) OGY über die Wiedergutmachung der kollektiven Beeinträchtigungen der ungarländischen deutschen Minderheit. Im Beschluß wird den Hinterbliebenen die Anteilnahme und den Überlebenden das Mitgefühl ausgesprochen sowie eine Entschädigung wie für andere ungarische Staatsangehörige in Aussicht gestellt, die seither auch erfolgt ist.

⁴² Zu diesem diffizilen Problem grundlegend *W. Aschauer*, Zur Produktion und Reproduktion einer Nationalität. Die Ungarndeutschen, Stuttgart 1992. Vgl. auch *G. Seewann*, Siebenbürger Sachse, Ungarndeutscher, Donauschwabe?, in: G. Seewann (Hrsg.), Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 139 ff.; *ders.*, Die nationalen Minderheiten in Ungarn, in: G. Brunner - H. Lemberg (Hrsg.), Volksgruppen in Ostmittel- und Südosteuropa, Baden-Baden 1994, S. 133 ff. (142 ff.) = Südosteuropa 1992, S. 293 ff. (303 ff.).

⁴³ Bei den einzelnen Volksgruppen bezieht sich die obere Zahl auf die Muttersprache, die kursiv gedruckte untere Zahl auf das nationale Bekenntnis. Anlässlich der Volkszählung von 1970 wurde nur eine Sprachen-, aber

	1949		1960		1970	
Ungarn	9.076.041	98,6 %	9.786.038	98,2 %	10.166.237	98,5 %
	<i>9.104.640</i>	<i>98,9 %</i>	<i>9.837.275</i>	<i>98,8 %</i>		
Deutsche	22.455	0,2 %	50.765	0,5 %	35.594	0,3 %
	<i>2.617</i>	<i>0,0 %</i>	<i>8.640</i>	<i>0,1 %</i>		
Slowaken	25.988	0,3 %	30.690	0,3 %	21.176	0,2 %
	<i>7.808</i>	<i>0,1 %</i>	<i>14.340</i>	<i>0,1 %</i>		
Rumänen	14.713	0,2 %	15.787	0,2 %	12.624	0,1 %
	<i>8.500</i>	<i>0,1 %</i>	<i>12.326</i>	<i>0,1 %</i>		
Kroaten ⁴⁴	20.423	0,2 %	33.014	0,3 %	17.609	0,2 %
	<i>4.106</i>	<i>0,0 %</i>	<i>14.710</i>	<i>0,1 %</i>		
Serben	5.158	0,1 %	4.583	0,0 %	12.235	0,1 %
	<i>4.190</i>	<i>0,0 %</i>	<i>3.888</i>	<i>0,0 %</i>		
Slowenen ⁴⁴	4.473	0,0 %	4.205	0,0 %
	<i>666</i>	<i>0,0 %</i>				
Zigeuner	21.387	0,2 %	25.633	0,3 %	34.957	0,3 %
	<i>37.598</i>	<i>0,4 %</i>	<i>56.121</i>	<i>0,6 %</i>		
Andere ⁴⁵	14.161	0,2 %	14.534	0,1 %	17.462	0,2 %
	<i>34.674</i>	<i>0,4 %</i>	<i>13.744</i>	<i>0,1 %</i>		
Insgesamt	9.204.799		9.961.044		10.322.099	

	1980		1990	
Ungarn	10.579.898	98,8 %	10.222.529	98,5 %
	<i>10.638.974</i>	<i>99,3 %</i>	<i>10.142.072</i>	<i>97,8 %</i>
Deutsche	31.231	0,3 %	37.511	0,4 %
	<i>11.310</i>	<i>0,1 %</i>	<i>30.824</i>	<i>0,3 %</i>
Slowaken	16.054	0,1 %	12.745	0,1 %
	<i>9.101</i>	<i>0,1 %</i>	<i>10.459</i>	<i>0,1 %</i>
Rumänen	10.141	0,1 %	8.730	0,1 %
	<i>8.874</i>	<i>0,1 %</i>	<i>10.740</i>	<i>0,1 %</i>
Kroaten	20.484	0,2 %	17.577	0,2 %
	<i>13.895</i>	<i>0,1 %</i>	<i>13.570</i>	<i>0,1 %</i>
Serben	3.426	0,0 %	2.953	0,0 %
	<i>2.805</i>	<i>0,0 %</i>	<i>2.905</i>	<i>0,0 %</i>
Slowenen	3.142	0,0 %	2.627	0,0 %
	<i>1.731</i>	<i>0,0 %</i>	<i>1.930</i>	<i>0,0 %</i>
Zigeuner	27.915	0,3 %	48.072	0,5 %
	<i>6.404</i>	<i>0,1 %</i>	<i>142.683</i>	<i>1,4 %</i>
Andere	17.172	0,2 %	22.079	0,2 %
	<i>16.369</i>	<i>0,2 %</i>	<i>19.640</i>	<i>0,2 %</i>
Insgesamt	10.709.463		10.374.823	

Der überraschend geringe Anteil der Minderheiten im Jahre 1949 ist zweifellos mit der generellen Furcht zu erklären, daß das Bekenntnis zu einer nicht-ungarischen Volksgruppe Nachteile zur Folge haben könnte. In der nationalitätenpolitisch liberaleren Atmosphäre der

keine Bekenntniserhebung durchgeführt.

⁴⁴ Bei der Volkszählung von 1960 sind in der Zahl der Kroaten auch die Slowenen enthalten.

⁴⁵ Hier sind auch die als Minderheiten offiziell anerkannten Armenier, Bulgaren, Griechen, Polen, Ruthenen und Ukrainer enthalten.

Volkszählung von 1960 war diese Furcht größtenteils verschwunden, so daß sie ein zutreffenderes Bild über die tatsächliche Lage vermittelt. Die Ergebnisse der folgenden Volkszählungen widerspiegeln einerseits den fortschreitenden Assimilationsprozeß und andererseits die zunehmend großzügige Minderheitenpolitik sowie 1990 die nationalstaatliche Erneuerung in den jeweiligen Mutterländern. Die letztgenannten Faktoren haben die Bereitschaft zum Volksgruppenbekenntnis offenbar gefördert und dazu geführt, daß sich der Abstand zwischen der Sprachgruppe und der Bekenntnisgruppe trotz fortschreitender sprachlicher Assimilation verringert hat. Die Volkszählung von 1990 zeigt zudem ein sprunghaftes Anwachsen des Identitätsgefühls der Zigeuner, das allerdings auch heute bei weitem nicht die ganze ethnische Gruppe erfaßt hat, deren Größe nach einer jüngst durchgeführten repräsentativen Erhebung des Statistischen Zentralamtes auf mindestens 400.000 geschätzt werden kann.⁴⁶ Die Juden sind nach 1945 weder als Sprach- noch als nationale Bekenntnisgruppe erfaßt worden, was sachlich gerechtfertigt ist. Nach der konfessionellen Zugehörigkeit wurde nur 1949 gefragt, und diese Volkszählung ergab 133.862 Personen mosaischen Glaubens. Berücksichtigt man die späteren Emigrationsverluste, so kann heute von rund 100.000 in Ungarn lebenden Juden ausgegangen werden.

Im Pariser Friedensvertrag von 1947 wurden Ungarn keine besonderen Verpflichtungen zum *Minderheitenschutz* auferlegt, sondern nur die üblichen Diskriminierungsverbote fixiert (Art. 2). Tatsächlich wurden in der unmittelbaren Nachkriegszeit nicht einmal diese beachtet, und namentlich die deutsche Volksgruppe war schweren Verfolgungs- und Diskriminierungsmaßnahmen ausgesetzt. Doch hielt diese repressive Phase der Minderheitenpolitik nicht lange an. Die im August 1949 verabschiedete, den Abschluß des Prozesses der kommunistischen Machtübernahme markierende Verfassung stellte im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes allen in Ungarn lebenden Nationalitäten die Möglichkeit eines muttersprachlichen Unterrichts und der Pflege ihrer Kultur in Aussicht (§ 49 III). In der Folgezeit konnte von einer Diskriminierung der Minderheiten in der Tat keine Rede mehr sein. Auf einem anderen Blatt steht das Kapitel staatlicher Förderungsmaßnahmen. Mit dem Ausbau eines Kindergarten- und Schulsystems für die slowakischen, südslawischen und rumänischen Volksgruppen wurde Anfang der 50er Jahre begonnen, und ab 1955 wurde allmählich auch der Deutschunterricht ermöglicht. Im Oktober 1958 beschäftigte sich das Politbüro der kommunistischen Einheitspartei (Ungarische Sozialistische Arbeiterpartei - MSZMP) erstmals grundlegend mit den aktuellen Minderheitenproblemen, doch blieben seine

⁴⁶ Népszabadság v. 9.8.1994. Diese Zahl liegt erheblich unter den bisherigen Schätzungen von 600-800.000. Nach einer 1971 durchgeführten Untersuchung sprechen die Zigeuner als Muttersprache zu 71 % ungarisch, zu 21 % eine Roma-Sprache und zu 8 % rumänisch.

nationalitätenpolitischen Beschlüsse weitgehend folgenlos. Insbesondere die bereits bestehenden offiziellen Minderheitenverbände machten keine besonderen Anstrengungen zur minoritären Kulturpflege, da sie als "Transmissionsriemen" ihre primäre Aufgabe in der Verbreitung der jeweiligen Partei- und Regierungspolitik bei ihrer Klientel erblickten. Eine tiefgreifende Wende trat erst im Zusammenhang mit den 1968 angelaufenen politischen und wirtschaftlichen Reformen ein, als die zuvor vertretene "Automatismusthese", nach der sich alle nationalen Probleme mit fortschreitendem Aufbau des Sozialismus von selbst lösen würden, verworfen und zu einer zielgerichteten Minderheitenpolitik⁴⁷ übergegangen wurde, die die gesellschaftliche Integration der Nationalitäten mit der gleichzeitigen Förderung ihrer kulturellen Eigenarten zu verbinden bestrebt war. In diesem Sinne war schon seit Anfang der 60er Jahre die Überführung der früher favorisierten Minderheitenschulen und -kindergärten mit ausschließlich minoritärer Unterrichts- bzw. Erziehungssprache in zweisprachige Einrichtungen gefördert worden, auf deren Schaffung ein Anspruch bestand, wenn in einer Gemeinde die Eltern von mindestens 15 Kindern dies verlangten.⁴⁸ Allerdings hatte der sich in den 60er Jahren im Ergebnis sozialer Wandlungen beschleunigende, natürliche Assimilationsprozeß bis dahin bereits einen solchen Substanzverlust des minoritären Volkstums bewirkt, wie er in einer modernen Industriegesellschaft wohl unvermeidbar ist.

Im Zuge der Totalrevision der Verfassung vom April 1972, mit der der Systemwandel von der totalitären zur autoritären Einparteidiktatur besiegelt wurde, wurde der Schutzbereich des "Minderheitenartikels" geringfügig erweitert und namentlich auf den Gebrauch der Muttersprache erstreckt. Unmittelbare Auswirkungen entfaltete diese Änderung im Rahmen der Gerichtsverfassungs- und Prozeßrechtsreform von 1972/73, als das Recht auf Gebrauch der Muttersprache vor Gericht von einer bloß ausländerrechtlichen in eine minderheitenrechtlich relevante Gewährleistung umgestaltet wurde: Konnten von diesem Recht zuvor nur diejenigen Gebrauch machen, die die ungarische Sprache nicht

⁴⁷ Vgl. hierzu *K. Sitzler*, Ideologische Grundlagen der ungarischen Nationalitätenpolitik, Südosteuropa 1984, S. 473 ff.; *dies.*, Ungarische Nationalitätenpolitik. Grundsätze, Institutionen und Funktionen, Südosteuropa 1985, S. 23 ff.; *dies.*, Ungarns Nationalitätenpolitik der letzten Jahre - modifizierte Praxis bei konstanten Prinzipien, Südosteuropa 1987, S. 33 ff.; *V. Heuberger*, Die ungarische Nationalitätenpolitik von 1968-1991, in: G. Seewann (Hrsg.), Minderheitenfragen in Südosteuropa, München 1992, S. 199 ff. (202 ff.); *G. Seewann* (Anm. 42), S. 138 ff. (= S. 298 ff.); *ders.*, Minderheiten in der ungarischen Innenpolitik 1949-1989/90, in: *V. Heuberger - O. Kolar - A. Suppan - E. Vyslonzil* (Hrsg.), Nationen - Nationalitäten - Minderheiten, Wien 1994, S. 105 ff. Zur Entwicklung des Minderheitenrechts vgl. *G. Brunner*, Das Selbstbestimmungsrecht in ungarischer Sicht, Jahrbuch für Ostrecht 1966, S. 171 ff. (176 ff.); *K. Fürész - T. Révész*, The Equal Rights of Nationalities - Legal Protection of Minorities, in: Human Rights in Today's Hungary (Budapest "Eötvös Loránd" University Research Group), Budapest 1990, S. 230 ff. (244 ff.).

⁴⁸ § 2 II Gesetz Nr. III/1961 über das Unterrichtssystem der Ungarischen Volksrepublik; § 3 I Gesetzesverordnung Nr. 13/1962 über die Schulpflicht; § 4 Gesetz Nr. III/1953 über die Kindergärten; Erlaß des Bildungsministers Nr. 159/1969.(MK.15.) MM über die Neustrukturierung der Nationalitätenkindergärten.

beherrschten,⁴⁹ so wurde es nunmehr jedermann ohne Rücksicht auf seine ungarischen Sprachkenntnisse eingeräumt.⁵⁰ Damit wurde zugleich eine Anpassung an die Regelungen des Verwaltungsverfahrens vollzogen, wo sich bereits seit den 50er Jahren jedermann seiner Muttersprache bedienen durfte.⁵¹ Die Anstrengungen um den Ausbau des minoritären Bildungswesens wurden verstärkt. Zu diesem Zweck wurde im Bildungsministerium 1968 eine Nationalitätenabteilung eingerichtet, und 1975 setzte der Bildungsminister als Beirat eine Bildungskommission für Nationalitäten ein. Diese Bemühungen waren indes vornehmlich quantitativer Art, und erst in den 80er Jahren setzte sich die Erkenntnis durch, daß mehr für die Verbesserung der personellen und sächlichen Infrastruktur (Lehrkräfte, Unterrichtsmaterialien usw.) getan werden müsse, damit die weitgehend assimilierten und unselbständig gewordenen Minderheiten die gebotenen Chancen zur Identitätsfindung nutzen können. In den 80er Jahren machte sich auch eine weitere Zielsetzung in der ungarischen Minderheitenpolitik bemerkbar. Das jahrzehntelang tabuisierte Thema der überwiegend unbefriedigenden Lage der großen und identitätsbewußten ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern begann die ungarische Öffentlichkeit in zunehmendem Maße zu beschäftigen. Die Partei- und Staatsführung ließ sich unter dem wachsenden Druck der öffentlichen Meinung zwar nicht zu entschiedenen außenpolitischen Schritten bewegen, aber sie setzte ihre minderheitenfreundliche Innenpolitik nunmehr auch in der Hoffnung fort, daß das gute Beispiel in den Nachbarländern Nachahmung finden würde. Die Kennzeichnung dieser Politik als "Schaufensterpolitik" wäre sicherlich böseartig, aber die zweifellos legitime, wenn auch letztlich erfolglose Instrumentalisierung der Minderheitenpolitik auch zugunsten der ungarischen Minderheiten im Ausland ist seither eine Tatsache.

B. Die gegenwärtige Lage

1. Minderheitenpolitik nach der Wende

Die mit der Verfassungsrevision vom Oktober 1989 vorbereitete und mit den Wahlen vom März/April 1990 vollzogene demokratische Systemwende hat für die Minderheiten wesentliche Verbesserungen, aber keinen grundsätzlichen Bruch mit der zuvor betriebenen Minderheitenpolitik mit sich gebracht. Zwar war im Regierungsprogramm der ersten

⁴⁹ § 6 Satz 3 Gesetz Nr. II/1954 über die Gerichtsverfassung; § 11 Satz 2 Gesetzesverordnung Nr. 8/1962 über die Strafprozeßordnung; § 8 Satz 2 Gesetz Nr. III/1952 über die Zivilprozeßordnung.

⁵⁰ § 7 II Gesetz Nr. IV/1972 über die Gerichte; § 8 II Gesetz Nr. I/1973 über die Strafprozeßordnung; § 8 II Gesetz Nr. III/1952 über die Zivilprozeßordnung i.d.F. der Gesetzesverordnung Nr. 26/1972.

⁵¹ § 12 II Gesetz Nr. IV/1957 über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens.

demokratisch bestellten Antall-Regierung der rechten Mitte der "*neuen Minderheitenpolitik*" ein eigener Abschnitt gewidmet, aber sie stellte ebenso eine organische Fortentwicklung des von den Reformkommunisten eingeschlagenen minderheitenfreundlichen Kurses dar, wie die Minderheitenpolitik der seit 1994 amtierenden sozialliberalen Horn-Regierung im Zeichen einer Kontinuität stand, an die sich nach dem erneuten Regierungswechsel 1998 auch das nationalliberale Orbán-Kabinett gehalten hat. Bei aller Kontinuität war allerdings eine Feststellung im Regierungsprogramm von 1990 von grundlegender Bedeutung: "Im Hinblick auf die einheimischen Minderheiten ist anstelle des bisherigen vormundschaftlichen Verhaltens eine auf die Selbstorganisation der Minderheiten bauende, diese aktiv fördernde Minderheitenschutzpolitik und -praxis vonnöten."⁵² Denn mit der Errichtung einer rechtsstaatlichen Demokratie haben sich die politischen Rahmenbedingungen für die Minderheiten fundamental verändert, und es hängt nunmehr in erster Linie von ihnen selbst ab, wie sie von den auch ihnen wie jedermann zustehenden Freiheitsrechten Gebrauch machen.

Die erste Konsequenz war die auf der Vereinigungsfreiheit beruhende Pluralisierung des minoritären *Verbandswesens*, die zur spontanen Gründung zahlreicher lokaler und regionaler, aber auch landesweit tätiger Minderheitenverbände unterschiedlicher Zwecksetzung geführt hat. Eine zweite Veränderung wurde durch die Errichtung eines öffentlich-rechtlichen Systems der Minderheitenselbstverwaltung im Jahre 1995 (vgl. unten B.5.) bewirkt, die den einzelnen Volksgruppen eine demokratisch legitimierte politische Repräsentanz verschafft und damit eine tendenzielle Entpolitisierung der privaten Minderheitenverbände zur Folge gehabt hat. Diese Entwicklungen haben sich auf die einzelnen Minderheiten und ihre aus kommunistischer Zeit überkommenen Einheitsverbände unterschiedlich ausgewirkt. Von letzteren vermochte sich allein der rechtzeitig erneuerte "Verband der Ungarländischen Rumänen" als Dachverband zu halten.⁵³ Der mit größeren Anpassungsschwierigkeiten kämpfende "Verband der Ungarndeutschen" löste sich 1995, nach Errichtung der deutschen Minderheitenselbstverwaltung auf, ohne daß ein vergleichbarer Dachverband an seine Stelle getreten wäre. Der "Verband der Ungarländischen Slowaken" vermochte zwar die Anfechtungen durch konkurrierende Neugründungen zu überwinden, mußte aber eine Abschwächung seiner Monopolstellung zu einer starken Position im Rahmen einer pluralistischen Verbandsstruktur hinnehmen.⁵⁴ Der Einheitsverband der früher als eine

⁵² A nemzeti megújhdás programja, Budapest 1990, S. 162.

⁵³ Die 1997 vorgenommene Namensänderung in "Kulturverband der Ungarländischen Rumänen" deutet aber auch hier auf eine Entpolitisierung hin.

⁵⁴ Neben ihm gibt es drei rivalisierende Zentralverbände: "Organisation der Ungarländischen Slowakischen Jugendlichen", "Verein der Ungarländischen Slowakischen Schriftsteller und Künstler", "Christlicher Verein der

Minderheit behandelten "Südslawen" ist in drei selbständige Verbände der Kroaten ("Verband der Ungarländischen Kroaten"), Serben ("Serbischer Demokratischer Verband") und Slowenen ("Verband der Ungarländischen Slowenen") zerfallen, die ihre jeweilige Volksgruppe überzeugend repräsentieren. Für die sonstigen kleinen Minderheiten haben folgende Neugründungen meist kultureller Ausrichtung eine repräsentative Stellung erlangt: "Ungarländischer Polnischer Kulturverein 'Józef Bem'", "Verein der Ungarländischen Griechen", "Verein der Ungarländischen Bulgaren", "Kulturverein Volk Armeniens", "Ungarländischer Ukrainischer Kulturverein" und "Organisation der Ungarländischen Ruthenen". Am unübersichtlichsten ist die Lage bei den Zigeunern, deren Repräsentanz von mehreren rivalisierenden Verbänden in Anspruch genommen wird.⁵⁵ Dieser Umstand bereitete der Regierung lange Zeit Schwierigkeiten bei der Findung eines kompetenten Gesprächspartners, und erst die Bildung der Landesselbstverwaltung der Zigeuner hat dieses Problem einigermaßen entschärft.

Um die Ernsthaftigkeit ihres Willens zur praktischen Umsetzung der "neuen Minderheitenpolitik" zu unterstreichen, hat die erste demokratische Regierung schon im Sommer 1990 mehrere *Maßnahmen* veranlaßt: der bereits anläßlich der Verfassungsrevision vom Oktober 1989 völlig neugefaßte "Minderheitenartikel" der Verfassung (§ 68) wurde weiter ausgebaut (vgl. B.4.); den Minderheiten wurden bei der Neuregelung des Kommunalwahlrechts Sonderrechte eingeräumt (vgl. B.6.f); das im April 1989 beim Ministerrat errichtete "Kollegium" für Minderheitenangelegenheiten erfuhr eine Rangerhöhung zum "Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten" als einer oberen Staatsbehörde (vgl. B.6.h). Abgesehen von diesen und anderen Einzelmaßnahmen, galt das Hauptanliegen der Schaffung eines Minderheitengesetzes, mit dem die Rechtsstellung der Minderheiten auf der Basis eines umfassenden Konzeptes geregelt werden sollte. Obwohl das Justizministerium bereits Ende 1990 einen entsprechenden Gesetzentwurf erstellt und über das Minderheitenamt den einzelnen Minderheitenverbänden zur Stellungnahme zugesandt hatte, gestaltete sich der Gesetzgebungsprozeß schwierig und langwierig.⁵⁶ Der Entwurf stieß

Ungarländischen Slowaken".

⁵⁵ Es seien nur einige der landesweit tätigen Zigeunerverbände genannt: "Landes-Zigeunerverband 'Lungo Drom'", "Landesorganisation der Unabhängigen Zigeunerorganisation Phralipe", "Ungarländisches Roma Parlament", "Demokratischer Verband der Ungarländischen Zigeuner", "Landesverband der Jungen Roma", "Radikaler Verband der Ungarländischen Zigeuner", "Unabhängiger Interessenverband der Ungarländischen Zigeuner 'Wahres Wort'".

⁵⁶ Zur Gesetzgebungsgeschichte vgl. *G. Nolte*, Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Ungarn, in: J.A. Frowein - R. Hofmann - St. Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1, Berlin 1993, S. 501 ff (509 f); *K. Sitzler - G. Seewann*, Das ungarische Minderheitengesetz, in: G. Seewann (Hrsg.), Minderheiten als Konfliktpotential in Ostmittel- und Südosteuropa, München 1995, S. 352 ff (352 f); *P. Haslinger*, Ungarn, in: V. Heuberger - A. Suppan - E. Vyslonzil (Hrsg.), Brennpunkt Osteuropa, Wien 1996,

auf einhellige Ablehnung, und die Minderheitenverbände schlossen sich im Juni 1991 zu einem "Runden Tisch der Minderheiten" zusammen, der von sich aus die Sache in die Hand nahm und in Abstimmung mit dem Minderheitenamt im September 1991 einen eigenen Entwurf vorlegte. Mit diesem war wiederum die Regierung nicht einverstanden, und so zogen sich die Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen bis zum Juni 1992 hin, als die Regierung eine mit den beteiligten Verbänden und Ressorts abgestimmte Gesetzesvorlage im Parlament einbringen konnte. Inzwischen stellte der engagierte sozialistische Minderheitenpolitiker Cs. Tabajdi im März 1991 beim Verfassungsgericht den Antrag, die Verfassungsmäßigkeit der Verzögerung der Verabschiedung des Gesetzes "zu prüfen".⁵⁷ Das Verfassungsgericht setzte das Verfahren im Hinblick auf die Bemühungen der Regierung zunächst bis Anfang 1992 aus,⁵⁸ griff es dann aber wieder auf und erkannte im Juni 1992 auf eine verfassungswidrige Unterlassung des Parlaments, das es zugleich verpflichtete, das Minderheitengesetz bis zum 1. Dezember 1992 zu beschließen.⁵⁹ Das Parlament wurde freilich gerade erst zu diesem Zeitpunkt erstmals mit der Regierungsvorlage eines Minderheitengesetzes befaßt, so daß sich der Vorwurf einer schuldhaften Verzögerung dem Parlament gegenüber sicherlich nicht halten ließ und auch an die Adresse der Regierung gerichtet nicht gerechtfertigt gewesen wäre, da diese die vorangegangene Zeit auf die Bemühungen um die Herstellung eines politischen Konsenses mit den betroffenen Minderheiten verwandt hatte. Nunmehr begannen die Beratungen in verschiedenen parlamentarischen Gremien, zu denen zahlreiche Sachverständige herangezogen und eine - im Ergebnis positive - Stellungnahme des Europarats eingeholt wurden. Da das Minderheitengesetz nach der Verfassung zu den sog. "Zwei-Drittel-Gesetzen" gehört, mußte auch ein Einvernehmen mit der Opposition gesucht werden. Dieses wurde hauptsächlich im Rahmen einer parlamentarischen 6-Parteien-Kommission hergestellt, in die alle Fraktionen ihre Vertreter entsandt hatten. Schließlich vermochte das Parlament in seiner Sitzung vom 7. Juli 1993 mit 304 Stimmen, bei 3 Gegenstimmen und 8 Enthaltungen, das Gesetz Nr. LXXVII/1993 "über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten" zu verabschieden, das am 22. Juli verkündet wurde und am 21. Oktober 1993 in Kraft getreten ist. Die als Kernstück des Minderheitengesetzes anzusehende Minderheitenselbstverwaltung wurde 1994/95 verwirklicht (vgl. B.5.). Zur

S. 276 ff (277 ff); Küpper (Anm. 1), S. 130 ff.

⁵⁷ Der Text des Antrags ist abgedruckt im bemerkenswerten Sammelband der Schriften von Cs. Tabajdi, *Az önazonosság labirintusa*, Budapest 1998, S. 660.

⁵⁸ Beschluß des Verfassungsgerichts Nr. 814/E/1991. AB v. 8.7.1991 (Az Alkotmánybíróság határozatai 1991, S. 679).

⁵⁹ Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 35/1992.(VI.10.) AB v. 2.6.1992 (Az Alkotmánybíróság határozatai 1992, S. 204).

Einsetzung des gesetzlich vorgesehenen Minderheiten-Ombudsmannes kam es im Sommer 1995 (vgl. B.6.h). Das einzige Problem, das trotz mehrerer gescheiterter Anläufe noch immer einer Lösung harrt, ist die parlamentarische Vertretung der Minderheiten (vgl. B.6.f).

Insgesamt muß die ungarische Minderheitenpolitik seit der Wende als sehr großzügig, liberal und erfolgreich bezeichnet werden. Es ist in höherem Maße, als von manchen erwartet, gelungen, Identitätsbewußtsein und Loyalität der bereits weitgehend assimilierten Minderheiten zu stärken und ihnen einen allgemein anerkannten Platz im kulturellen und politischen Leben des Landes zu sichern. Dies gilt jedenfalls für die nationalen Minderheiten. Die ethnische Gruppe der Zigeuner stellt ein weit größeres und hauptsächlich soziales Problem dar, dessen befriedigende Lösung auch bei gutem Willen nur langfristig denkbar ist.

Wie bereits einleitend angedeutet, haben alle ungarischen Regierungen nach der Wende mit ihrer Minderheitenpolitik auch ein *außenpolitisches Ziel* verfolgt: die Verbesserung der zum Teil sehr unbefriedigenden Lage der großen ungarischen Volksgruppen in den Nachbarstaaten. Die Hoffnung, daß das gute Beispiel Schule machen und den ungarischen Minderheiten eine vergleichbare Rechtsstellung zugestanden werden würde, hat sich nicht erfüllt. Deshalb haben alle Regierungen auch außenpolitische Mittel zu diesem Zweck eingesetzt und auf internationalen Foren wie in den bilateralen Beziehungen zu den Nachbarstaaten auf einen effektiven Minderheitenschutz gedrängt.⁶⁰ Die Bilanz der nachhaltigen Bemühungen, die sich in zahlreichen völkerrechtlichen Abmachungen niedergeschlagen haben (vgl. B.7.), ist nicht unerfreulich, aber sehr unterschiedlich und namentlich in den Beziehungen zu den Nachbarländern mit den größten ungarischen Volksgruppen (Rumänien, Slowakei, Serbien) recht bescheiden.

2. Demographische Lage

Die demographische Lage ist bereits unter A.3. behandelt worden, so daß auf die dort mitgeteilten Angaben zunächst verwiesen werden kann. An dieser Stelle seien die *Ergebnisse* der letzten *Volkszählung zum 1. Januar 1990*, ergänzt um die Angaben über die kleinsten Minderheiten, bei denen allerdings nur nach der Muttersprache und nicht auch nach dem nationalen Bekenntnis gefragt wurde, wiederholt und die Mittelwerte der zum Teil erheblich divergierenden Schätzungen unterschiedlicher Provenienz hinzugefügt:

nationales Bekenntnis	Muttersprache	Schätzungen (Mittelwert)
----------------------------------	----------------------	-------------------------------------

⁶⁰ Vgl. hierzu *L.J.Kiss*, Außenpolitik, in: G. Brunner (Hrsg.), *Ungarn auf dem Weg der Demokratie*, Bonn 1993, S. 87 ff (103 ff); *G. Jeszenszky*, *Hungary's Bilateral Treaties with the Neighbours and the Issue of Minorities*, *Ethnos - Nation* 1996, Nr. 1/2, S. 123 ff.

Ungarn	10.142.072	97,8 %	10.222.529	98,5%		
Zigeuner	142.683	1,4 %	48.072	0,5 %	500.000	4,8 %
Deutsche	30.824	0,3 %	37.511	0,4 %	210.000	2,0 %
Kroaten	13.570	0,1 %	17.577	0,2 %	80.000	0,8 %
Rumänen	10.740	0,1 %	8.730	0,1 %	25.000	0,2 %
Slowaken	10.459	0,1 %	12.745	0,1 %	100.000	1,0 %
Serben	2.905	0,0 %	2.953	0,0 %	5.000	0,0 %
Slowenen	1.930	0,0 %	2.627	0,0 %	5.000	0,0 %
Polen	?		3.788	0,0 %	10.000	0,0 %
Griechen	?		1.640	0,0 %	4.000	0,0 %
Bulgaren	?		1.370	0,0 %	3.000	0,0 %
Ruthenen u.	?		674	0,0 %	2.000	0,0 %
Ukrainer						
Armenier	?		37	0,0 %	3.000	0,0 %
andere	19.640	0,2 %	14.570	0,1 %	-	
Gesamtbevölkerung	10.374.823		10.374.823		10.374.823	
Minderheiten	232.751	2,2 %	152.294	1,5 %	947.000	9,1 %

Wie man diese Daten im einzelnen auch interpretieren mag,⁶¹ an der Feststellung führt kein Weg vorbei, daß die nach der teilweisen Vertreibung der Deutschen und dem ungarisch-tschechoslowakischen Bevölkerungsaustausch in einer Größenordnung von etwa 300.000 Personen verbliebenen *nationalen Minderheiten* in 50 Jahren sprachlich und bewußtseinsmäßig weitgehend assimiliert worden sind. Die von den Minderheitenverbänden verbreiteten und von der Regierung nicht ungern gesehenen Schätzungen von rund 450.000 Minderheitenangehörigen beruhen auf einer großzügigen Fortschreibung dieser Zahl und somit auf einem das subjektive Identitätsgefühl außer acht lassenden und deshalb realitätsfremden Konzept der Abstammungsgemeinschaft. Tatsächlich machen die anhand des nationalen Bekenntnisses oder der Muttersprache definierten nationalen Minderheiten mit 90-105.000 Angehörigen nicht mehr als ein Prozent der Gesamtbevölkerung aus. Sie sind zweisprachig und gesellschaftlich voll integriert. Für ihre Bewußtseinslage ist eine ausgeprägte Doppelidentität charakteristisch: Die meisten Minderheitenangehörigen fühlen sich ihrer Volksgruppe ebenso verbunden wie der ungarischen Nation. Wenn sie in diesem Zwiespalt zu einer eindeutigen Antwort genötigt werden, dürfte sich die Verbundenheit mit der ungarischen Nation häufig stärker auswirken. In diesem Sinne ließe sich die Eigenart der vorstehenden Ergebnisse der Volkszählung von 1990 - wie auch aller vorangegangenen Volkszählungen - deuten, daß die Zahlen des nationalen Bekenntnisses diejenigen der Muttersprache regelmäßig unterschreiten.⁶² Als weitere Indikatoren für die Bewußtseinslage

⁶¹ Aufschlußreich sind hierzu die Materialien einer im September 1992 in Budapest abgehaltenen statistischen Konferenz zu dieser Frage, die vom Statistischen Zentralamt veröffentlicht worden sind: Magyarország nemzetiségeinek és a szomszédos államok magyarságának statisztikája (1910-1990), Budapest 1994.

⁶² Eine Ausnahme stellen für 1990 nur die Rumänen dar, die aber insofern unwahrscheinlich ist, als bei allen vorangegangenen Volkszählungen die Zahlen des nationalen Bekenntnisses auch hier durchweg unter denen der Muttersprache lagen. Vermutlich handelt es sich um einen statistischen Erhebungsfehler.

der nationalen Minderheiten mögen die Angaben über den Schulbesuch (vgl. B.6.a) und das Wahlverhalten (vgl. B.5. und B.6.f) dienen.

Mit einem Bevölkerungsanteil von 4-5 % kommt *der ethnischen Minderheit der Zigeuner*, die diese Bezeichnung übrigens keineswegs als pejorativ empfinden und selber gebrauchen, ein weitaus größeres Gewicht zu. Sie stellt in erster Linie ein soziales Problem dar. Ihr sippenübergreifendes Identitätsbewußtsein ist im Wachsen begriffen, aber noch längst nicht voll ausgebildet. Dies zeigt sich an ihrer stetig zunehmenden und 1990 sprunghaft angewachsenen Bereitschaft, sich zu ihrem Ethnikum zu bekennen, obgleich diese Bereitschaft noch immer bloß etwa ein Drittel der Zigeuner erfaßt haben dürfte. Die statistische Besonderheit, daß im Falle der Zigeuner - anders als bei den nationalen Minderheiten - die Angaben zum ethnischen Bekenntnis diejenigen zur Muttersprache erheblich überschreiten, ist mit dem Umstand zu erklären, daß etwa 70 % der Zigeuner ungarisch sprechen. Für ca. 22 % sind verwandte Dialekte der Roma-Sprache die Muttersprache, und ca. 8 % gebrauchen eine altrumänische Sprachvariante (sog. "beás").

Die *Juden*, die auf 1 % der Gesamtbevölkerung geschätzt werden können, verstehen sich ganz überwiegend als eine Religionsgemeinschaft und werden deshalb zu Recht nicht in der Nationalitätenstatistik aufgeführt.

3. Minderheitenbegriff

Die Verfassung spricht in § 68 von "*nationalen und ethnischen Minderheiten*" (nemzeti és etnikai kisebbség), ohne diesen Begriff zu definieren. Diese Unterlassung ist nichts Ungewöhnliches. Bemerkenswerter ist vielmehr der Versuch des ungarischen Gesetzgebers, in § 1 Abs. 2 des Minderheitengesetzes von 1993⁶³ eine *Legaldefinition* zu geben. In Konkretisierung der im völkerrechtlichen Schrifttum und in der internationalen Praxis allgemein anerkannten, aber in den Einzelheiten umstrittenen Elemente werden folgende Kriterien rechtsverbindlich festgelegt: 1. Es muß sich um eine Volksgruppe handeln, die sich im Vergleich zur Bevölkerung des Staates in einer zahlenmäßigen Minderheit befindet. 2. Sie muß sich in objektiver Hinsicht durch eine eigene Sprache und Kultur sowie eigene Traditionen von der Mehrheitsbevölkerung unterscheiden. 3. In subjektiver Hinsicht muß sie ein Bewußtsein der Zusammengehörigkeit erkennen lassen, das auf die Bewahrung der objektiven Identitätsmerkmale und die Wahrnehmung der gemeinsamen Gruppeninteressen gerichtet ist. 4. Es muß sich um eine historisch entstandene, in Ungarn ansässige Volksgruppe handeln, wobei der Gesetzgeber als zeitliches Kriterium der Alteingesessenheit den

⁶³ Vgl. Dokument Nr. 2.

Mindestzeitraum von einem Jahrhundert festgelegt hat. Dieser Zeitraum entspricht drei Generationen und ist insofern vernünftig gewählt, als es sich bei Gruppen von neu hinzugekommenen Fremden (z.B. Gastarbeitern) erfahrungsgemäß in der dritten Generation herausstellt, ob sie ihre Identität dauerhaft bewahrt haben oder assimiliert worden sind. Um dies klarzustellen, werden Flüchtlinge und Einwanderer vom Minderheitenbegriff ausdrücklich ausgenommen (§ 2). 5. Die Zugehörigkeit zur Minderheit beruht auf dem freiwilligen individuellen Bekenntnis, wobei die doppelte oder mehrfache nationale oder ethnische Identität keinen Hinderungsgrund darstellt (§ 7). Dies ist für die voll integrierten Minderheiten, deren Angehörige sich in der Regel zugleich auch als Ungarn empfinden, von besonderer Bedeutung. 6. Minderheitenangehörige können nur ungarische Staatsangehörige sein. Ausländer und Staatenlose sind vom Minderheitenbegriff ausdrücklich ausgenommen (§ 2). Das ungarische Staatsangehörigkeitsrecht ist mit Wirkung vom 1. Oktober 1993 neu geregelt worden⁶⁴ und bereitet in minderheitenrechtlicher Hinsicht keine Probleme.⁶⁵

Die Erfüllung der genannten Voraussetzungen begründet für sich allein noch nicht den Minderheitenstatus, da es ein Gebot der Rechtssicherheit ist, daß die Minderheiteneigenschaft einer Menschengruppe eindeutig feststellbar ist. Zu diesem Zweck sind in den Schlußbestimmungen des Minderheitengesetzes zwei Möglichkeiten vorgesehen. Dreizehn Volksgruppen werden kraft Gesetzes als alteingesessene Minderheiten anerkannt: Armenier, Bulgaren, Deutsche, Griechen, Kroaten, Polen, Rumänen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Slowenen, Ukrainer und Zigeuner (§ 61 I). Problematisch ist hierbei allein, ob Ruthenen und Ukrainer als eigenständige Minderheiten unterschieden werden können.⁶⁶ Obwohl dies keinen rechtlichen Unterschied macht, werden die ersten zwölf Volksgruppen als nationale Minderheiten angesehen, während die Zigeuner gemeinhin als eine ethnische Minderheit gelten. Die zweite Möglichkeit ist für "neue" Minderheiten gedacht. In diesem Falle können mindestens 1.000 wahlberechtigte Staatsbürger, die sich zur "neuen" Minderheit bekennen, ein Volksbegehren an das Parlament richten, das sich mit der Angelegenheit beschäftigt und die Anerkennung wohl beschließen muß, wenn die einzelnen Voraussetzungen der gesetzlichen Minderheitendefinition erfüllt sind (§ 61 II).⁶⁷ Im Hinblick auf die gesetzliche Anerkennung auch der kleinsten nationalen Minderheiten dürfte die praktische Bedeutung

⁶⁴ Gesetz Nr. LV/1993 über die ungarische Staatsangehörigkeit. Deutscher Text in: G. Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas - VSO, Berlin, Loseblatt, Ordnungsnr. Ungarn 2.4.

⁶⁵ Vgl. hierzu *Küpper* (Anm. 1), S. 94 ff.

⁶⁶ Vgl. hierzu *Küpper* (Anm. 1), S. 99 f, mit weiteren Literaturnachweisen.

⁶⁷ Auf das Verfahren finden die Vorschriften des Gesetzes III/1998 über die landesweite Volksabstimmung und das Volksbegehren Anwendung. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.2.4.

dieser Möglichkeiten nicht allzu groß sein. Ganz auszuschließen ist sie aber nicht. So wäre es denkbar, daß sich einzelne Zigeunergruppen als besondere Minderheiten organisieren möchten. Vorstellbar wäre auch, daß ein kleiner Teil der Juden die Anerkennung als nationale oder ethnische Minderheit anstrebt. Immerhin ist es dieser kleinen Gruppierung anläßlich des gescheiterten Versuchs, die parlamentarische Vertretung der Minderheiten gesetzlich zu regeln, gelungen, die Anerkennung der Juden als Minderheit vorübergehend zu erreichen.⁶⁸

4. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Auf der *individualrechtlichen Ebene* enthält die im Oktober 1989 total revidierte Verfassung⁶⁹ zunächst den allgemeinen Gleichheitssatz mit den üblichen Diskriminierungsverboten insbesondere im Hinblick auf Rasse, Sprache, Religion und nationale Herkunft (§ 70/A I). Damit stehen auch den Minderheitenangehörigen alle Grundrechte gleichermaßen zu, die in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet werden dürfen (§ 8 II). Nach § 70/A Abs. 2 der Verfassung sind gegen die Diskriminierungsverbote verstoßende Unterscheidungen unter Strafe zu stellen. Die einschlägigen minderheitenschützenden Strafvorschriften sind im Strafgesetzbuch enthalten und 1996 präzisiert und verschärft worden.⁷⁰ Ausdrücklich zugelassen ist demgegenüber die "positive Diskriminierung", die staatliche Förderungsmaßnahmen zum Ausgleich tatsächlich bestehender Chancenungleichheiten gestattet (§ 70/A III).

Bedeutsamer als diese rechtsstaatlichen Selbstverständlichkeiten ist der "*Minderheitenartikel*"⁷¹, der anläßlich der Verfassungsrevision von 1989 aus seinem bisherigen Kontext des allgemeinen Gleichheitssatzes herausgelöst und in § 68 als eine eigenständige Bestimmung ausgestaltet worden ist. Es ist später noch ergänzt worden und besteht heute aus fünf Absätzen:

— Absatz 1 bezeichnet die Minderheiten als "staatsbildende Faktoren" (államalkotó tényező) und erklärt sie zu Teilhabern an der Volkssouveränität. Mit dieser nicht einfach zu deutenden Grundsatzbestimmung werden jedenfalls die überindividuelle Bedeutung der Minderheiten als

⁶⁸ So im Gesetz Nr. XVII/1990 über die parlamentarische Vertretung der in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten, das aber bereits durch das Gesetz Nr. XL/1990 aufgehoben wurde, ohne je praktische Wirksamkeit zu erlangen.

⁶⁹ Vgl. Dokument Nr. 1. Voller Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 1.1.

⁷⁰ Vgl. Dokument Nr. 3. Zu den Hintergründen der jüngsten Änderungen vgl. *J. Kaltenbach*, Hungarian Report, in: J. Kranz - H. Küpper (Hrsg.), *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection after 1989*, Warschau 1998, S. 61 ff (93 f).

⁷¹ Eingehende Analyse bei *Küpper* (Anm. 1), S. 107 ff.

Gruppen und ihre Eigenschaft als organischer Teil des Staatsvolkes anerkannt. Vielfach wird darin eine konzeptionelle Absage an den Nationalstaat erblickt.

— Absatz 2 statuiert zunächst eine allgemeine Verpflichtung des Staates zum Minderheitenschutz und spricht dann einzelne Bereiche dieses Schutzes an. Aus dem Wortlaut wird man schließen können, daß es sich bei der kollektiven Beteiligung am öffentlichen Leben, der Kulturpflege, dem Gebrauch der Muttersprache und dem muttersprachlichen Unterricht um objektiv-rechtliche Gewährleistungen handelt, die in erster Linie staatliche Verpflichtungen begründen, während die Namensführung in der eigenen Sprache ein subjektives Grundrecht darstellt. (Näheres hierzu unter B.6.a-e).

— Absatz 3 gewährleistet die "Vertretung" der Minderheiten. Diese Bestimmung ist durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. XVI/1990 nachträglich eingefügt worden und war in seiner ursprünglichen Fassung insofern klarer, als die "Vertretung" ausdrücklich auf das Parlament und die kommunalen Volksvertretungen bezogen war. Bei der Neufassung des § 68 durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. XL/1990 sind diese beiden Bezugspunkte gestrichen worden, ohne daß damit eine sachliche Änderung bezweckt worden wäre. Der Sache nach handelt es sich unverändert um einen Verfassungsauftrag an den Gesetzgeber, die parlamentarische und kommunale Repräsentanz der Minderheiten besonders zu regeln. Die Minderheiten sollen privilegiert werden, damit sie von dieser Form politischer Partizipation Gebrauch machen können. (Näheres hierzu unter B.6.f).

— Absatz 4 wurde durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. LXIII/1990 eingefügt und gewährleistet den Minderheiten die Errichtung örtlicher und landesweiter Selbstverwaltungen. Mit dieser Verbandsautonomie ist wohl die Kulturautonomie angesprochen, obwohl über den Aufgabenbereich der minoritären Selbstverwaltung nichts ausgesagt wird. (Näheres hierzu unter B.5.).

— Absatz 5 wurde durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. XL/1990 eingefügt und sieht den Erlaß eines besonderen Minderheitengesetzes vor, das vom Parlament mit der qualifizierten Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten beschlossen werden muß. (Näheres unter B.1. und B.5.).

§ 68 hat seinen systematischen Standort im Grundrechtsteil der Verfassung, obwohl er überwiegend objektiv-rechtliche Gewährleistungen enthält. Die in ihm angesprochenen Schutzbereiche bedürfen also der gesetzgeberischen Ausgestaltung, aber sie genießen einen gesteigerten grundrechtsähnlichen Schutz insofern, als sie notstandsfest sind (§ 8 IV): Der vom Gesetzgeber zu schaffende Normenkomplex darf in keiner der von der Verfassung vorgesehenen Notlagen ausgesetzt oder eingeschränkt werden.

Durch das verfassungsändernde Gesetz Nr. XL/1990 ist § 32/B neugefaßt und zusätzlich zu dem bereits vorgesehenen Parlamentsbeauftragten für Bürgerrechte die Einführung eines besonderen "Parlamentsbeauftragten für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten" angeordnet worden. Er sollte auf Vorschlag des Staatspräsidenten vom Parlament mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller Abgeordneten gewählt werden. Im Gegensatz zu seiner Bezeichnung sollten allerdings die Aufgaben dieses *Minderheiten-Ombudsmannes* nach der ursprünglichen Konzeption nicht von einer Person, sondern von einem Gremium wahrgenommen werden, in dem jede nationale und ethnische Minderheit durch ein Mitglied vertreten ist, das auf Vorschlag der jeweiligen Minderheitenorganisation vom Parlament gewählt wird. Diese eigenartige Kollegialkonstruktion ist indes nicht in die Tat umgesetzt worden. In seiner ersten Legislaturperiode hat das demokratische Parlament weder eine Einzelperson noch ein Gremium zum Minderheiten-Ombudsmann bestellt. Das im Mai 1994 gewählte zweite Parlament hat dann durch Verabschiedung des verfassungsändernden Gesetzes Nr. LXXIII/1994 von der Kollegialkonstruktion Abstand genommen und sich für die Einmann-Lösung entschieden. Hierauf hatte schon § 20 Abs. 2 des Minderheitengesetzes hingedeutet, der als Parlamentsbeauftragten für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten eine Einzelperson im Auge hat und auf diese die Bestimmungen des Gesetzes Nr. LIX/1993 über den Parlamentsbeauftragten für Bürgerrechte für anwendbar erklärt. (Näheres hierzu unter B.6.h).

Schließlich sei noch auf zwei Verfassungsbestimmungen mit *völkerrechtlichem bzw. außenpolitischem Bezug* hingewiesen: 1. Nach § 7 Abs. 1 wird die Geltung der allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts akzeptiert und die Übereinstimmung der völkerrechtlich übernommenen Verpflichtungen und des innerstaatlichen Rechts gewährleistet. Dies bedeutet einerseits, daß der menschen- und minderheitenrechtliche Mindeststandard des Völkergewohnheitsrechts in Ungarn ohne einen besonderen Transformationsakt, unmittelbar gilt, und andererseits, daß nach dem schwerer zu deutenden zweiten Satzteil die innerstaatlichen Rechtsnormen jedenfalls im Geiste der durch völkerrechtlichen Vertrag eingegangenen Menschenrechts- und Minderheitenschutzverpflichtungen (vgl. B.7.) auszulegen sind, sofern diese nicht sowieso schon durch besonderes Gesetz in innerstaatliches Recht transformiert worden sind. 2. Nach § 6 Abs. 3 bekennt sich der ungarische Staat zur Verantwortung für das Schicksal der außerhalb der Landesgrenzen lebenden Ungarn und will deren Kontakte zum Mutterland fördern. In dieser Bestimmung findet die minderheitenorientierte Außenpolitik aller ungarischen Regierungen (vgl. B.1.) ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung. Irredentistische Bestrebungen, die der ungarischen Regierung von nationalistischen Kreisen der Nachbarstaaten gelegentlich unterstellt werden, wären indes nicht legitimiert. Dem stünde verfassungsrechtlich das Gewaltverbot namentlich in bezug auf die Unabhängigkeit und territoriale Integrität anderer Staaten (§ 6 I) ebenso

entgegen wie das Gebot der Kooperation mit allen Völkern und Ländern (§ 6 II).

5. Grundstrukturen des Minderheitenschutzes

a) *Das Minderheitengesetz von 1993*

Der Verfassungsauftrag zur Verabschiedung eines Minderheitengesetzes ist mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. LXXVII/1993 "über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten" (fortan: MindG) im Juli 1993 erfüllt worden.⁷² Das Gesetz ist am 21. Oktober 1993 in Kraft getreten. In inhaltlicher Hinsicht handelt es sich im osteuropäischen Vergleich⁷³ um eine höchst bemerkenswerte und originelle Leistung, auf deren Einzelheiten im Zusammenhang mit den einzelnen Sachkomplexen einzugehen sein wird. In konzeptioneller Hinsicht ist festzuhalten, daß sich der Gesetzgeber um eine Kombination fast aller denkbaren rechtstechnischen Instrumente des Minderheitenschutzes bemüht hat. Neben Individualrechten, Gruppenrechten und objektiv-rechtlichen Gewährleistungen sind im Rahmen einer institutionalisierten Minderheitenselbstverwaltung Elemente der Territorial- und der Personalautonomie fruchtbar gemacht worden. Die systematische Gliederung in die großen Regelungskomplexe "Individualrechte", "Gemeinschaftsrechte", "Minderheitenselbstverwaltungen", "kulturelle Selbstverwaltung", "Sprachgebrauch" und "Finanzverhältnisse" ist vielleicht nicht ganz überzeugend, doch muß auch zugegeben werden, daß sich die Komplexität der Materie logischen Gliederungskonzepten beharrlich widersetzt. Jedenfalls stellt das MindG eine umfassende Kodifikation des gesamten Minderheitenrechts dar, das auf sondergesetzliche Einzelregelungen zwar nicht verzichten kann und stellenweise nur Verweisungen auf diese enthält, aber doch alle wesentlichen Sachbereiche zumindest rahmenhaft regelt.

b) *Individualrechte*

Es ergibt sich bereits aus der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Gleichheitssatzes und seiner Diskriminierungsverbote, daß die Minderheitenangehörigen von allen *Grundrechten* auch zum Zwecke ihrer speziellen Minderheitenanliegen Gebrauch machen können (vgl. B.4.). Im MindG werden einige dieser allgemeinen Freiheitsrechte in

⁷² Vgl. Dokument Nr. 2. Zur Entstehungsgeschichte vgl. oben B.1. Für eine inhaltliche Darstellung vgl.: *R. Hofmann*, Minderheitenschutz in Europa, Berlin 1995, S. 177 ff; *Haslinger* (Anm. 56), S. 281 ff; *Sitzler - Seewann* (Anm. 56), S. 358 ff; *N. Spannenberger*, Das ungarische Minderheitengesetz von 1993 und die Ungarndeutschen, in: Ungarn-Jahrbuch 1995/96, S. 245 ff; *J. Kaltenbach*, Die Rechtsstellung der Minderheiten in Ungarn, Ethnos - Nation 1997, S. 115 ff (117 ff); und vor allem *Küpper* (Anm. 1), S. 133 ff. Aus dem ungarischen Schrifttum ist namentlich ein Kommentar zum MindG hervorzuheben: *Bodáné Pálok J. - Cseresyés J. - Vánkosné Timár É.*, A kisebbségek jogai Magyarországon, Budapest 1994.

⁷³ Vgl. hierzu *G. Brunner*, Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, 2. Aufl., Gütersloh 1996, S. 119 ff.

minderheitenspezifischer Weise akzentuiert, so in bezug auf die familiäre und öffentliche Traditions- und Kulturpflege sowie den Sprachgebrauch [§§ 3 IV, 11, 13 a), 51 I], die grenzüberschreitende Kontaktpflege mit Konationalen (§ 14) sowie die Vereinigungs- und Parteienfreiheit (§ 10). All diesen und ähnlichen Bestimmungen dürfte keine eigenständige juristische Bedeutung zukommen, weil sie kaum mehr bieten als das, was in den allgemeinen Grundrechten schon enthalten ist. Trotzdem sind sie nicht überflüssig, da sie der Klarstellung dienen, als Auslegungsrichtlinien herangezogen werden können und natürlich eine psychologische Wirkung entfalten.

Darüber hinaus gibt es *minderheitenspezifische Individualrechte*, die nicht notwendigerweise schon vom Schutzbereich der einzelnen Grundrechte erfaßt werden und deshalb eigenständige Rechtspositionen begründen, wenn auch in der Regel nur als einfachgesetzliche subjektiv-öffentliche Rechte und nicht als Grundrechte. Hierher gehört das Recht auf nationale und ethnische Identität (§§ 3 II, 7 II) und Bekenntnisfreiheit (§ 7 I) mit den Konkretisierungen in bezug auf Volkszählungen (§ 8) und den Datenschutz [§ 13 c)]. Die Angaben zur nationalen und ethnischen Zugehörigkeit sind anlässlich der Volkszählungen anonym und geheim und gehören im übrigen nach dem Datenschutzgesetz zu den sog. "besonderen Daten", die nur mit schriftlicher Zustimmung der Betroffenen oder auf Grundlage einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung verarbeitet werden dürfen.⁷⁴ Eng verbunden mit der persönlichen Identität ist das Recht auf Namensführung in der eigenen Sprache (§ 12), das den Rang eines verfassungsmäßigen Grundrechts hat (vgl. B.6.c). Auf dem Gebiete des Sprachgebrauchs sind das Recht auf Gebrauch der Muttersprache in behördlichen und gerichtlichen Verfahren (§ 51 II; vgl. B.6.b), das Recht auf muttersprachlichen Unterricht [§ 13 b); vgl. B.6.a] und das Elternrecht auf Wahl des muttersprachlichen Unterrichts für die Kinder (§ 43 II-IV; vgl. B.6.a) als Individualrechte ausgestaltet.

All diese Individualrechte genießen einen umfassenden, verfassungsmäßig garantierten *Rechtsschutz* (§ 50 I u. II, § 57 V Verf), der gegen Verwaltungsakte zunächst im Verwaltungsverfahren und dann von den ordentlichen Gerichten auf der Basis einer Generalklausel gewährt wird.⁷⁵ Sofern es sich um Grundrechtsverletzungen handelt, kann das Verfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde oder im Wege der Normenkontrolle von

⁷⁴ § 2 Ziff. 2/a und § 3 Abs. 2 Gesetz Nr. LXIII/1992 über den Schutz der persönlichen Daten und die Öffentlichkeit der Angaben von besonderem Interesse.

⁷⁵ §§ 62-67, 72-73 Gesetz Nr. IV/1957 über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 3.3.

jedermann angerufen werden.⁷⁶

c) "Gemeinschaftsrechte", objektiv-rechtliche Gewährleistungen und staatliche Verpflichtungen

Die ungarischen Regierungen aller politischen Couleur sind sich der Tatsache bewußt, daß der Individualrechtsschutz allein für das Anliegen der minoritären Identitätspflege nicht ausreicht, und gehören auf der internationalen Ebene zu den engagiertesten Befürwortern der vornehmlich von der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen und im österreichischen Raum propagierten, von der Völkerrechtsgemeinschaft allerdings sehr zurückhaltend aufgenommenen Konzeption der Gruppenrechte. In diesem Sinne enthält das MindG eine Reihe von "Gemeinschaftsrechten", die der Minderheit als Kollektiv zustehen sollen. So sind formuliert die Rechte auf Existenz (§ 3 III), Identität (§§ 3 II, 15) und Selbstverwaltung (§§ 5 I, 17). Hinzu kommen zahlreiche Rechtspositionen auf dem Gebiete der Kultur- und Sprachpflege auch mit internationalem Bezug (§§ 16, 18 III u. IV, 19, 49 I), die Vereinigungsfreiheit (§ 17) und das kollektive Diskriminierungsverbot (§ 3 V). Die rechtliche Substanz dieser "Gemeinschaftsrechte" ist zweifelhaft. Denn ein echtes Recht kann nur einem Rechtssubjekt zustehen, und die Minderheit als solche ist lediglich eine diffuse soziale Gruppe mit fließenden Grenzen, die in Ermangelung eigener Rechtspersönlichkeit als Rechtsträger nicht in Betracht kommt. Es wäre denkbar, die "Gemeinschaftsrechte" den privaten Minderheitenverbänden zuzusprechen,⁷⁷ doch taucht in diesem Fall das Problem der demokratischen Legitimität und Repräsentativität dieser Verbände auf, das namentlich bei der heterogenen Gruppe der Zigeuner und nach Auflösung des "Verbandes der Ungarndeutschen" auch bei der deutschen Volksgruppe, also gerade bei den beiden größten Minderheiten kaum lösbar wäre (vgl. B.1.).

Es scheint sachgerechter zu sein, die "Gemeinschaftsrechte" als *objektiv-rechtliche Gewährleistungen* zu interpretieren, die staatliche Verpflichtungen normieren, ohne zugleich korrespondierende subjektiv-öffentliche Rechte zu begründen. So ist auch die verfassungsrechtliche Grundlage der "Gemeinschaftsrechte" in § 68 Abs. 2 Verf formuliert, und manche kollektiven Minderheitenpositionen im MindG sind schon nach dem Wortlaut so zu verstehen. Dies gilt für die Minderheitenprogramme in den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (§ 18 I) und ganz überwiegend für die Regelungskomplexe Schul- und

⁷⁶ § 21 Abs. 2 u. 4 i.V.m. § 1 lit. b), d), e), §§ 37-43, § 48, § 49 Gesetz Nr. XXXII/1989 über das Verfassungsgericht. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.1.3. Zu den prozessualen Einzelheiten vgl. G. Brunner in: G. Brunner - L. Sólyom, Verfassungsgerichtsbarkeit in Ungarn, Baden-Baden 1995, S. 30 ff.

⁷⁷ So Küpper (Anm. 1), S. 146.

Bildungswesen (§§ 42-50; vgl. B.6.a) sowie organschaftlicher Sprachgebrauch (§§ 52-54; vgl. B.6.b). Als *staatliche Verpflichtungen* sind verschiedene Assimilationsverbote (§ 4) sowie Förderungszusagen im Sinne der positiven Diskriminierung (§ 6), zwecks grenzüberschreitender Kontaktpflege (§ 18 II) und zur finanziellen Unterstützung (§ 55) gefaßt.

Was die *Durchsetzung* der "Gemeinschaftsrechte" und der übrigen staatlichen Verpflichtungen angeht, so ist es zunächst einmal der gesetzliche Auftrag der Minderheitenselbstverwaltungen, mit den ihnen zur Verfügung stehenden politischen und rechtlichen Mitteln auf die Verwirklichung der jeweiligen Minderheitenpositionen hinzuwirken (§ 5 II). Auch die privaten Minderheitenverbände können sich in diesem Sinne betätigen. Sofern verfassungsrechtlich geschützte Minderheitenpositionen durch gesetzgeberische Maßnahmen oder Unterlassungen beeinträchtigt werden, steht der Weg zum Verfassungsgericht offen, der von einzelnen Minderheitenangehörigen ebenso beschritten werden kann wie von den Minderheitenverbänden, da im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle jedermann antragsberechtigt ist (Popularklage) und die Antragsbefugnis nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts auch juristischen Personen und nichtrechtsfähigen Personenvereinigungen zusteht. Es gehört zu den Besonderheiten der ungarischen Verfassungsgerichtsbarkeit, daß auch gesetzgeberische Unterlassungen gerügt werden können. Diese Möglichkeit ist bereits aktuell geworden, als das Verfassungsgericht die - angeblich - verspätete Verabschiedung des Minderheitengesetzes (vgl. B.1.) und die unterbliebene Regelung der parlamentarischen Minderheitenvertretung (vgl. B.6.f) beanstandet hat. Schließlich ist im Sommer 1995 die Institution des parlamentarischen Minderheiten-Ombudsmannes ins Leben gerufen worden, der von seinen Befugnissen im gesamten Regelungsbereich des MindG Gebrauch machen (§ 20 III) und u.a. auch das Verfassungsgericht anrufen kann (vgl. B.6.h).

d) Die Minderheitenselbstverwaltung: Autonomie

Die gesetzliche Ausgestaltung der von allen Beteiligten gewollten Minderheitenautonomie mußte den realen Gegebenheiten Rechnung tragen, die sich vor allem in der geringen Größe und der Identitätsschwäche der einzelnen Minderheiten bemerkbar gemacht haben. Da die Minderheitenverbände der Organisationsschwäche der von ihnen vertretenen Volksgruppen durchaus bewußt waren, lehnten sie die Entlassung in eine staatlich geförderte Privatautonomie ab und verlangten nach einer öffentlich-rechtlichen Lösung. Die Territorialautonomie schied wegen der geringen Siedlungskonzentration - jedenfalls als ausschließliches Konzept - von vornherein aus. Der Personalautonomie - zumindest in ihrer klassischen Form - stand wiederum die strikte Weigerung der Minderheitenverbände entgegen, die Minderheitenangehörigen registrieren zu lassen, was die Grundvoraussetzung für die Konstituierung der Volksgruppe als eines öffentlich-rechtlichen Personenverbandes

gewesen wäre. Die Quadratur des Kreises wurde schließlich durch die Einfügung der Minderheitenautonomie in die vorgegebenen kommunalen Organisationsstrukturen gefunden, die nunmehr auch die Grundlage für die Errichtung von Institutionen der Selbstverwaltung auf Landesebene bilden. Den Ausgangspunkt für das äußerst komplizierte Institutionengefüge stellen die Kommunalwahlen dar, an denen sich Minderheitenkandidaten beteiligen können (Näheres hierzu unter B.6.f).

Das letztlich gefundene Regelungskonzept läßt sich schwer einem der überkommenen Autonomiemodelle zuordnen. Es handelt sich um eine originäre und originelle Kombination von Elementen der Territorial- wie der Personalautonomie,⁷⁸ deren Kernstück ein System demokratisch legitimierter Vertretungskörperschaften bildet.

(1) Kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene der Gemeinden, Städte, Hauptstadtbezirke und der Hauptstadt Budapest können je nach dem Ergebnis der Kommunalwahlen unterschiedliche Formen der Minderheitenselbstverwaltung entstehen:

1) Sind mehr als die Hälfte der Mitglieder der kommunalen "Vertretungskörperschaft", wie das volksgewählte Kommunalparlament bezeichnet wird, als Vertreter einer Minderheit gewählt worden, kann sich diese per Mehrheitsbeschluß zur "*kommunalen Minderheitenselbstverwaltung*" (*kisebbségi települési önkormányzat*) erklären (§ 22 I). Der Kompetenzzuwachs, den dieser symbolische Akt zur Folge hat, ist relativ unbedeutend, da die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, zu denen auch das Schulwesen gehört, schon kraft der allgemeinen kommunalen Selbstverwaltung autonom gestaltet werden können. Über die kommunale Selbstverwaltung hinausgehende Befugnisse vermittelt die Minderheitenselbstverwaltung kaum. Es handelt sich in erster Linie um Auskunfts-, Vorschlags-, Initiativ- und Einspruchsrechte gegenüber allen Verwaltungsbehörden in Minderheitenbelange berührenden Angelegenheiten (§ 26). Der Behördenleiter hat innerhalb von 30 Tagen in der Sache zu reagieren. Von größerer praktischer Bedeutung ist die Chance, zusätzliche Finanzquellen zu erschließen (vgl. unter B.6.g).

2) Wesentlich größer ist die Bedeutung der "*örtlichen Minderheitenselbstverwaltung*" (*helyi kisebbségi önkormányzat*), die dann errichtet werden kann, wenn die Minderheit nicht über eine beherrschende Position in der kommunalen Vertretungskörperschaft verfügt und folglich

⁷⁸ So auch *J. Marko*, *Autonomie und Integration*, Wien 1995, S. 410; *Kaltenbach* (Anm. 72), S. 122. Demgegenüber ist die Qualifikation von *Sitzler - Seewann* (Anm. 56), S. 358, 359, 364, als Personalautonomie zu verkürzt und einseitig.

eines Schutzes bedarf. In diesem Fall kann die Errichtung einer Minderheitenselbstverwaltung mittelbar oder unmittelbar erfolgen. Von einer mittelbaren Errichtung wird gesprochen, wenn mindestens 30 % der Mitglieder der Vertretungskörperschaft Vertreter einer Minderheit sind und diese die Errichtung einer Minderheitenselbstverwaltung beschließen (§ 22 II). Voraussetzung sind mindestens drei Mitglieder. Der Sache nach konstituieren sich also die Minderheitenvertreter in der Vertretungskörperschaft als eine Fraktion, die dann als eine juristische Person besondere Befugnisse für sich in Anspruch nehmen kann. Die unmittelbare Errichtung einer örtlichen Minderheitenselbstverwaltung ist unabhängig von einer Minderheitenrepräsentanz in der kommunalen Vertretungskörperschaft und vollzieht sich auf Initiative der jeweiligen Minderheitenbevölkerung im Ergebnis einer besonderen Wahl (§ 23).⁷⁹ Verlangen mindestens fünf Kommunalbürger, die sich zu einer Minderheit bekennen, die Wahl einer örtlichen Minderheitenselbstverwaltung, so sind zugleich mit den Kommunalwahlen Minderheitenwahlen abzuhalten, an denen sich jeder Kommunalbürger beteiligen kann, ohne ein Minderheitenbekenntnis abzulegen. Erreicht die Wahlbeteiligung in Kommunen mit höchstens 10.000 Einwohnern 50 und in größeren Kommunen sowie Hauptstadtbezirken 100 gültige Stimmen, so ist die Wahl gültig. Kommt eine gültige Minderheitenwahl aus welchen Gründen auch immer nicht zustande, so kann nach § 50/C Abs. 7 KommunalwahlG⁸⁰ für den November des auf die Kommunalwahlen folgenden Jahres erneut die Durchführung von - nunmehr gesonderten - Minderheitenwahlen beantragt werden, um doch noch eine örtliche Minderheitenselbstverwaltung errichten zu können. Sondervorschriften gelten für die unmittelbare Bildung einer Minderheitenselbstverwaltung auf gesamtstädtischer Ebene in Budapest (§ 61 IV). Die unmittelbar gewählte örtliche Minderheitenselbstverwaltung besteht - je nach Größe der Kommune - aus 3-9 Personen, die im Ergebnis der gleichzeitig abgehaltenen Kommunalwahlen auch Mitglieder der kommunalen Vertretungskörperschaft sein können, aber nicht müssen.

Der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung stehen über die bereits genannten Befugnisse aus § 26 hinaus Zustimmungs- und Entscheidungsbefugnisse zu. So bedürfen kommunale Satzungen in örtlichen Unterrichts-, Medien- und Kulturangelegenheiten sowie in Sachen des örtlichen Sprachgebrauchs und der Denkmalpflege, die die Minderheitenbevölkerung berühren, wie auch die Ernennung der Leiter von Minderheiteneinrichtungen (z.B. Schulen) ihrer Zustimmung, die nur innerhalb einer Ausschlussfrist von 30 Tagen verweigert werden kann (§ 29, § 38 III). Die Entscheidungsbefugnisse beziehen sich u.a. auf eigene

⁷⁹ Die Minderheitenwahlen sind in §§ 50/A-50/C des Kommunalwahlgesetzes Nr. LXIV/1990 geregelt (Dokument Nr. 19).

⁸⁰ Dokument Nr. 19.

Organisations- und Finanzangelegenheiten, die Festlegung örtlicher Minderheitenfeiertage, die Errichtung eigener Bildungs- und Kultureinrichtungen sowie wirtschaftlicher Unternehmungen (§ 27). Bereits vorhandene kommunale Schulen können nur dann in eigene Regie übernommen werden, wenn die Aufrechterhaltung des erreichten Unterrichtsniveaus gewährleistet ist (§ 47). Der praktische Umfang der minoritären Aktivitäten wird natürlich durch die finanziellen Möglichkeiten bestimmt. Zu diesem Zweck muß die Kommune der Minderheitenselbstverwaltung in angemessenem Umfang Gegenstände des Kommunalvermögens übergeben und Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Die Minderheitenselbstverwaltung erhält auch Zuweisungen aus dem Staatshaushalt und kann sich um besondere finanzielle Förderungsmaßnahmen bemühen (vgl. unter B. 6.g).

3) Besteht in einer Kommune keine Minderheitenselbstverwaltung, so kann es einen "*örtlichen Minderheitensprecher*" (a kisebbség helyi szószólója) geben (§ 40). Dieser ist der Minderheitenkandidat, der bei den allgemeinen Kommunalwahlen die meisten Stimmen erhalten hat. Reichen diese für einen Sitz in der kommunalen Vertretungskörperschaft aus, hat er natürlich alle Rechte eines Ratsherrn. Ist dies nicht der Fall, kann er an allen Sitzungen der Vertretungskörperschaft und ihrer Ausschüsse mit beratender Stimme teilnehmen, sofern minderheitenrelevante Tagesordnungspunkte behandelt werden. Im übrigen stehen ihm verschieden Auskunfts-, Vorschlags- und Initiativrechte, aber keine Mitbestimmungsbefugnisse zu. Vor der Ernennung der Leiter von Minderheiteneinrichtungen ist er anzuhören, und beim Beschluß von Satzungen über minderheitenrelevante Angelegenheiten der Denkmalpflege hat er ein Anhörungsrecht.

4) Gibt es in der Kommune auch keinen Minderheitensprecher, so kann sich um die Minderheitenbelange nur ein eventuell vorhandener örtlicher Minderheitenverein kümmern, mit dem die Kommunalorgane zusammenwirken sollen. Dem Minderheitenverein stehen die gleichen Anhörungsrechte zu wie dem Minderheitensprecher.

(2) Landesebene

Auf gesamtstaatlicher Ebene können die einzelnen Minderheiten ihre eigene "*Minderheitenselbstverwaltung auf Landesebene*" (országos kisebbségi önkormányzat) errichten (§§ 31 ff). Sie ist eine juristische Person, die sich um die Minderheitenbelange nicht nur von landesweiter Bedeutung, sondern auch auf der regionalen Ebene der Komitate und gegebenenfalls der Hauptstadt zu kümmern hat, da für die mittlere Verwaltungsebene zur Zeit keine minoritären Selbstverwaltungsstrukturen vorgesehen sind. Prozeduraler Ansatzpunkt für die Errichtung einer minoritären Landesselbstverwaltung ist die Wahl ihrer Vollversammlung durch eine Elektorenversammlung, die aus den kommunalen Minderheitenstrukturen hervorgeht. Die Elektorenversammlung als Wahlgremium besteht aus allen als

Minderheitenvertreter gewählten Mitgliedern der kommunalen Vertretungskörperschaften, den unmittelbar gewählten Mitgliedern der örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen, den örtlichen Minderheitensprechern und gegebenenfalls aus besonders gewählten Elektoren. Die letztgenannte besondere Elektorenwahl wird in Kommunen durchgeführt, in denen keine Minderheitenselbstverwaltung oder kein Minderheitensprecher existiert, wenn mindestens drei Kommunalbürger einer Minderheit die Abhaltung einer derartigen Wahl verlangen und an der zu diesem Zweck einberufenen Wahlversammlung mindestens zehn Kommunalbürger teilnehmen. Die Wahlversammlung wählt dann in geheimer Abstimmung einen Elektor. Die Elektorenversammlung wird im Anschluß an die Kommunalwahlen von der Landeswahlkommission einberufen, sofern mindestens 14 Elektoren vorhanden sind, und ist beschlußfähig, wenn an ihr drei Viertel der Elektoren teilnehmen. Die Vollversammlung der Landesselbstverwaltung wird durch die Elektorenversammlung nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl mit einer Liste gewählt und hat die Organisationsstruktur der Landesselbstverwaltung im übrigen selbst zu regeln. Nach jeder Kommunalwahl ist eine neue Vollversammlung zu wählen. Kommt es - in Ermangelung von Elektoren - nicht zu einer Neuwahl, so ist die Existenz der Landesselbstverwaltung kraft Gesetzes beendet (§ 35 II).

Die Ausübung der minoritären *Kulturautonomie* liegt schwerpunktmäßig bei den Landesselbstverwaltungen. So können sie kulturelle Einrichtungen aller Art (Bibliotheken, Sammlungen, Theater, Verlage, Forschungsinstitute usw.), insbesondere Mittel- und Hochschulen unterhalten, über die Nutzung der ihnen zugeteilten Rundfunkfrequenzen bzw. Sendezeiten bestimmen und die landesweiten Feiertage der jeweiligen Minderheit festlegen (§ 36 I, § 37, § 49 II). Im Gesetzgebungsverfahren und beim Erlaß regionaler Satzungen haben sie ein Anhörungsrecht, sofern Minderheitenbelange berührt sind. Gesetze auf dem Gebiet der Denkmalpflege, die historische Siedlungen und Bauten der Minderheiten betreffen, bedürfen sogar ihrer Zustimmung (§ 38 III). Bedeutsam sind die Mitwirkungsbefugnisse bei der staatlichen Schulaufsicht und das Zustimmungserfordernis bei der Festlegung des Unterrichtsstoffs für den Minderheitenunterricht im Primar- und Sekundarbereich (§ 38 I c, IV). In bezug auf die Verwaltungsbehörden stehen den Landesselbstverwaltungen die üblichen Auskunfts-, Vorschlags- und Initiativrechte zu. Natürlich hängt auch hier die praktische Ausübung der Kulturautonomie nicht zuletzt von den finanziellen Möglichkeiten ab. Zu diesem Zweck erhalten die Landesselbstverwaltungen Zuweisungen aus dem Staatshaushalt und zweckgebundene staatliche Förderungsmittel (vgl. unter B.6.g). Grundvoraussetzung für die Tätigkeit sind eigene Geschäftsräume. Um sie zu befriedigen, bestimmt § 59 Abs. 3, daß die jeweilige Kommune der Landesselbstverwaltung Räumlichkeiten von 150-300 m² zur Verfügung stellt, deren Kosten sie vom Staat erstattet bekommen.

(3) *Praktische Erfahrungen*

Ob die geschilderten Organisationsstrukturen der minoritären Selbstverwaltung sich bewähren würden, war anfangs eine offene Frage. Ihre Umsetzung in die Tat hing nämlich nicht zuletzt von der Eigeninitiative der Betroffenen selbst ab, die von den nach allgemeiner Einschätzung identitätsschwachen Minderheiten nicht ohne weiteres erwartet werden konnte. Die deshalb gehegte Skepsis⁸¹ ist von den Ergebnissen der ersten *Kommunal- und Minderheitenwahl 1994/95* erfreulicherweise widerlegt worden.

Im Ergebnis der am 11. Dezember 1994 durchgeführten Kommunalwahlen (vgl. B.6.f) wurden 649 Minderheitenvertreter in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt. In 45 der insgesamt 3.139 Gemeinden und Hauptstadtbezirke errangen gewählte Vertreter einer Minderheit mehr als die Hälfte der Mandate, so daß sie eine "kommunale Minderheitenselbstverwaltung" begründen konnten. In weiteren 12 kommunalen Vertretungskörperschaften schlossen sich die Minderheitenvertreter mit einem Mandatsanteil von über 30 % zu einer mittelbar errichteten "örtlichen Minderheitenselbstverwaltung" zusammen. Gleichzeitig mit den Kommunalwahlen wurde die Durchführung von 782 unmittelbaren Wahlen zu örtlichen Minderheitenselbstverwaltungen beantragt; tatsächlich wurden dann 654 Minderheitenwahlen abgehalten, von denen 622 gültig waren und zur Errichtung weiterer "örtlicher Minderheitenselbstverwaltungen" führten. Unter ihnen befanden sich 8 Minderheitenselbstverwaltungen auf der zugleich regionalen Ebene der Hauptstadt Budapest. Von der Möglichkeit einer nachträglichen Minderheitenwahl, die am 19. November 1995 stattfand, wollten die Antragsberechtigten in 210 Fällen Gebrauch machen; tatsächlich wurden dann 172 Minderheitenwahlen durchgeführt, an denen 1,73 % der Wahlberechtigten Gemeindeeinwohner (37.834 Wähler) teilnahmen. Die Wahl war in 138 Gemeinden erfolgreich. So kamen 1994/95 insgesamt 760 unmittelbar gewählte "örtliche Minderheitenselbstverwaltungen" zustande. Im Ergebnis all dieser Wahlen sind auf der kommunalen Ebene und in der Hauptstadt 817 Minderheitenselbstverwaltungen für 12 Volksgruppen entstanden, und zwar in folgender Verteilung:⁸²

kommunale Minderheiten- selbstverwal- tungen	örtliche Minderheitenselbst- verwaltungen		insgesamt
	mittelbar gewählt	unmittelbar gewählt 1994 1995	

⁸¹ Diese Skepsis wurde u.a. auch von mir geäußert in der Voraufgabe: *G. Brunner* in: *G. Brunner - G. H. Tontsch, Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien*, Bonn 1995, S. 40; so außerdem *Nolte* (Anm. 56), S. 531; *Sitzler - Seewann* (Anm. 56), S. 387.

⁸² Detailliert aufgeschlüsselte Angaben sind in zwei Publikationen des Landeswahlbüros im Innenministerium zu finden: *A magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek fővárosi és országos önkormányzatainak választása 1995; Az 1994. és 1995. évi helyi kisebbségi önkormányzati választások összefoglaló adatai.*

Zigeuner	1	-	415*	61	477
Deutsche	19	7	98*	38	162
Kroaten	15	1	35*	6	57
Slowaken	6	4	28	13	51
Serben	-	-	19*	-	19
Armenier	-	-	9*	7	16
Rumänen	1	-	9	1	11
Polen	-	-	2*	5	7
Slowenen	3	-	2	1	6
Griechen	-	-	2*	4	6
Bulgaren	-	-	2*	2	4
Ruthenen	-	-	1	-	1
insgesamt	45	12	622	138	817

* Darunter eine Minderheitenselbstverwaltung auf Hauptstadtebene

Allerdings haben sich nicht alle Minderheitenselbstverwaltungen auf die Dauer als funktionsfähig erwiesen. Insbesondere vermochten die Zigeuner das erforderliche Durchhalte- und Organisationsvermögen des öfteren nicht aufzubringen. Bereits nach Jahresfrist lösten sich 13 Zigeuner-Selbstverwaltungen auf. Seither stellten rund 70 weitere Selbstverwaltungen ihre Tätigkeit ein.⁸³

Auf die Kommunal- und Minderheitenwahlen vom Dezember 1994 folgte als nächster Schritt die Bildung von *Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene*, deren verfahrensrechtliche Einzelheiten in einer Verordnung des Innenministers geregelt wurden.⁸⁴ Hiernach konnten bis zum 9. Februar 1995 in den Kommunen, in denen im Zusammenhang mit den Kommunalwahlen weder Minderheitenvertreter in die kommunale Vertretungskörperschaft noch örtliche Minderheitenselbstverwaltungen gewählt worden waren und auch kein Minderheitensprecher bestimmt worden war, auf Antrag besondere Elektorenwahlen durchgeführt werden. Sie boten den vier kleinsten Minderheiten, die im Ergebnis der Wahlen vom 11. Dezember 1994 noch nicht über 14 Elektoren verfügten, die Chance, die Zahl ihrer Elektoren aufzustocken, um sich somit für die Errichtung einer Landesselbstverwaltung zu qualifizieren. Gelungen ist dies den Polen, Griechen und Bulgaren, während die Ruthenen mit bloß 6 Elektoren auf die Errichtung einer Landesselbstverwaltung, verzichten mußten. Die Elektoren aller übrigen Minderheiten wurden von der Landeswahlkommission zwischen dem 19. Februar und dem 9. April 1995 zu

⁸³ Der Minderheiten-Ombudsmann stellte in seinem Jahresbericht 1997 fest, daß sich bis Ende 1997 69 Minderheitenselbstverwaltungen (davon 63 der Zigeuner) vor allem wegen persönlichen Unverträglichkeiten der Minderheitenvertreter aufgelöst haben (Beszámoló a Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgүйlési biztosának tevékenységéről. 1997. január 1. - december 31., Budapest 1998, S. 61). Nach Angaben des Stellvertretenden Leiters des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten, O. Heinek, bestanden am Ende der Amtsperiode, im August 1998 nur noch rund 730 Minderheitenselbstverwaltungen (Népszabadság v. 5.8.1998).

⁸⁴ Verordnung des Innenministers Nr. 25/1994. (XII. 25.) BM über die Verfahrensordnung zur Wahl der Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene.

einer gesonderten Versammlung einberufen, um die Landesselbstverwaltung zu konstituieren und deren oberstes Versammlungsorgan zu wählen. Somit verfügen heute *11 Minderheiten* über eine Landesselbstverwaltung, deren Versammlung sich nach der Konstituierung auf folgende Elektorenbasis stützen konnte:

	Anzahl der Elektoren	erschienene Elektoren	Versammlungs- mitglieder
Zigeuner	2.153	1.695	53
Deutsche	751	589	53
Kroaten	270	231	50
Slowaken	241	205	53
Serben	100	86	37
Rumänen	68	62	53
Armenier	40	38	17
Slowenen	25	25	21
Polen	20	19	13
Griechen	17	16	15
Bulgaren	17	16	14

Zum zweiten Mal ist es im Zusammenhang mit den **Kommunalwahlen vom 18. Oktober 1998** (vgl. B.6.f) zur Bildung von Minderheitenselbstverwaltungen gekommen. Sie zeigten, daß die Minderheitenselbstverwaltungen bei den Betroffenen gut angekommen waren. Denn das minoritäre Wählerinteresse war noch größer als vor vier Jahren. In den 3.141 Gemeinden und Hauptstadtbezirken, wo gültige Wahlen stattfanden, wurden 955 Minderheitenvertreter in die kommunalen Vertretungskörperschaften gewählt. Die Minderheitenvertreter erzielten in 73 Vertretungskörperschaften über 50 % und in 10 Vertretungskörperschaften über 30 % der Sitze, so daß hier "kommunale" bzw. "örtliche" Minderheitenselbstverwaltungen gegründet werden konnten. Gleichzeitig wurden 1.554 unmittelbare **Minderheitenwahlen** beantragt, von denen in 1.046 Kommunen 1.381 durchgeführt wurden und 1.330 erfolgreich waren, so daß in ihrem Ergebnis 1.292 weitere "örtliche" Minderheitenselbstverwaltungen entstanden sind.⁸⁵ Ihre Zahl wird sich Ende 1999 noch erhöhen, nachdem die nachträglichen Minderheitenwahlen durchgeführt sein werden. Diesmal ist es auch den Ukrainern gelungen, eigene Minderheitenselbstverwaltungen zu errichten, so daß nunmehr alle 13 offiziell anerkannten Minderheiten über eine Selbstverwaltung verfügen. Nachdem im Dezember 1998 sich in Budapest auch auf der Hauptstadtebene Minderheitenselbstverwaltungen konstituiert haben, ergibt sich für Anfang 1999 folgendes Bild:⁸⁶

kommunale Minderheiten-	örtliche Minderheitenselbstverwaltung	insgesamt
----------------------------	--	-----------

⁸⁵ Die Zahl liegt deshalb um 8 unter 1330, weil in 8 Gemeinden schon im Ergebnis der allgemeinen Kommunalwahlen Minderheitenselbstverwaltungen gegründet werden konnten, so daß die unmittelbaren Minderheitenwahlen eigentlich überflüssig waren.

⁸⁶ Quelle: <http://www.valasztas.hu/onkdin/kis1.htm>

	selbstverwaltung	mittelbar gewählt	unmittelbar gewählt	
Zigeuner	2	2	773*	777
Deutsche	39	6	228*	273
Slowaken	8	1	67*	76
Kroaten	19	-	56*	75
Serben	-	-	35*	35
Rumänen	3	-	31*	34
Polen	-	1	32*	33
Armenier	-	-	26*	26
Griechen	-	-	19*	19
Bulgaren	-	-	15*	15
Slowenen	2	-	8*	10
Ruthenen	-	-	10*	10
Ukrainer	-	-	5*	5
insgesamt	73	10	1305	1388

* Darunter eine Minderheitenselbstverwaltung auf Hauptstadtebene

Im Anschluß an die Kommunal- und Minderheitenwahlen erfolgte im Januar/Februar 1999 die Bildung der **Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene**, der im Dezember 1998 gegebenenfalls auf Antrag Elektorenwahlen vorangegangen waren.⁸⁷

Abgesehen von den selbstverständlichen Anlaufschwierigkeiten, kann man nach vier Jahren praktischer Tätigkeit die Feststellung treffen, daß sich das ungarische Modell der

Minderheitenselbstverwaltung *im wesentlichen bewährt* hat.⁸⁸ Als kaum bestreitbarer Mangel hat sich vor allem das Fehlen der regionalen Ebene - bis auf die Hauptstadt - im organisatorischen Aufbau zumindest der größeren Minderheiten erwiesen. Die Landesselbstverwaltung der Zigeuner hat diesem Mangel durch die Errichtung von Büros in allen Komitaten als Außenstellen der Zentrale abzuhelpfen versucht, während die deutsche Volksgruppe in allen Komitaten private Vereine als Verbindungsstellen gegründet hat, in denen mindestens vier kommunale und örtliche Selbstverwaltungen bestehen. Vielfach wird kritisiert, daß die Aufgabenbereiche zwischen den einzelnen Ebenen der minoritären Selbstverwaltung und zwischen der minoritären und der kommunalen Selbstverwaltung nicht klar abgegrenzt seien. Dies ist wohl wahr, doch wollte der Gesetzgeber die Lösung dieses Problems innerhalb bestimmter Grenzen wohl bewußt der freiwilligen Kooperation der Beteiligten überlassen. Der Umfang der Minderheiten- autonomie wird allgemein als ausreichend empfunden. Allein aus dem Kreise der Zigeuner werden Forderungen nach einer

⁸⁷ Die verfahrensrechtlichen Einzelheiten wurden in der Verordnung des Innenministers Nr. 46/1998.(X.21.) BM über die Verfahrensordnung zur Wahl der Minderheitenselbstverwaltungen auf Hauptstadt- und Landesebene geregelt.

⁸⁸ Für Erfahrungsberichte vor Ort vgl. G. Brunner (Hrsg.), Minderheiten in Ungarn nach den Wahlen zu den Selbstverwaltungskörperschaften, 1997. Eingehend zur Bewertung der einzelnen kritischen Punkte Küpper (Anm. 1), S. 260 ff.

weitergehenden "Sozialautonomie" erhoben und mit der besonderen, von den nationalen Minderheiten abweichenden Lage dieser ethnischen Gruppe begründet. Hinter dieser Forderung steckt auch der Wunsch nach mehr Geld zur eigenen Verfügung. Diesen Wunsch teilen freilich alle Minderheitenselbstverwaltungen, und er mag objektiv auch begründet sein. Gemessen an den finanziellen Möglichkeiten des ungarischen Staates und unter Berücksichtigung der Proportionen der Staatsausgaben kann aber sicherlich nicht der Vorwurf erhoben werden, daß die Minderheiten vernachlässigt würden (vgl. B.6.g). Es stellt sich eher die Frage, ob der organisatorische und finanzielle Aufwand für die Autonomie der insgesamt kleinen und voll integrierten Minderheiten nicht zu groß sei. Dies ist aber die Konsequenz einer bewußt getroffenen politischen Entscheidung, die es zu tragen gilt.

6. Einzelne Sachbereiche

a) *Schul- und Bildungswesen*⁸⁹

Der in § 68 Abs. 2 der Verfassung grundsätzlich gewährleistete Unterricht in der Muttersprache wird hauptsächlich im Minderheitengesetz⁹⁰ (insb. §§ 42-48) und im Unterrichtsgesetz von 1993,⁹¹ das ab 1. September 1996 wesentliche Veränderungen nicht zuletzt zugunsten der Minderheiten erfahren hat, näher ausgestaltet. Hierbei sind verschiedene *Regelungsebenen* zu unterscheiden. Als allgemeines Individualrecht gibt es zunächst das Recht auf Teilnahme am muttersprachlichen Unterricht (§ 13 b MindG), das eine konkrete Bedeutung vor allem durch das Elternrecht auf freie Kindergarten- und Schulwahl gewinnt (§ 13 I UntG). Als Gemeinschaftsrecht der Minderheit ist die Möglichkeit formuliert, auf die Schaffung der Voraussetzungen eines muttersprachlichen Erziehungs- und Unterrichtswesens hinzuwirken sowie eigene Kindergärten und Schulen zu errichten (§ 18 III MindG). Auf der institutionellen Ebene sind zur Befriedigung dieser Ansprüche Minderheitenkindergärten, -schulen, -schulklassen und -schülergruppen vorgesehen, in denen die Erziehung bzw. der Unterricht entweder in der Muttersprache (*anyanyelv* oktatás*) oder auf muttersprachlicher Basis (*anyanyelvi oktatás*) erfolgt (§ 43 III MindG). Verantwortlich hierfür sind in erster Linie die Kommunen, die zur Wahrnehmung dieser Pflichtaufgabe staatliche Zuschüsse erhalten. Sind sie hierzu nicht in der Lage, können die Komitate und die Hauptstadt den Kommunen im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung Hilfe leisten oder die Trägerschaft von Minderheitenschulen im Sekundarbereich übernehmen. Die Gründung von Erziehungs- und Unterrichtseinrichtungen durch örtliche Minderheitenselbstverwaltungen (Kindergärten

⁸⁹ Ausführlich hierzu *Küpper* (Anm. 1), S. 157 ff; siehe auch *Kaltenbach* (Anm. 70), S. 77 ff.

⁹⁰ Vgl. Dokument Nr. 2.

⁹¹ Vgl. Dokument Nr. 4.

und Schulen mit örtlichem Bezug) und landesweite Minderheitenselbstverwaltungen (Mittel- und Hochschulen mit landesweitem Einzugsbereich) bedarf einer staatlichen Genehmigung, die nur versagt werden kann, wenn bestimmte Mindeststandards nicht erfüllt sind. Unter den gleichen Bedingungen können die Minderheitenverbände private Kindergärten und Schulen errichten. Natürlich ist die Befriedigung der subjektiven Ansprüche durch die objektiven Möglichkeiten begrenzt. Die juristische Harmonisierung des Wünschbaren und des Möglichen erfolgt auf der individuellen Ebene einmal durch die Bevorzugung der Minderheitenkinder in den bereits vorhandenen minoritären Schuleinrichtungen (§ 48 I MindG, § 66 II UntG) und zum anderen durch die Verpflichtung des Schulträgers, auf Verlangen der Eltern von mindestens acht Schülern eine Minderheitenklasse oder -schülergruppe einzurichten (§ 43 IV MindG). Das Gemeinschaftsrecht der Minderheit wird durch die bereits geschilderten Mitwirkungsbefugnisse der Minderheitenselbstverwaltungen realisiert, wobei als eine praktisch sehr wichtige und während der Gesetzesberatungen äußerst umstrittene Bestimmung § 29 Abs. 2 MindG erneut hervorzuheben ist, wonach die Direktoren der kommunalen Minderheitenschulen mit Zustimmung der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung ernannt werden. Weitere Mitwirkungsbefugnisse sind im Unterrichtsgesetz vorgesehen.⁹² Auf der zentralen Ebene bestehen beim Unterrichtsministerium (bis Juli 1998: Ministerium für Bildung und öffentlichen Unterricht) zwei Gremien mit Mitwirkungsbefugnissen, an denen die Minderheiten beteiligt sind: die Landesminderheitenkommission setzt sich aus je einem Vertreter der Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene zusammen (§ 98 I UntG), und in den aus rund 30 Personen bestehenden Rat für öffentliche Unterrichtspolitik entsenden diese vier Vertreter (§ 97 II UntG). Für den Erlass der grundlegenden Bestimmungen über Unterrichts- und Prüfungsinhalte ist - soweit sie minderheitenrelevante Festlegungen enthalten - die Stellungnahme des Rates einzuholen und das Einvernehmen mit der Kommission herzustellen.⁹³

Die Erziehung in den *Minderheitenkindergärten* erfolgt ganz überwiegend zweisprachig, aber die Zahl der Kindergärten mit der Minderheitensprache als alleiniger Erziehungssprache ist im Wachsen begriffen.⁹⁴ Die Erziehungsinhalte sind unlängst durch eine Richtlinie des

⁹² Vgl. § 60 III c), § 90 IV, § 93 I b), § 94 I a) V, § 102 III IV X, § 107 II b) VIII a) c) UntG.

⁹³ Vgl. für den Nationalen Grundlagenunterrichtsplan: §§ 8 X, 94 IV; für die Richtlinie für die Erziehung im Kindergarten für nationale und ethnische Minderheiten und die Richtlinie für den Unterricht in der Schule für nationale und ethnische Minderheiten: §§ 8 XI, 93 I a); für die Prüfungsordnung für das Abitur: § 9 II UntG.

⁹⁴ Während die Erziehung im Jahre 1990/91 in 18 der 287 Minderheitenkindergärten ausschließlich in der Muttersprache erfolgte, war dies 1996/97 bereits in 33 der 374 Kindergärten der Fall.

Unterrichtsministeriums festgelegt worden.⁹⁵ Insgesamt haben die Minderheitenkindergärten in den vergangenen Jahrzehnten eine erfreuliche Entwicklung genommen:⁹⁶

	Kindergärten	Kinder	Erzieher
Deutsch			
1960/61	17	539	16
1981/82	102	7.200	241
1992/93	208	13.783	580
1996/97	236	14.658	?
Slowakisch			
1960/61	25	1.076	30
1981/82	52	2.564	89
1992/93	68	3.009	129
1996/97	71	3.211	?
Serbokroatisch⁹⁷			
1960/61	11	318	11
1981/82	37	1.680	76
Kroatisch⁹⁷			
1992/93	44	1.653	91
1996/97	36	1.549	?
Serbisch⁹⁷			
1992/93	6	212	12
1996/97	9	216	?
Rumänisch			
1960/61	9	290	11
1981/82	15	498	23
1992/93	14	511	29
1996/97	15	651	?
Slowenisch			
1960/61	-	-	-
1981/82	3	124	4
1992/93	5	82	8
1996/97	5	87	?
Andere			
1992/93	19	147	29
1996/97	2	118	?
Insgesamt			
1960/61	62	2.223	68
1981/82	209	12.066	433
1992/93	364	19.401	878
1996/97	374	20.486	959

Wie die Übersicht zeigt, haben die einzelnen Volksgruppen in unterschiedlichem Umfang vom Ausbau der Minderheitenkindergärten profitiert. Eine geradezu explosionsartige Zunahme ist bei den deutschen Kindergärten festzustellen. Heute besuchen 5,2 % (1990: 3,58

⁹⁵ Vgl. Dokument Nr. 5.

⁹⁶ In der Zahl der Erzieher sind nur die Erzieher enthalten, die in den jeweiligen Kindergärten (auch) in der Muttersprache erziehen. Quellen: Együtt a nemzetiségekkel, Budapest 1984, S. 340; Magyar Statisztikai Évkönyv 1992, S. 292; 1996, S. 194; Auskunft des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten.

⁹⁷ Die ursprünglich gemeinsamen serbokroatischen Kindergärten wurden ab 1990 in kroatische und serbische Kindergärten aufgeteilt.

%) aller Kinder einen Minderheitenkindergarten, welcher Prozentsatz bei weitem über dem Bevölkerungsanteil der Minderheiten liegt und zeigt, daß offenbar viele ungarische Eltern ihre Kinder in einen zweisprachigen Kindergarten schicken. Dies gilt vor allem für die deutschen Kindergärten, in denen 3,72 % (1990: 2,35 %) aller Kinder erzogen werden. Generell positiv ist die durchgängige Verbesserung der Kinder-Erzieher-Relation.

Ambivalenter ist die Entwicklung im *Minderheitenschulwesen*. Wie bereits gesehen, wird der Minderheitenunterricht in den organisatorischen Formen von ganzen Schulen, einzelnen Klassenzügen oder Schülergruppen sowohl im Primarbereich (achtjährige, ausnahmsweise zehnjährige Allgemeine Schule) als auch im Sekundarbereich (Mittelschule bis zur 12. Klasse als Gymnasium oder Fachmittelschule, in Minderheitenschulen neuerdings auch bis zur 13. Klasse) erteilt. Das Minderheitengesetz unterscheidet zwischen dem Schultyp mit muttersprachlichem Unterricht, bei dem die Muttersprache die Unterrichtssprache und Ungarisch Pflichtfach (§ 48 II) ist, und dem Schultyp mit Unterricht auf muttersprachlicher Basis, bei dem je die Hälfte der Fächer in der Muttersprache bzw. in Ungarisch unterrichtet wird. In jedem Fall ist dafür zu sorgen, daß die Minderheitenschüler Kenntnisse über ihre Volkskunde sowie die Landeskunde, Geschichte und Kultur ihres Mutterlandes erwerben (§ 45 III MindG, § 48 I b UntG). Diese gesetzlichen Regelungen stellten bei ihrer Entstehung noch eher ein Leitbild als eine Beschreibung der Wirklichkeit dar. Denn in den 60er Jahren war der rein muttersprachliche Unterricht derart zurückgedrängt worden, daß es von wenigen Schulen mit minoritärer Unterrichtssprache abgesehen tatsächlich entweder Schulen mit zweisprachigem Unterricht oder Schulen mit der Minderheitensprache als Unterrichtsfach in einem Umfang von 3-5 Wochenstunden gab. Dies soll nunmehr im Sinne der gesetzlichen Zielprojektion geändert werden. Die Weichen sind mit der Verabschiedung des "Nationalen Grundlagenunterrichtsplans"⁹⁸ und der auf diesem beruhenden "Richtlinie für den Unterricht in der Schule für nationale und ethnische Minderheiten"⁹⁹ sowie den Prüfungsordnungen für die Grundbildungsprüfung¹⁰⁰ und die Reifeprüfung¹⁰¹ in den Jahren 1995/98 gestellt worden. In diesen Dokumenten sind die einzelnen Unterrichtsformen weiter differenziert und die Anforderungen an die Unterrichtsinhalte in einem minderheitenfreundlichen Sinne präzisiert und erhöht worden. Zum "Unterricht in der Muttersprache" und dem "Unterricht auf muttersprachlicher Basis", der nunmehr "zweisprachiger Unterricht" genannt wird, ist der

⁹⁸ Vgl. Dokument Nr. 6.

⁹⁹ Vgl. Dokument Nr. 7.

¹⁰⁰ Vgl. Dokument Nr. 8.

¹⁰¹ Vgl. Dokument Nr. 9.

"Minderheitenunterricht mit Sprachunterricht" hinzugekommen, bei dem die Muttersprache praktisch wie eine Fremdsprache in traditioneller Weise (4 Wochenstunden, Deutsch 5 Wochenstunden) oder in erweiterter Form (5 Wochenstunden sowie Unterricht von weiteren Fächern in der Muttersprache, so daß der gesamte muttersprachliche Unterricht 35 % des Stundenplans erreicht) unterrichtet wird. Allerdings wird der Sprachenunterricht auch hier durch Unterrichtsinhalte über Kultur und Geschichte des jeweiligen Minderheitenvolkes und seiner Mutternation ergänzt. Außerdem ist für Zigeuner ein besonderer "Förderunterricht" eingeführt worden. Der Integration und dem gegenseitigen Verständnis dient der "interkulturelle Unterricht", an dem außerhalb des obligatorischen Stundenplans ungarische Kinder und Minderheitenschüler gemeinsam teilnehmen können. In den Minderheitenschulen erstreckt sich sowohl die "Grundbildungsprüfung", mit der der Primarbereich schließt, als auch die "Reifeprüfung" auf die Minderheitensprache und -literatur sowie weitere minderheitenrelevante Themenbereiche. Die Prüfung ist - je nach Unterrichtsform gestaffelt - teilweise in der Minderheitensprache abzulegen und ist - je nach Niveau und Ergebnis gestaffelt - der staatlich anerkannten Fremdsprachenprüfung gleichgestellt.

Ob die gegenwärtige Favorisierung rein minderheitensprachlicher Schulen eine vernünftige Sache ist oder die soziale Integration der Minderheitenschüler in die nun einmal ungarische Gesellschaft erschwert, ist eine andere Frage, über die man streiten kann und die auch in Ungarn umstritten ist. Schnell kann dieses Ziel in keinem Fall erreicht werden, weil es an den nötigen Lehrkräften fehlt. Dies ist seit geraumer Zeit erkannt, und deshalb widmet das Minderheitengesetz der staatlichen Aufgabe der muttersprachlichen Lehrerbildung an den ungarischen Hochschulen besondere Aufmerksamkeit, wie es auch - der neueren Praxis entsprechend - die Bedeutung der internationalen Kooperation auf diesem Gebiet, der Einstellung von ausländischen Gastlehrern¹⁰² sowie des Auslandsstudiums von Minderheitenangehörigen hervorhebt und die Anerkennung gleichwertiger ausländischer Hochschulabschlüsse vorschreibt (§ 46).

Die bisherige Entwicklung des nationalen Minderheitenschulwesens bietet folgendes Bild:¹⁰³

Allgemeine Schulen ¹⁰⁴	Mittelschulen ¹⁰⁵
-----------------------------------	------------------------------

¹⁰² Allerdings ist die Zahl der Gastlehrer noch minimal. Nach Auskunft des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten waren im Jahr 1997 30 deutsche, 9 slowakische, zwei serbische, ein kroatischer und ein slowenischer Gastlehrer an ungarischen Schulen tätig.

¹⁰³ In den Angaben sind nicht die minoritären Schülergruppen, wohl aber die Klassenzüge enthalten. Quellen: Együtt a nemzetiségekkel, Budapest 1984, S. 341 f; Magyar Statisztikai Évkönyv 1992, S. 292; 1996, S. 194; Auskunft des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten.

¹⁰⁴ Bei den Allgemeinen Schulen kennzeichnet "I" die Schulen "mit muttersprachlichem Unterricht", an denen der Unterricht heute überwiegend in der Muttersprache stattfindet, und "II" die Schulen "mit Unterricht auf

	Schulen		Schüler		Lehrer ¹⁰⁶	Schulen	Schüler	Lehrer ¹⁰⁶
	I	II	I	II				
Deutsch								
1960/61	2	141	142	11.075	210	4	348	?
1981/82	2	172	140	24.118	345	3	381	?
1992/93	6	206	361	37.907	722	4	855	4
1995/96	7	247	896	40.133	919	11	1.372	77
1996/97	8	257	1.148	41.792	981	11	1.498	80
Slowakisch								
1960/61	6	118	740	10.760	153	2	123	?
1981/82	5	77	833	7.637	194	2	170	?
1992/93	7	71	611	4.507	174	2	187	32
1995/96	7	59	664	3.653	145	7	197	25
1996/97	7	60	748	3.696	157	8	205	24
Serbokroatisch¹⁰⁷								
1960/61	13	51	548	3.721	76	1	116	?
1981/82	6	49	537	3.662	129	1	157	?
1992/93	6	46	470	3.154	132	2	235	36
Kroatisch¹⁰⁷								
1995/96	4	37	275	2.382	98	2	214	32
1996/97	4	33	280	2.237	98	2	203	31
Serbisch¹⁰⁷								
1995/96	2	9	159	122	16	1	75	16
1996/97	2	10	149	129	18	1	72	15
Rumänisch								
1960/61	10	13	1.087	472	15	1	96	?
1982/83	6	8	689	481	73	1	118	?
1992/93	6	6	573	407	50	1	135	14
1995/96	6	7	536	505	54	1	114	15
1996/97	6	7	488	581	63	2	118	14
Slowenisch								
1960/61	-	6	-	512	7	-	-	-
1981/82	-	5	-	340	11	-	-	-
1992/93	-	4	-	183	14	-	-	-
1995/96	-	4	-	116	13	2	11	-
1996/97	-	4	-	131	11	2	10	-
andere								

muttersprachlicher Basis", an denen der Unterricht heute entweder zweisprachig erteilt wird oder die Muttersprache als Unterrichtsfach und weitere minderheitenrelevante Fächer umfaßt.

¹⁰⁵ Von den zuletzt 26 Nationalitäten-Mittelschulen waren 10 reine Nationalitäten-Gymnasien, während an 16 Gymnasien und Fachmittelschulen besondere Klassenzüge für Minderheitenkinder eingerichtet waren.

¹⁰⁶ In der Zahl der Lehrer sind nur die Lehrer enthalten, die (auch) in der Muttersprache unterrichten, also nicht nur die Minderheitensprache als Unterrichtsfach unterrichten.

¹⁰⁷ Die serbokroatischen Schulen sind ab 1991 in kroatische und serbische Schulen aufgeteilt worden.

1992/93	-	5	-	82	6	-	-	-
1995/96	-	5	-	380	10	-	-	-
1996/97	-	6	-	248	10	-	-	-
insgesamt								
1960/61	31	329	2.517	26.540	461	8	683	?
1981/82	19	311	2.199	36.238	752	7	826	?
1992/93	25	334 ¹⁰⁸	2.015	46.240	1.098	9	1.412	131
1995/96	26	345 ¹⁰⁸	2.530	47.291	1.255	24	1.983	165
1996/97	27	357 ¹⁰⁸	2.813	48.814	1.338	26	2.106	164

Wie bei den Kindergärten, so ist auch im Schulwesen die deutliche Verbesserung der Schüler-Lehrer-Relation eine eindeutig erfreuliche Erscheinung. Im Bereich der Allgemeinen Schulen zeugen die Schülerzahlen, die aussagekräftiger sind als die Anzahl der Schulen, von einem globalen Aufwärtstrend, und es ist in der Tat beachtlich, daß gegenwärtig 5,34 % (1990: 3,94 %) aller Primarschüler eine Minderheitenschule besuchen. Allerdings täuscht dieses Gesamtbild insofern, als es sich bei näherem Zusehen zeigt, daß die Entwicklung bei der rumänischen und allen slawischen Minderheiten rückläufig ist oder zumindest stagniert und nur die rapide Expansion der deutschen Minderheitenschulen, die von 4,45 % (1990: 2,97 %) aller Schüler des Landes besucht werden, die globale Zunahme der Schülerzahlen bewirkt. Zu den deutschen Minderheitenschulen ist wiederum einschränkend zu bemerken, daß die de facto zweisprachigen Schulen "mit muttersprachlichem Unterricht" einen wesentlich geringeren Anteil der Minderheitenschüler erfassen, als dies bei den anderen Volksgruppen der Fall ist. Auch hier dürfte die Erklärung darin liegen, daß viele ungarische Eltern eine Schule "mit Unterricht auf deutschsprachiger Basis" bevorzugen, damit ihre Kinder eine praktisch gut zu gebrauchende Fremdsprache erlernen. Seitdem Russisch als Pflichtfach im Schuljahr 1990/91 abgeschafft worden ist, kann freilich Deutsch auch als Fremdsprache gewählt werden und wird von den meisten Eltern tatsächlich gewählt.¹⁰⁹ Wegen der örtlichen Schulverhältnisse oder aus anderen Gründen nehmen aber die ungarischen Schüler vielfach am muttersprachlichen Deutschunterricht teil. Zwischen dem Deutschunterricht als "Muttersprache" und als "Fremdsprache" kann man theoretisch gewiß unterscheiden. Aus der Sicht des Schülers, der eine doppelte oder ungarische Identität besitzt, ist dieser Unterschied keineswegs klar, zumal er - wenn überhaupt - als Muttersprache einen dorfspezifischen Dialekt spricht, der mit der deutschen Hochsprache wenig gemein hat. Im Gymnasialbereich ist auch das nach Volksgruppen differenzierte Gesamtbild positiver, aber differenziert werden

¹⁰⁸ Die Zahlen sind niedriger als die Summe der bei den einzelnen Sprachen aufgeführten Zahlen, weil sie sich auf einzelne Schulen beziehen, in denen teilweise mehrere Klassenzüge für verschiedene Minderheiten bestehen.

¹⁰⁹ Schon in zwei Jahren mußte Russisch als Wahlfach hinter Deutsch und Englisch zurücktreten. Im Schuljahr 1996/97 erhielten von 965.998 Schülern 339.606 Deutschunterricht. Es folgten Englisch (305.974), Russisch (10.426), Französisch (9.789) und sonstige Sprachen (10.403). Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 1996, S. 186, 201.

muß eben doch. Während die deutschen Gymnasien in Baja, Budapest, Pilisvörösvár (zusammen mit einer Fachmittelschule für Außenhandel) und Pécs (Fünfkirchen) sowie die mit erweitertem Deutschunterricht eingerichteten Klassenzüge am ΛεJωεψ-Gymnasium in Pécs, am Táncsics-Gymnasium in Mór und am Hunyadi-Gymnasium in Bácsalmás einen beachtlichen Zulauf zu verzeichnen haben, ist die aufsteigende Tendenz bei den übrigen Minderheitengymnasien¹¹⁰ gedämpft. Der Anteil der Minderheitengymnasiasten an allen Gymnasiasten beträgt 1,3 % und an allen Mittelschülern 0,59 %; die entsprechenden Verhältniszahlen für die Schüler deutscher Gymnasien lauten 0,91 % bzw. 0,41 %. Die Problematik der Unterscheidung zwischen deutschem Muttersprachen- und Fremdsprachenunterricht stellt sich auch hier, wobei im Gymnasialbereich Deutsch den zweiten Platz hinter Englisch belegt.¹¹¹ Erfreulich aus deutscher Sicht ist jedenfalls die Tatsache, daß die deutsche Sprache in welcher Eigenschaft auch immer in Ungarn rasch an Boden gewinnt.

b) Sprachgebrauch

Der in § 68 Abs. 2 Verfassung den Minderheiten objektiv gewährleistete Gebrauch der Muttersprache wird im Minderheitengesetz nach Anwendungsgebieten ausdifferenziert und mit unterschiedlichen rechtstechnischen Mitteln ausgestaltet. Generell gilt, daß jedermann jederzeit und überall seine Muttersprache gebrauchen kann (§ 51 I), wobei im persönlichen Bereich die Begehung von Familienfesten und die Veranstaltung kirchlicher Zeremonien in der Muttersprache besonders hervorgehoben werden (§ 11).

Der Sprachgebrauch vor *Gericht* und *Verwaltungsbehörden* ist in den einschlägigen Prozeß- und Verfahrensordnungen geregelt. Diese Regelungen gewähren inhaltlich übereinstimmend das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, und zwar ohne Rücksicht auf eventuell vorhandene ungarische Sprachkenntnisse.¹¹² Die erforderlichen Dolmetscher sind auf Staatskosten heranzuziehen, auch wenn dies gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt ist.¹¹³

¹¹⁰ Die slowakischen Gymnasien befinden sich in Budapest und Békéscsaba, die kroatischen in Budapest und Pécs, das serbische in Budapest und das rumänische in Gyula. Des weiteren hat im Schuljahr 1997/98 ein von der Gandhi-Stiftung getragenes Gymnasium für Zigeuner in Pécs seine Tätigkeit aufgenommen.

¹¹¹ Im Schuljahr 1996/97 lernten von den 163.841 Gymnasiasten 116.467 Englisch, 93.054 Deutsch, 19.997 Französisch, 8.854 Russisch und 27.324 eine sonstige Sprache. Bei mehreren Fremdsprachen sind die Schüler dementsprechend mehrfach gezählt. Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 1996, S. 192, 201.

¹¹² § 9 II Gesetz Nr. XIX/1998 über das Strafverfahren (Dokument Nr. 10); § 8 II Gesetz Nr. III/1952 über die Zivilprozeßordnung i.d.F. der Gesetzesverordnung Nr. 26/1972 (Dokument Nr. 11); § 2 V Satz 2 Gesetz Nr. IV/1957 über die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrens in der Bekanntmachung der Neufassung durch das Gesetz Nr. I/1981 (Dokument Nr. 12); § 19 Gesetz Nr. XXXII/1989 über das Verfassungsgericht verweist insofern auf die Zivilprozeßordnung.

¹¹³ *Bodáné Pálok - Cseresnyés - Vánkosné Timár* (Anm. 72), S. 177; *Küpper* (Anm. 1), S. 291.

Besonders eingehend ist der Sprachgebrauch in *Kommunen* mit einer Minderheitenbevölkerung geregelt. Zahlenmäßig bestimmte Bevölkerungsanteile für die angeordneten Rechtsfolgen sind nicht vorgesehen. Man gewinnt den Eindruck, daß das Gesetz die Rechtsfolgen als eine Chance versteht, deren Nutzung der Eigeninitiative der Minderheiten überlassen bleibt. Offensichtlich ist dies bei der zweisprachigen Bekanntmachung von kommunalen Satzungen, der Verwendung minderheitensprachlicher Behördenformulare und zweisprachiger Ortstafeln, Straßenschildern, Behördenbezeichnungen u.ä.: Dies alles soll nach dem von der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung zu bestimmenden Bedarf geschehen (§ 53). Minderheitenvertreter in den kommunalen Vertretungskörperschaften können in ihrer Muttersprache reden, und die Vertretungskörperschaft kann nach eigenem Ermessen beschließen, daß ihre Sitzungsprotokolle und Beschlüsse auch in der lokalen Minderheitensprache abgefaßt werden (§ 52 II, III). Des weiteren haben die Kommunen für die Einstellung von Verwaltungspersonal Sorge zu tragen, das auch mit der Minderheitensprache vertraut ist (§ 54).

Schließlich ist zu erwähnen, daß die Minderheitenabgeordneten im ungarischen *Parlament* von ihrem Rederecht auch in ihrer Muttersprache Gebrauch machen können (§ 52 I). Die technischen Einzelheiten sind in § 40 der Geschäftsordnung des Parlaments geregelt.¹¹⁴ Praktisch dürfte dies allerdings kaum vorkommen.

c) Namensrecht

Die *Namensführung* in der eigenen Sprache stellt ein verfassungsmäßiges Grundrecht dar (§ 68 II Verf). Es wird im Minderheitengesetz aufgefächert in die freie Wahl des Nachnamens (der in den übrigen Sprachen dem Vornamen entspricht) für sich und die Kinder, auf Eintragung des Namens in die Personenstandsbücher und auf seine Verwendung in öffentlichen Urkunden nach den Regeln der Muttersprache, wobei im Falle einer nicht-lateinischen Schrift (aktuell bei Armeniern, Bulgaren, Griechen, Ruthenen, Serben und Ukrainern) auch die phonetische Umschrift anzugeben ist; auf Antrag kann der Name in personenbezogenen Dokumenten zweisprachig aufgeführt werden (§ 12). Diese Regelung geht über die einschlägige Vorschrift des Personenstandsrechts¹¹⁵ hinaus, nach der nur der Nachname und nicht auch der Familienname in der minoritären Sprachform geführt werden durfte. Obgleich diese Vorschrift formell nicht geändert worden ist, geht ihr § 12 Abs. 1 MindG als spätere und ranghöhere Regelung vor. Von praktischer Bedeutung ist dies etwa für Slowakinnen, die ihrem Familiennamen die in ihrer Muttersprache übliche weibliche Endung

¹¹⁴ Vgl. Dokument Nr. 13.

¹¹⁵ Vgl. Dokument Nr. 14.

zufügen dürfen (z.B. Katerina Tótová statt Tóth Katalin).¹¹⁶

d) Topographische Bezeichnungen

Die Verwendung topographischer Bezeichnungen auch in der Minderheitensprache ist seit geraumer Zeit üblich. Eine Rechtsgrundlage hierfür bietet § 6 Ministerratsverordnung Nr. 71/1989.(VII.4.) MT über die amtlichen geographischen Namen in Ungarn,¹¹⁷ die teils durch die örtlichen Selbstverwaltungen, teils durch eine interministerielle Kommission festgelegt werden. Hierbei sind u.a. der lebende Sprachgebrauch der betroffenen Bevölkerung und die Nationalitätenverhältnisse zu berücksichtigen (Abs. 1). Unter Berücksichtigung dieser und anderer Kriterien können geographische Namen, zu denen auch Straßen- und Ortsnamen gehören, auch in einer Minderheitensprache oder zweisprachig festgelegt werden (Abs. 4). Für Straßenschilder und Ortstafeln enthält § 53 lit. c) MindG eine Sonderbestimmung: Diese sind den Bedürfnissen der örtlichen Minderheitenselbstverwaltung entsprechend zweisprachig anzubringen. Diese Regelung folgt einer bereits eingebürgerten und in jüngerer Zeit ausgeweiteten Verwaltungspraxis in den Minderheitengebieten.

e) Kulturwahrung und -pflege

Der Fortbestand einer Minderheit wird in erster Linie durch die Bewahrung ihrer *kulturellen Identität* gesichert. Dies wird im Minderheitengesetz deutlich erkannt und herausgestrichen, indem die verfassungsrechtliche Gewährleistung der minoritären Kulturpflege (§ 68 II) zu einem grundlegenden Menschenrecht und unveräußerlichen Gemeinschaftsrecht auf Identität verstärkt wird (§ 3 II, § 15). An sich ergibt sich dies schon aus dem allgemeinen Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstbestimmung, die mit Hilfe der verschiedenen Freiheitsrechte von den Betroffenen selbst nach eigenem Ermessen zu betätigen ist. Die Rolle des Staates wird durch negative Eingriffsverbote und durch positive Förderungsgebote beschrieben. Die Eingriffsverbote folgen schon aus den allgemeinen Grundrechtslehren, wie sie vom Verfassungsgericht seit 1990 entwickelt worden sind, dem allgemeinen Gleichheitssatz und den besonderen Diskriminierungsverboten, die in verschiedenen Rechtsnormen in minderheitenspezifischer Weise präzisiert werden. So wird in § 4 Abs. 1 MindG jegliche Politik untersagt, die auf eine Assimilierung oder Vertreibung der Minderheiten, eine Veränderung der räumlichen Verhältnisse zu ihren Ungunsten oder individuelle Benachteiligungen ausgerichtet ist. Auf der positiven Seite kommt der Staat seinen Förderungsaufgaben einmal dadurch nach, daß er für die Ausübung der Kulturautonomie die bereits behandelten Formen der Minderheitenselbstverwaltung zur

¹¹⁶ Beispiel nach *Bodáné Pálok - Cseresnyés - Vánkosné Timár* (Anm. 72); S. 62.

¹¹⁷ Vgl. Dokument Nr. 15.

Verfügung stellt (vgl. B.5.d); zum anderen fördert er die minoritäre Kulturpflege durch finanzielle Zuwendungen (vgl. B.6.g). Im übrigen sollen aus dem komplexen Bereich "Kultur" nur einige Punkte hervorgehoben werden.

Die Entwicklung eines freiheitlichen *Verbandswesens* der Minderheiten ist durch das Anfang 1989 erlassene Vereinigungsgesetz ermöglicht worden¹¹⁸, das die Monopolstellung der offiziellen Minderheitenverbände beendet hat (vgl. B.1.). Seither hat sich auf dieser Basis ein vielfältiges Kulturleben entwickelt, dessen Träger neu gegründete Kulturvereine sind. Ihre Zahl ist ständigen Veränderungen unterworfen und läßt sich folglich nicht genau angeben. Es mag deshalb der Hinweis genügen, daß im Jahre 1998 135 Minderheitenverbände überwiegend kultureller Ausrichtung Zuwendungen aus dem Staatshaushalt erhalten haben, darunter 66 Zigeunerverbände, 28 deutsche, 8 rumänische, 6 slowakische, 5 kroatische, 4 serbische, je zwei polnische und slowenische und je ein armenischer, bulgarischer, griechischer, ruthenischer und ukrainischer.¹¹⁹

Die gesetzliche Regelung des *Medienwesens* auf der Basis der verfassungsrechtlich gewährleisteten Meinungs- und Pressefreiheit (§ 61) hat längere Zeit in Anspruch genommen, weil für die Verabschiedung sowohl eines Pressegesetzes (Abs. 3) als auch eines Rundfunkgesetzes (Abs. 4) eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erforderlich ist und folglich ein Regierung und Opposition umfassender Konsens angestrebt werden muß. Während das noch aus reformkommunistischer Zeit stammende, kurze Pressegesetz¹²⁰ keine minderheitenspezifischen Regelungen enthält, sieht das nach heftigen politischen Auseinandersetzungen schließlich Ende 1995 verabschiedete, umfangreiche Rundfunkgesetz,¹²¹ mit dem das duale System eingeführt worden ist, zahlreiche Vorkehrungen zur Förderung der kulturellen Minderheitenanliegen vor. Die schon in § 18 Abs. 1 MindG festgelegte Verpflichtung der öffentlich-rechtlichen *Rundfunkanstalten* zur regelmäßigen Ausstrahlung von Minderheitenprogrammen ist in § 26 RundfunkG präzisiert und insofern zu einer Einrichtungsgarantie der Grundversorgung verfestigt worden, als der bei Inkrafttreten

¹¹⁸ Gesetz Nr. II/1989 über das Vereinigungsrecht. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.5.1. Vgl. hierzu *G. Halmai*, Ein neues Menschenrechtsverständnis in Ungarn am Beispiel der Vereinigungsfreiheit, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts* 1990 (NF 39), S. 235 ff. (242 ff.); *Nolte* (Anm. 56), S. 524 f.

¹¹⁹ Parlamentsbeschluß Nr. 26/1998.(III.11.) OGY über die Haushaltszuschüsse an nationale und ethnische Minderheitenorganisationen.

¹²⁰ Gesetz Nr. II /1986 über die Presse. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.5.4.2.

¹²¹ Gesetz Nr. I/1996 über das Radio- und Fernsehwesen (Dokument Nr. 16). Vollständiger deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.5.4.b. Vgl. hierzu *A. Gobert*, Medienrecht in Ungarn unter Berücksichtigung der europäischen Medienpolitik, *ROW* 1997, S. 153 ff (158 ff).

des RundfunkG am 1. Februar 1996 praktizierte Umfang der Minderheitensendungen künftig nicht unterschritten werden darf. Tatsächlich waren die Minderheitenprogramme schon zuvor ohne gesetzliche Grundlage maßgeblich ausgeweitet worden, und dieser Trend setzt sich unvermindert fort. Nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge¹²² werden vom Ungarischen Fernsehen auf dem ersten Kanal (MTV 1) muttersprachliche Minderheitenprogramme in einem Umfang von 25 Minuten für Deutsche, Kroaten, Rumänen, Slowaken und Zigeuner (gemischtsprachig) wöchentlich, für Serben und Slowenen alle 14 Tage ausgestrahlt, die am Samstag Vormittag im zweiten Kanal (MTV 2) wiederholt werden.¹²³ Die kleinen Minderheiten der Armenier, Bulgaren, Griechen, Polen und Ruthenen haben sich in ein monatlich einmal gesendetes gemeinsames Magazin von 50 Minuten zu teilen, das ebenfalls wiederholt wird.¹²⁴ Außerdem wird dreimal (oder viermal) im Monat ein Minderheitenmagazin von 50 Minuten in ungarischer Sprache gesendet.¹²⁵ Hinzu kommen Sendungen von Regionalstudios für Deutsche (Pécs), Slowenen (Szombathely), Rumänen und Slowaken (Szeged) sowie Serben und Zigeuner (Budapest). Die landesweiten Minderheitensendungen des Ungarischen Radios umfassen 30 Minuten täglich für Deutsche, Kroaten, Rumänen, Serben und Slowaken (Kossuth Radio Ukw und alle 8 Regionalsender);¹²⁶ für Zigeuner wird landesweit im Normalprogramm von Radio Kossuth wöchentlich einmal ein halbstündiges Programm in ungarischer Sprache veranstaltet ("Cigányféléra", Fr. ca. 11,00 Uhr). Die kleinen Minderheiten der Slowenen (Mo), Ruthenen (Di), Bulgaren (Mi), Griechen (Do), Ukrainer (Fr), Armenier (Sa) und Polen (So) verfügen über eine praktisch landesweite Sendezeit von wöchentlich 30 Minuten, da die einschlägigen Programme von allen Regionalsendern gleichzeitig (21,30-22,00 Uhr) ausgestrahlt werden. Auch im Hörfunk

¹²² Ermittelt anhand der Programmzeitschriften 1998. Vgl. außerdem *Küpper* (Anm. 1), S. 288; *Kaltenbach*(Anm. 70), S. 62 ff; Auskünfte des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten.

¹²³ Es handelt sich um folgende Sendungen und Sendezeiten: 1. für Zigeuner gemichsprachig: "Patrin - Üzenet - Vorba" (Mo 14,00-14,25 Uhr); 2. slowakisch: "Domovina" (Mo 14,25-14,50 Uhr); 3. rumänisch: "Ecranul nostru" (Mi 14,25-14,50 Uhr); 4. kroatisch: "Hrvatska kronika" (Mi 14,50-15,15 Uhr); 5. deutsch: "Unser Bildschirm" (Do 14,50-15,15 Uhr) 6. serbisch: "Srpski Ekran" (Mi 14 tägig 14,00-14,25 Uhr); 7. slowenisch: "Slovenski utrinki" (Mi 14 tägig 14,00-14,25 Uhr).

¹²⁴ Die Sendung "Rondó" wird in jeder dritten Woche des Monats Do 14,00-14,50 Uhr ausgestrahlt. Die Vertreter der ukrainischen Minderheit haben auf die Einladung, sich an der Sendung zu beteiligen, bisher nicht reagiert.

¹²⁵ Es handelt sich um die Sendung "Együtt. Velünk él kisebbség", die wöchentlich, mit Ausnahme der dritten Woche des Monats, Do 14,00-14,50 Uhr ausgestrahlt wird.

¹²⁶ Es handelt sich um folgende Sendungen und Sendezeiten: 1. slowakisch: "V materinskem jazyku", Szeged (18,30-19,00 Uhr); 2. rumänisch: "În limba materna", Szeged (19,00-19,30 Uhr); 3. deutsch: "In der Muttersprache", Pécs (19,30-20,00 Uhr); 4. kroatisch: "Na materinjem jeziku", Pécs (20,00-20,30 Uhr); 5. serbisch: "Na maternjem jeziku", Pécs (20,30-21,00 Uhr).

kommen weitere Regionalprogramme hinzu.¹²⁷ In beiden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind die Minderheitenredaktionen, deren Leiter im Einvernehmen mit den minoritären Landesselbstverwaltungen bestellt werden, in einer Hauptabteilung zusammengefaßt. An der allgemeinen Leitung dieser beiden, neuerdings als Aktiengesellschaften organisierten öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wirken die Minderheiten insofern mit, als ihre Landesselbstverwaltungen in die Kuratorien der diese tragenden Öffentlichen Stiftungen gemeinsam je einen Vertreter entsenden.¹²⁸ In gleicher Weise sind die Minderheitenselbstverwaltungen im Kuratorium der dritten Öffentlichen Stiftung Hungária Fernsehen, die über "Duna TV" für die Auslandsungarn sendet, mit einem Repräsentanten vertreten.¹²⁹ Natürlich können die Minderheiten auch private Medienunternehmen gründen, wobei ihre Selbstverwaltungen bei der Lizenzvergabe durch den "Landesweite Radio- und Fernsehkörperschaft" genannten Medienrat gewisse Privilegien genießen (§ 85 III, § 95 V RundfunkG). Der Medienrat kann außerdem den privaten Rundfunksektor notfalls auch insofern zugunsten der Minderheiten steuern, als er bei der Ausschreibung von Senderechten die Aufnahme von Minderheitensendungen in das Programm mit einem bestimmten Anteil als Bedingung für die Lizenzvergabe festlegen kann (§ 95 V RundfunkG). Auch wenn der Medienrat von dieser Möglichkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat, veranstalten mehrere kommunale und private Rundfunkunternehmer Minderheitenprogramme. Schließlich hat der Staat in Minderheitengebieten den Empfang von Rundfunksendungen aus dem jeweiligen Mutterland zu fördern (§ 18 II MindG).

Die *Minderheitenpresse* wird von den betroffenen Volksgruppen auf privater Basis selbst getragen und erfährt eine öffentliche finanzielle Unterstützung. Ursprünglich wurden die minoritären Presseerzeugnisse unmittelbar aus dem Staatshaushalt bezuschußt, wobei 1994 12 Periodika von 9 Minderheiten gefördert wurden. Seit 1995 erfolgt die Förderung mittelbar über die "Öffentliche Stiftung für die Nationalen und Ethnischen Minderheiten in Ungarn", in

¹²⁷ Die Regionalsender veranstalten Programme 1. für Zigeuner in der Roma-Sprache jeden Tag 30 Minuten (21,00-21,30 Uhr) in Debrecen, Győr, Miskolc, Nyíregyháza und Szolnok sowie fünfmal in der Woche (Mo-Fr 22,00-22,30 Uhr) in Budapest, Pécs und Szeged; 2. slowakisch jeden Tag 90 Minuten (Mo-Fr 10,30-12,00 Uhr, Sa-So 13,00-14,30 Uhr) und einmal in der Woche 30 Minuten in Szeged; 3. deutsch jeden Tag 90 Minuten (10,30-12,00 Uhr) in Pécs; 4. kroatisch jeden Tag 90 Minuten (9,00-10,30 Uhr) in Pécs; 5. rumänisch jeden Tag 90 Minuten (Mo-Fr 9,00-10,30 Uhr, Sa-So 14,30-16,00 Uhr) in Szeged; 6. serbisch jeden Tag 30 Minuten (21,00-21,30 Uhr) in Budapest und Pécs; 7. slowenisch einmal in der Woche 30 Minuten in Szombathely.

¹²⁸ Die gesellschaftspluralistisch zusammengesetzten Kuratorien der Öffentlichen Stiftungen Ungarisches Radio und Ungarisches Fernsehen bestehen aus jeweils 21 Mitgliedern (§ 56 I RundfunkG). Die Minderheiten haben allerdings nur 1996 einen Vertreter delegiert und 1997 sowie 1998 von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht.

¹²⁹ Hier besteht das Kuratorium aus 23 Mitgliedern, wobei den Organisationen der Auslandsungarn 8 Sitze zustehen (§ 56 II RundfunkG). Auch hier wurde von den Minderheiten nur 1996, nicht aber 1997 und 1998 ein Vertreter benannt.

die die 1990 von der Regierung gegründete (einfache) Stiftung gleichen Namens umgewandelt wurde.¹³⁰ Auf diese Weise ist dem Verdacht einer staatlichen Einflußnahme vorgebeugt worden, da die Zuwendungsentscheidungen nunmehr unter der Kontrolle eines pluralistisch zusammengesetzten Kuratoriums getroffen werden, in dem alle 13 Minderheiten vertreten sind.¹³¹ Gegenwärtig wird in der Regel pro Minderheit ein Periodikum mit landesweiter Verbreitung gefördert; allein bei den Zigeunern können sich sechs Presseerzeugnisse einer regelmäßigen Zuwendung erfreuen.

Die *grenzüberschreitenden Kontakte* zum jeweiligen Mutterland, auf die in den KSZE-Dokumenten schon frühzeitig besonderer Wert gelegt worden ist, sind für die Bewahrung der minoritären Identität natürlich von vorrangiger Bedeutung. Ihre Pflege wird im Minderheitengesetz als Individual- wie als Gemeinschaftsrecht gewährleistet (§ 3 IV, § 14, § 19). Wie bereits erwähnt, sind dem Empfang ausländischer Rundfunksendungen und dem internationalen Austausch im Schul- und Bildungswesen besondere Bestimmungen gewidmet. Eine wichtige Rolle kommt in diesem Zusammenhang der staatlichen Außenpolitik zu, die die kulturellen Beziehungen durch den Abschluß internationaler Vereinbarungen fördert (vgl. B.7.b).

f) Politische Mitwirkung

Abgesehen von der Minderheitenselbstverwaltung vollzieht sich die politische Partizipation der Minderheiten auf Kommunal- und Landesebene vornehmlich durch die Mitwirkung in den jeweiligen Volksvertretungen. Die von dem Demokratieprinzip geöffneten Wege zu diesem Ziel stehen den Minderheiten wie jedermann zur Verfügung. Um darüber hinaus den spezifischen Minderheitenbelangen Rechnung zu tragen, sind im wesentlichen zwei Lösungen denkbar: Entweder wird die Entscheidung darüber, ob sich die Minderheiten an den Wahlen im Rahmen der vorhandenen politischen Parteien und Wählervereinigungen oder durch eigene Parteien und Kandidaten beteiligen, den Minderheiten selbst überlassen, und der Staat gleicht die sich aus der quantitativen Minderheitenposition ergebenden Nachteile durch die Gewährung von wahlrechtlichen Privilegien aus. Oder wird die Minderheitenrepräsentanz in den Volksvertretungen durch besondere, außerhalb der regulären Wahlen liegende

¹³⁰ Vgl. § 55/A MindG. Die Gründungsurkunde der Öffentlichen Stiftung ist zuletzt veröffentlicht in: Magyar Közlöny 1997, S. 5757.

¹³¹ Die Vertreter werden von den jeweiligen Minderheitenselbstverwaltungen auf Landesebene oder - wenn es solche nicht gibt, wie im Falle der Ruthenen und Ukrainer - von den jeweiligen zentralen Minderheitenverbänden entsandt. Außerdem gehören dem Kuratorium je ein Vertreter der Parlamentsfraktionen (z.Zt. 6) und 5 Vertreter staatlicher Stellen (Innenministerium, Außenministerium, Unterrichtsministerium, Koordinationssekretariat für Kinder und Jugend, Ungarische Akademie der Wissenschaften) an. Hinzu kommt als Vorsitzender der jeweilige Präsident des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten.

institutionelle Vorkehrungen abgesichert. Die Entscheidung zwischen diesen Alternativen war und ist in Ungarn stark umstritten und ist noch nicht auf allen Ebenen gefallen. Die Minderheiten selbst haben auf die Gründung eigener politischer Parteien weitgehend verzichtet. Dies ist auch vernünftig, da Minderheitenparteien angesichts der völligen politischen Integration ihrer sowieso kleinen potentiellen Klientel in die ungarische Gesellschaft keine Erfolgchancen hätten. Allein im Kreise der sozial schwach integrierten ethnischen Gruppe der Zigeuner ist es zu vorübergehenden Parteibildungen gekommen, die jedoch praktisch folgenlos geblieben sind.

(1) Kommunalwahlen und -vertretung

Eine abschließende Regelung hat bislang nur die Teilnahme der Minderheiten an den Kommunalwahlen gefunden. Bereits für die ersten freien *Kommunalwahlen im Herbst 1990* wurden den Minderheiten eine besondere staatliche Wahlkampfuwendung,¹³² verschiedene Privilegien und die Möglichkeit eingeräumt, je nach Wahlsystem¹³³ Einzelbewerber zu nominieren und eine gemeinsame "Unabhängige Minderheitenliste" einzureichen.¹³⁴ Die wichtigste Vergünstigung bestand darin, daß die Minderheitenkandidaten und -listen nur zwei Drittel der für ein Mandat an sich erforderlichen Stimmen benötigten, um einen Sitz in der kommunalen Vertretungskörperschaft zu erlangen. Der erfolgreichste Minderheitenkandidat wurde der "örtliche Minderheitensprecher" (vgl. B. 5.d.aa). Allerdings verhielten sich die Minderheiten bei den Kommunalwahlen von 1990 recht passiv, so daß sie in deren Ergebnis nur 5 der rund 3.100 Bürgermeisterposten besetzten und 224 der insgesamt ca. 25.000 Kommunalmandate erlangten.¹³⁵

Durch das Minderheitengesetz und die Wahlrechtsreform von 1994 sind die einschlägigen Bestimmungen des Kommunalwahlgesetzes neugefaßt und die Minderheitenprivilegien erweitert worden, indem für die Erlangung eines Zusatzmandats die Minderheitenkandidaten

¹³² Regierungsverordnung Nr. 53/1990.(IX.15.) Korm. über die Haushaltszuwendung an Minderheitenorganisationen, die bei den Wahlen zu den örtlichen Selbstverwaltungen Kandidaten nominieren.

¹³³ In Gemeinden und Städten mit 10.000 und weniger Einwohnern wurden die Kommunalvertreter nach dem System der Mehrheitswahl nach Listen und die Bürgermeister direkt gewählt. In größeren Gemeinden und Städten sowie in allen Hauptstadtbezirken wurde je die Hälfte der Kommunalvertreter in Einerwahlkreisen mit relativer Mehrheitswahl bzw. im System der Verhältniswahl nach Listen gewählt. Im letzteren Fall konnten sich die minoritären Einzelbewerber auch zu einer gemeinsamen "Unabhängigen Minderheitenliste" zusammenschließen.

¹³⁴ §§ 48-50 Gesetz Nr. LXIV/1990 über die Wahl der Vertreter in den örtlichen Selbstverwaltungen und der Bürgermeister (Dokument Nr. 19).

¹³⁵ J. Wolfart, Minderheitenschutz in Ungarn, in: D. Blumenwitz - G. Gornig (Hrsg.), Minderheiten- und Volksgruppenrechte in Theorie und Praxis, Köln 1993, S. 49 ff (53).

nurmehr die Hälfte und die Minderheitenlisten sogar nur ein Viertel der an sich erforderlichen Stimmzahl benötigen.¹³⁶ Eine weitere Neuerung besteht darin, daß gleichzeitig mit den Kommunalwahlen auch Wahlen zur örtlichen Minderheitenselbstverwaltung stattfinden können (vgl. B.5.d.aa). Die ersten gemeinsamen *Kommunal- und Minderheitenwahlen* nach der Neuregelung fanden am *11. Dezember 1994* statt. Die Wahlrechtsänderungen wirkten sich im Vergleich zu 1990 zugunsten der Minderheiten aus, die inzwischen auch politisch stärker aktiv geworden waren.¹³⁷ Im Ergebnis der regulären Kommunalwahlen konnten Minderheitenkandidaten 24 der 3.137 Bürgermeisterposten erobern, und zwar 11 Deutsche, 9 Kroaten, 3 Slowaken und ein Rumäne. Unter den 25.150 kommunalen Ratsherren befanden sich 649 (=2,58 %) Minderheitenvertreter, wobei 227 von ihnen ihr Amt den Privilegien zu verdanken hatten, die den Minderheitenkandidaten eingeräumt wurden. Hier waren die Zigeuner mit 231 Mandaten am erfolgreichsten, die bei den Bürgermeisterwahlen leer ausgingen. Auf sie folgten die Deutschen (228), die Slowaken (89), die Kroaten (77), die Rumänen (18), die Serben (5) und ein Rumäne. Interessant war, daß die unabhängigen Minderheitenkandidaten wesentlich besser abschnitten als die von den Minderheitenverbänden nominierten Bewerber. Von den insgesamt 673 erfolgreichen Minderheitenkandidaten (Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder) bewarben sich 550 als Unabhängige, und nur 123 wurden von einem Verband vorgeschlagen. Die Persönlichkeit scheint für den Wähler offenbar ein entscheidendes Kriterium gewesen zu sein. Der auf die Minderheitenbewerber für die Vertretungskörperschaften entfallende Stimmenanteil läßt sich wegen der Besonderheiten des Wahlsystems nicht genau angeben, aber er mochte schätzungsweise bei 1,35 % gelegen haben. Auf der regionalen Ebene spielten die Minderheiten aus verständlichen Gründen eine marginale Rolle. Hier vermochte sich nur ein

¹³⁶ §§ 48-50 Gesetz Nr. LXIV/1990 über die Wahl der Vertreter in den örtlichen Selbstverwaltungen und der Bürgermeister i.d.F. von § 64 II des Minderheitengesetzes und von §§ 34-36 des Gesetzes Nr. LXII/ 1994 (Dokument Nr. 19). Die wesentlichen Neuerungen im Kommunalwahlrecht bestehen im folgenden: 1. In Gemeinden und Städten mit höchstens 10.000 Einwohnern gilt die relative Mehrheitswahl mit einer Liste. Erreicht ein Minderheitenkandidat über die Hälfte der Stimmen, die der gewählte Kandidat mit der geringsten Stimmzahl erhalten hat, erwirbt er ein Zusatzmandat. 2. In Gemeinden und Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern sowie in allen Hauptstadtbezirken gilt ein gemischtes Wahlsystem: a) Ca. 60 % der Kommunalvertreter werden in Einzelwahlkreisen nach der relativen Mehrheitswahl gewählt. Für Minderheitenkandidaten gelten keine Besonderheiten. b) Ca. 40 % der Mandate werden in Verwertung der nicht zum Zuge gekommenen Reststimmen auf gesamtkommunaler Ebene im System der Verhältniswahl in einem Höchstzahlverfahren Kompensationslisten von Nominierungsorganisationen (Parteien, Wählervereinigungen usw.) zugeteilt. Die in den Einzelwahlkreisen kandidierenden Bewerber der einzelnen Minderheiten werden in je einer Kompensationsliste zusammengefaßt, ohne daß die für die Einreichung einer Kompensationsliste sonst erforderlichen Voraussetzungen erfüllt werden müßten. Die einzelnen Minderheitenlisten erhalten schon dann ein Zusatzmandat, wenn auf sie mehr als ein Viertel der Stimmen entfallen, die die kleinste, ein Mandat vermittelnde Höchstzahl bilden.

¹³⁷ Wahlergebnisse in: Magyar Közlöny 1995, S. 132 ff. Weitere Angaben habe ich dem Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten zu verdanken.

Deutscher den Zugang zur Generalversammlung des Komitats Komárom-Esztergom zu sichern.

Für die nächsten *Kommunalwahlen am 18. Oktober 1998* hat das Wahlrecht keine nennenswerten Änderungen erfahren.¹³⁸ Sie erbrachten eine weitere Stärkung der Minderheitenpräsentation.¹³⁹ In 49 der 3.140 Rathäuser konnten Minderheitenvertreter als Bürgermeister einziehen, und zwar 30 Deutsche, 9 Slowaken, 8 Kroaten und je ein Rumäne und (erstmalig) Zigeuner. Von den 25.252 Sitzen in den kommunalen Vertretungskörperschaften entfielen 955 (= 3,78 %) auf Minderheitenvertreter, von denen 363 dank der wahlrechtlichen Minderheitenprivilegien ein Mandat erhielten. Am erfolgreichsten waren wiederum die Zigeuner (359) und die Deutschen (349). Auf sie folgten die Kroaten (115), die Slowaken (80), die Rumänen (26), die Slowenen (13), die Serben (7), die Polen (5) und ein Grieche, wobei die Slowenen, Polen und Griechen erstmals eine offizielle Minderheitenvertretung erhielten. Die anlässlich der Wahlen von 1994 gemachte Beobachtung, daß die Wähler unabhängige Minderheitenkandidaten den von den Minderheitenverbänden vorgeschlagenen Bewerbern vorziehen, wurde erneut bestätigt. Unter den insgesamt 1004 erfolgreichen Minderheitenkandidaten (Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder) befanden sich 890 Unabhängige und nur 114 Verbandskandidaten. Auf der regionalen Ebene vermochten die Minderheiten diesmal keinen Vertreter durchzubringen.

(2) *Parlamentswahlen und -vertretung*

Demgegenüber ist die *Vertretung im ungarischen Parlament*, auf die die Minderheiten nach § 20 Abs. 1 MindG einen Anspruch haben, bislang noch nicht gelöst. In der ursprünglichen Fassung des noch im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision von 1989 vom vordemokratischen Parlament verabschiedeten Wahlgesetz¹⁴⁰ waren für die Minderheiten keine besonderen Bestimmungen vorgesehen, da ursprünglich eine wahlunabhängige parlamentarische Minderheitenrepräsentanz geplant war. Zu diesem Zweck verabschiedete das ebenfalls vordemokratische Parlament am 1. März 1990 ein besonderes Gesetz, nach dem das aus 386 Abgeordneten bestehende Parlament innerhalb von 30 Tagen nach seiner

¹³⁸ Als gesetzestechnische Änderung ist zu vermerken, daß aus den §§ 48-50 Kommunalwahlgesetz Nr. LXIV/1990 (Dokument Nr. 19) einige verfahrensrechtliche Bestimmungen gestrichen und in das neue Gesetz Nr. C/1997 über das Wahlverfahren (Dokument Nr. 18) übernommen worden sind.

¹³⁹ Wahlergebnisse in: Magyar Közlöny 1998, S. 6987 ff..

¹⁴⁰ Gesetz Nr. XXXIV/1989 über die Wahl der Parlamentsabgeordneten. Deutscher Text in: VSO (Anm. 64), Ordnungsnr. Ungarn 2.2.1.

konstituierenden Sitzung auf Vorschlag einer besonderen Nominierungskommission je einen Vertreter von acht Minderheiten (Deutsche, Slowaken, Kroaten, Serben, Rumänen, Slowenen, Zigeuner, Juden) kooptieren sollte.¹⁴¹ An den Wahlen vom März/April 1990 beteiligten sich die Minderheitenverbände nicht durch eigene Kandidaten oder Listen, sondern wählten den in Anbetracht der politischen Identitätsschwäche ihrer Volksgruppe erfolgversprechenderen Weg einer Mitarbeit in den vorhandenen politischen Parteien. Im Ergebnis dieser Integrationsstrategie konnten im ersten demokratischen Parlament etwa 20 Abgeordnete nationalen oder ethnischen Minderheiten zugeordnet werden.¹⁴² Dem neuen Parlament mißfiel die vorgesehene Lösung aus verschiedenen Gründen (z.B. unsachgemäße Qualifikation der Juden als Minderheit) und hob am 19. Juni 1990 das genannte Gesetz wieder auf.¹⁴³ Die parlamentarische Vertretung der Minderheiten sollte nunmehr im Rahmen einer Novellierung des Wahlgesetzes gelöst werden. Über die geeignete Lösung gingen die Meinungen weit auseinander. Die im Dezember 1993 beratene Regierungsvorlage sah die Befugnis der Landesselbstverwaltungen der Minderheiten vor, anlässlich der regulären Parlamentswahlen eigene Landeslisten einzureichen, die die Bürger mit ihrer Zweitstimme¹⁴⁴ anstelle von Parteilisten sollten wählen können; diese Listen sollten von der 4-%-Sperrklausel (inzwischen auf 5 % erhöht) befreit werden und schon bei 3.000 Stimmen ein Mandat erhalten.¹⁴⁵ Dieser Vorschlag verfehlte indes bei der Abstimmung die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit.¹⁴⁶ Ein daraufhin beim Verfassungsgericht eingereichter Antrag auf Feststellung einer verfassungswidrigen Unterlassung ist zwar im Mai 1994 zurückgewiesen worden, doch erfolgte dies unter Hinweis auf eine "res judicata".¹⁴⁷ Das Verfassungsgericht war der Meinung, daß es die Verfassungswidrigkeit der gesetzgeberischen Untätigkeit bereits im Juni

¹⁴¹ Gesetz Nr. XVII/1990 über die parlamentarische Vertretung der in der Republik Ungarn lebenden nationalen und ethnischen Minderheiten.

¹⁴² *Wolfart* (Anm. 135), S. 53.

¹⁴³ § 51 I Gesetz Nr. XL/1990 über die Änderung der Verfassung der Republik Ungarn.

¹⁴⁴ Der Wähler hat bei den Parlamentswahlen zwei Stimmen. Mit der ersten Stimme wird nach dem Mehrheitswahlsystem ein Abgeordneter in einem Einerwahlkreis gewählt. Die Zweitstimme wird für Komitatslisten der Parteien abgegeben, nach denen ein Teil der Mandate im System der Verhältniswahl vergeben wird. Hinzu kommen Ausgleichsmandate nach landesweiten Ergänzungslisten.

¹⁴⁵ *Wolfart* (Anm. 135), S. 53; *Nolte* (Anm. 56), S. 526 f.

¹⁴⁶ Die Regierungsvorlage hat am 20. Dezember 1993 nur die einfache, nicht aber die für die Verabschiedung des Wahlgesetzes erforderliche 2/3-Mehrheit erlangt. Für die parlamentarischen Abstimmungsvorgänge vgl. das Sitzungsprotokoll: *Az Országgyűlés jegyzőkönyve* 1993, Sp. 32755 ff.

¹⁴⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichts Nr. 24/1994.(V.6.) AB v. 2.5.1994 (*Az Alkotmánybíróság határozatai* 1994, S. 377).

1992 festgestellt habe, als es um die Abwesenheit eines Minderheitengesetzes ging.¹⁴⁸ Das Minderheitengesetz sei zwar in der Zwischenzeit erlassen und der verfassungswidrige Zustand somit in weiten Teilen beendet worden, aber der Teilbereich der parlamentarischen Minderheitenrepräsentanz sei noch immer nicht geregelt und insofern dauere die Verfassungswidrigkeit fort, ohne daß dies erneut festgestellt werden müßte. Diese Entscheidung kam einigermaßen überraschend, da in der berufenen Entscheidung vom Juni 1992 zur Frage der parlamentarischen Minderheitenvertretung gar nicht Stellung genommen worden war.¹⁴⁹ Dort war nur - wie in § 68 Abs. 3 der Verfassung - von der gesetzlichen Gewährleistung der "Vertretung der Minderheiten" die Rede, von der aber weder nach dem Wortlaut der Verfassung noch nach der Entscheidung von 1992 feststeht, daß sie eine "parlamentarische" sein müsse und nicht etwa schon durch die kommunalen Wahlrechtsprivilegien und das System der Minderheitenselbstverwaltungen verwirklicht sei. Ungeachtet derartiger Skrupel geht man jedenfalls seit 1994 einhellig davon aus, daß die parlamentarische Minderheitenrepräsentanz ein Verfassungsgebot sei. Es steht freilich auf einem anderen Blatt, daß eine entsprechende Regelung nach § 20 Abs. 1 MindG einfachgesetzlich vorgesehen ist.¹⁵⁰

Diesen Auftrag des Gesetzgebers vermochte auch das im Mai 1994 gewählte, zweite demokratische Parlament nicht zu erfüllen. Die sozialliberale Regierung wollte zunächst im Zusammenhang mit der geplanten Verfassungsgebung eine Regelung herbeiführen, doch nachdem das Verfassungsprojekt gescheitert war, brachte sie im Dezember 1997 den Entwurf einer Wahlgesetz-Novelle im Parlament ein, damit die Minderheitenabgeordneten spätestens anläßlich der für Oktober 1998 vorgesehenen Kommunal- und Minderheitenwahlen bestellt werden können. Nach dem Regierungsentwurf sollte für die 13 anerkannten Minderheiten je ein Zusatzmandat reserviert werden. Die Wahl sollte - von der ersten Ausnahme abgesehen - bei den regulären Parlamentswahlen dergestalt erfolgen, daß dem Wähler auf Wunsch - neben den Stimmzetteln für den Direktkandidaten und die regionale Parteiliste - ein dritter Stimmzettel ausgehändigt wird, auf dem er eine Minderheitenliste wählen kann. Die jeweilige Liste sollte das Zusatzmandat schon bei 5.000 Stimmen erhalten. In den parlamentarischen Beratungen wurde der Vorschlag dahingehend abgeändert, daß die Aushändigung des dritten Stimmzettels zwingend erfolgt, dafür aber eine Mindeststimmzahl von 7.500 erforderlich ist. In der Schlußabstimmung am 16. März 1998 stimmten 215 Abgeordnete für die Vorlage,

¹⁴⁸ Vgl. Anm. 59.

¹⁴⁹ Zu den wenigen Autoren, die diesen Umstand überhaupt sehen, gehört *P. Kovács*, *Minoritas ante portas*, *Polish Yearbook of International Law* 1994, S. 163 ff (180).

¹⁵⁰ Zur nicht unproblematischen Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift vgl. *Küpper* (Anm. 1), S. 294 ff.

nur 3 dagegen, und 110 enthielten sich der Stimme.¹⁵¹ Damit wurde die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit erneut verfehlt und das leidige Problem an das neu zu wählende Parlament weitergegeben.

In Ermangelung der erhofften Privilegien blieben die Minderheiten bei den *Parlamentswahlen vom Mai 1998* auf die geringen Möglichkeiten des allgemeinen Wahlrechts verwiesen, wollten sie aus eigener Kraft in die nationale Volksvertretung gelangen. Ein aussichtsloser Versuch dieser Art ist in der Tat unternommen worden. Unter der Führung des deutschen Minderheitenpolitikers L. Kerner bildete sich ein "Nationalitätenforum" (Nemzetiségi Fórum), das in 21 der 176 Einzelwahlkreise Direktbewerber nominierte, in 7 der 20 regionalen Listenwahlkreisen eine Komitatsliste einreichte und außerdem eine Landesliste mit 32 Bewerbern (24 Deutsche, je 4 Kroaten und Slowaken, je ein Rumäne und Ungar) präsentierte. Im Ergebnis¹⁵² landeten die Einzelbewerber mit einem Stimmenanteil von 1,5-2 % auf den letzten Plätzen;¹⁵³ in den 7 Komitaten erzielten die Minderheitenlisten einen durchschnittlichen Stimmenanteil von 0,54 %; und auf gesamtstaatlicher Ebene entfielen auf das "Nationalitätenforum" 5.895 Stimmen, d.h. ein Anteil von 0,13 %. Mag auch die Repräsentativität des Minderheitenbündnisses "Nationalitätenforum" bezweifelt werden, so hat sein Mißerfolg doch deutlich gezeigt, daß den Minderheiten auch eine Befreiung von der 5%-Sperrklausel nichts nützen würde und ihre parlamentarische Repräsentanz einer massiven gesetzgeberischen Nachhilfe bedürfte.

g) Staatliche Förderung

Der tatsächliche Umfang aller Aktivitäten im Interesse der minoritären Identitätswahrung wird praktisch weitgehend durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bestimmt. Diese stammen zwar aus verschiedenen Quellen, aber in einer Gesellschaft, in der sich privater Reichtum noch nicht in einem spendenrelevanten Ausmaß ansammeln konnte, sind die öffentlichen Mittel die wichtigsten. Unter diesen spielen wiederum die Zuwendungen aus dem *Staatshaushalt* die größte Rolle, dessen verschiedene Titel in vier große Gruppen zusammengefaßt werden können. Über ihre Höhe entscheidet der Haushaltsgesetzgeber nach eigenem Ermessen, aber aus § 55 MindG ergibt sich die zumindest einfachgesetzliche Verpflichtung zur staatlichen Grundversorgung auf bestimmten Gebieten. Die

¹⁵¹ Sitzungsprotokoll: Az Országgyűlés jegyzőkönyve 1998, Sp. 43598.

¹⁵² Wahlergebnisse in: Magyar Közlöny 1998, S. 3889 ff.

¹⁵³ 4 Bewerber belegten den letzten, 8 den vorletzten, 5 den drittletzten und 3 den viertletzten Platz. Am besten schnitt L. Kerner im Wahlkreis Mohács ab, wo er mit einem Stimmenanteil von 8,46 % Platz 5 von 9 Plätzen belegte.

zweckentsprechende Verwendung der Haushaltszuschüsse wird vom Staatlichen Rechnungshof überwacht.

Den größten Teil der staatlichen Mittel stellen die Zuschüsse dar, die die Träger von Minderheitenkindergärten und -schulen gemäß § 55 Abs. 2 lit. a) MindG zur Förderung des muttersprachlichen und zweisprachigen Unterrichts erhalten. Es handelt sich hierbei um ein "Kopfgeld", das nach jedem Kind bzw. Schüler zusätzlich zu der ebenfalls nach der Kopfzahl bemessenen allgemeinen Finanzzuweisung gezahlt wird. Das Kopfgeld ist vom jeweiligen Haushaltsgesetzgeber laufend erhöht und differenziert worden und beläuft sich gegenwärtig auf einen Sonderzuschuß von 25-38 %.¹⁵⁴ Diesen Zuschuß erhalten alle Schulträger, neben den Kommunen also auch die Träger kirchlicher und privater Schulen. Im Staatshaushalt entfallen auf diese Position mehr als die Hälfte der minderheitenrelevanten Ausgaben.

Die zweite Gruppe stellen die staatlichen Zuschüsse für die Minderheitenselbstverwaltungen und die Minderheitenverbände gemäß § 55 Abs. 2 lit. b) MindG dar. Nachdem die Minderheitenselbstverwaltungen 1995 errichtet wurden und neben neuen Aufgaben zunehmend auch einen großen Teil der zuvor von den Minderheitenverbänden wahrgenommenen Aufgaben übernommen haben, haben sich hier die Gewichte naturgemäß verschoben. In die Haushaltspläne 1992/94 wurden für die Minderheitenverbände jeweils 220 Mill. Ft. eingesetzt. Im Übergangsjahr 1995 erhielten die Minderheitenverbände 127 Mill. Ft., und danach ist dieser Zuschuß praktisch halbiert worden (1996: 65 Mill.; 1997: 70 Mill.; 1998: 79,1 Mill.; 1999: 87,8 Mill.). Über die Aufteilung dieser Zuschüsse auf einzelne Verbände entscheidet das Parlament auf Vorschlag seines Ausschusses für Menschenrechte, Minderheiten und Religionsangelegenheiten jedes Jahr durch gesonderten Beschluß. So haben beispielsweise im Jahr 1998 135 Verbände derartige Zuschüsse erhalten, deren Löwenanteil an 66 Zigeunerverbände in Höhe von 31,6 Mill. Ft. ging, während auf die 69 Verbände der nationalen Minderheiten 47,6 Mill. Ft. entfielen.¹⁵⁵ Die Finanzierung des Systems der Minderheitenselbstverwaltungen verteilt sich auf zwei Haushaltskapitel je nachdem, ob es sich um die landesweiten (Parlament, ab 1999 Justizministerium) oder örtlichen

¹⁵⁴ Nach mehrfacher Anhebung betrug der Sonderzuschuß 1993/95 pro Kopf 5.500 Ft. für Kindergärten und 16.500 Ft. für Schulen, während sich der normale Zuschuß auf 27.500 Ft. für Kindergärten, 41.000 Ft. für Allgemeine Schulen und 62.500 Ft. für Gymnasien belief. Für das Haushaltsjahr 1996 wurde der Minderheitenzuschuß für Kindergärten auf 15 %, für Allgemeine Schulen auf 35 % und für Mittelschulen auf 30 % des erheblich erhöhten normalen Zuschusses (54.000 Ft. für Kindergärten und Allgemeine Schulen, 86.000 Ft. für Mittelschulen) festgelegt. Ab 1997 sind die Bemessungsgrundlagen so kompliziert geworden, daß sie in einem Satz nicht mehr referiert werden können. Für die Haushaltsjahre 1998 u. 1999 sind die Einzelheiten in der jeweiligen Anlage Nr. 8 zum Haushaltsgesetz Nr. CXLVI/1997 bzw. XC/1998 nachzulesen..

¹⁵⁵ Parlamentsbeschluß Nr. 26/1998 (III.11.) OGY über die Haushaltszuschüsse an nationale und ethnische Minderheitenorganisationen.

(Innenministerium) Selbstverwaltungen handelt. Erstere erhielten 1995 193, 1996 258,1, 1997 306,2, 1998 398,1 und 1999 506 Mill. Ft., während letzteren auf dem Umweg über die kommunalen Selbstverwaltungen 1995 80, 1996 188, 1997 300, 1998 350 und 1999 730 Mill. Ft. zugewiesen wurden. Hinzu kommt der sog. "Koordinations- und Interventionsrahmen", der dem Ministerpräsidenten und ab 1999 dem Justizminister zur Verfügung steht, um einen außerordentlichen Finanzbedarf (hauptsächlich) der Minderheitenselbstverwaltungen durch Zuweisung von Sondermitteln zu befriedigen (1993: 23; 1994: 43; 1995: 40; 1996: 75; 1997: 50; 1998: 55; 1999: 44 Mill. Ft.). Die Gründung der Selbstverwaltungen bedurfte natürlich einer Anschubfinanzierung. Zu diesem Zweck wurde in § 63 Abs. 4 MindG für die Landesselbstverwaltungen eine einmalige Zuwendung von 300 Mill. Ft. vorgesehen. Die kommunalen Selbstverwaltungen wurden verpflichtet, die Minderheitenselbstverwaltungen mit dem erforderlichen Verwaltungsvermögen auszustatten (§ 59 I MindG), wobei ihnen die in den ersten beiden Jahren dadurch entstandenen Kosten, daß sie den flächenmäßig gestimmten Raumbedarf der landesweiten Minderheitenselbstverwaltungen befriedigten, aus einem im Staatshaushalt vorgesehenen "Kompensationsrahmen" zurückerstattet wurden (§ 59 II, § 62 II MindG). Tatsächlich wurden für diesen Zweck nicht nur in die Haushaltspläne für 1994 und 1995, sondern auch für 1996 je 500 Mill. Ft. eingestellt.

Drittens werden aus verschiedenen Einzelkapiteln des Haushaltsplans sonstige Minderheitenaktivitäten auf kulturellem Gebiet bezuschußt. Darunter befinden sich auch die den deutschen Stiftungen des öffentlichen Rechts vergleichbaren "Öffentlichen Stiftungen", welche Rechtsform die ungarische Rechtsordnung seit 1994 kennt (§ 74/G ZGB), um dem Staat und den örtlichen Selbstverwaltungen die mittelbare Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch autonome und damit staatsferne Einrichtungen zu ermöglichen. Die wichtigsten Stiftungen dieser Art sind von der Regierung gegründet worden: "Für die Nationalen und Ethnischen Minderheiten in Ungarn" (März 1990), "Gandhi"-Stiftung (1992 auf Initiative von Zigeuner-Intellektuellen zur Gründung eines Gymnasiums für Zigeuner errichtet), "Für die Zigeuner in Ungarn" (Dezember 1995) und "Vergleichende Europäische Minderheitenforschung" (Oktober 1997). Schließlich ist auf die Haushaltsmittel hinzuweisen, die für staatliche Einrichtungen und Gremien mit einem Aufgabenbereich zur Förderung von Minderheitenanliegen aufgewendet werden. Hierzu zählen die institutionellen Kosten des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten, des Parlamentsbeauftragten für Nationale und Ethnische Minderheitenrechte (vgl. B.6.h) und der Landesminderheitenkommission beim Unterrichtsministerium (vgl. B.6.a).

Seit der demokratische Systemwende im Jahre 1990 haben sich die *wichtigsten Posten der*

*Minderheitenförderung im Staatshaushalt folgendermaßen entwickelt:*¹⁵⁶

Zweck	Staatliche Zuschüsse in Mill. Ft.								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
kommunale Minderheitenkindergärten (IM)	89,8	135,0	174,8	187,5	194,1	314,6	715,0		
kommunale Minderheitenschulen (IM)	892,8	1.203,0	1.591,0	1.697,4	1.719,3	2.156,8	2.531,8	3.351,1	4.599,1
Minderheitenverbände (Parl)	200,3	220,0	220,0	220,0	127,0	65,0	70,0	79,1	87,8
landesweite Minderheitenselbstverwaltungen (Parl)*	-	-	100,0	104,8	193,0	258,1	306,2	398,1	506,0
örtliche Minderheitenselbstverwaltungen (IM)	-	-	-	-	80,0	188,0	300,0	350,0	730,0
Kompensationsrahmen (AMP)	-	-	-	500,0	500,0	500,0	-	-	-
Koordinations- und Interventionsrahmen (AMP)**	-	-	23,0	43,0	75,0	40,0	50,0	55,0	44,0
Minderheitenaufgaben im Bereich BUM (BUM)	-	-	230,0	162,1	152,9	311,0	274,9	290,0	250,0
Minderheitenpresse (AMP)	70,0	90,0	100,0	100,0	-	-	-	-	-
Kulturautonomie (AMP)	-	-	185,0	185,0	-	-	-	-	-
Stiftung "Für nat. u. ethn. Minderheiten" (AMP)**	50,0	90,0	100,0	95,0	470,0	389,0	395,0	474,0	530,0
"Gandhi"-Stiftung (BUM)	-	-	80,0	68,0	120,0	243,5	325,0	230,0	210,0
Stiftung "Für Zigeuner" (AMP)**	-	-	-	-	-	150,0	170,0	250,0	280,0
Stiftung "Vergl. Europ. Minderheitenforschung" (AMP)***	-	-	-	-	-	-	-	50,0	40,0
Amt für Nat. und Ethn. Minderheiten (AMP)**	42,3	45,3	48,6	68,3	92,7	99,4	122,9	148,3	173,7
Parlamentsbeauftragter für nat. u. ethn. Mind.rechte (Parl)****	-	-	-	-	38,0	146,0	148,0	172,0	189,4
Landesminderheitenkommission (BUM)	-	-	-	-	-	-	8,0	8,0	8,0
insgesamt	1.345,2	1.783,3	2.852,4	3.431,1	3.762,0	4.861,4	5.416,8	5.855,6	7.648,0

* bis 1994 AMP, ab 1999 Justizministerium ** ab Juli 1998 Justizministerium *** ab 1999 Außenministerium
**** da nicht gesondert ausgewiesen, 1/3 des Ansatzes für 3 Parlamentsbeauftragte

Insgesamt sind die Aufwendungen des ungarischen Staates für Minderheitenzwecke beachtlich. Dies gilt auch dann, wenn die auf den ersten Blick eindrucksvollen Steigerungsraten unter dem Gesichtspunkt der Inflation zu relativieren sind. So gesehen hat die Steigerungsrate nur 1992/93 (59,9 %) und 1998/99 (30,6 %) die Inflationsrate des Vorjahres (1992: 23 %; 1998: ca. 14 %) übertroffen. Ansonsten haben die nominellen Zuwächse im wesentlichen nur dem Inflationsausgleich gedient. Aussagekräftiger für den

¹⁵⁶ Die Angaben sind anhand der jeweiligen Haushaltspläne für 1991-1998 zusammengestellt worden (Haushaltsgesetze Nr. CIV/1990, XCI/1991, LXXX/1992, CXI/1993, CIV/1994, CXXI/1995, CXXIV/1996, CXLVI/1997 und XC/1998). Änderungen durch Nachtragshaushalte sind nicht berücksichtigt. Die nach dem Zweck in Klammern aufgeführten Abkürzungen geben das Haushaltskapitel an und bedeuten: Parl = Parlament; AMP = Amt des Ministerpräsidenten; IM = Innenministerium; BUM = Bildungs- und Unterrichtsministerium (ab Juli 1998: Unterrichtsministerium). Vgl. hierzu auch *Küpper* (Anm. 1), S. 227 ff, und - für 1997 - *Kaltenbach* (Anm. 70), S. 84 ff.

Leistungswillen des ungarischen Staates ist der Umstand, daß das Ausgabenvolumen des Gesamthaushalts unter dem Druck des chronischen Haushaltsdefizits und der Sparzwänge langsamer gewachsen ist als die Minderheitenausgaben und in der Regel nicht einmal für den Inflationsausgleich gereicht hat. So ist der Anteil der Minderheitenausgaben am gesamten Ausgabenvolumen von 0,14 % im Jahr 1991 über 0,17 % im Jahr 1992 auf 0,22 % im Jahr 1993 kontinuierlich angestiegen und hat sich dann auf einem Niveau von 0,21-0,22 % eingependelt. Die staatlichen Zuschüsse an Kirchen und kirchliche Bildungseinrichtungen, die zumindest im Falle der rumänischen, serbischen und bulgarischen orthodoxen Kirchen eine kulturell-national identitätsstiftende Wirkung entfalten, sind bei den obigen Angaben nicht berücksichtigt. Hinzu kommen die kommunalen Zuschüsse für Minderheitenzwecke sowie die privaten und ausländischen Spenden, die vom Staat insofern begünstigt werden, als sie steuerlich unbeschränkt abzugsfähig und zollfrei sind. Die ausländische Unterstützung ist namentlich für die deutsche Minderheit ein erheblicher Faktor.

h) Staatsorganisationsrecht

Seit der Wende sind verschiedene staatliche Behörden und Gremien errichtet worden, die sich von Amts wegen um bestimmte Aspekte der Minderheitenpolitik und des Minderheitenschutzes kümmern.

Im *Parlament* besteht seit seiner ersten demokratischen Konstituierung im Mai 1990 ein "*Ausschuß für Menschenrechte, Minderheiten und Religionsangelegenheiten*", der maßgeblichen Einfluß auf die parlamentarische Minderheitenpolitik und -gesetzgebung sowie die Verteilung der Haushaltsmittel hat. Die Minderheitenselbstverwaltungen und -verbände¹⁵³ haben in ihm einen ständigen Ansprechpartner.

Auf der *Regierungsebene* rief noch die vordemokratische Übergangsregierung im April 1989 ein "Minderheitenkollegium" als Beratungsorgan des Ministerrats ins Leben, das im Oktober 1989 die Bezeichnung "Kollegium für Nationale und Ethnische Minderheiten" erhielt. Im August 1990 verfügte die erste demokratische Regierung die Umwandlung dieses Kollegiums in ein "*Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten*", das als obere Staatsbehörde für die Vorbereitung und Koordinierung der Minderheitenpolitik sowie ganz allgemein für die Kontaktpflege mit den Minderheiteneinrichtungen zuständig ist.¹⁵⁸ Das Amt wird von einem

¹⁵⁷ Zur Kanalisierung und Transparenz des Verbandseinflusses ist in § 141 der Geschäftsordnung des Parlaments vorgesehen, daß sich die landesweiten Interessenverbände beim Parlament registrieren lassen können. Die Verbandsliste wird jährlich im Amtsblatt veröffentlicht. Die aktuelle Liste ist abgedruckt in: Magyar Közlöny 1998, S. 1633 ff. Unter den 423 registrierten Interessenverbänden befinden sich drei Minderheitenverbände: Landeszigeunerverband zum Interessenschutz "Lungo Drom", Antifaschistische Organisation der Ungarischen Zigeuner, Demokratischer Verband der Ungarländischen Zigeuner.

¹⁵⁸ Regierungsverordnung Nr. 34/1990.(VIII.30) Korm. über das Amt für Nationale und Ethnische Minderheiten

Präsidenten im Range eines Titularstaatssekretärs geleitet, der vom Ministerpräsidenten auf Vorschlag des Aufsichtsführenden ernannt wird. Das Amt unterstand in der ersten Legislaturperiode 1990/94 der Aufsicht eines Sonderministers (F.J. Nagy), wechselte dann in der zweiten Legislaturperiode 1994/98 unter die Aufsicht des Politischen Staatssekretärs im Amt des Ministerpräsidenten (Cs. Tabajdi) und ist vom 1998 gewählten Ministerpräsidenten V. Orbán dem Justizministerium (I. Dávid) unterstellt worden. Erster Präsident des Amtes war der Ungarndeutsche J. Wolfart (bis: 15.9.1995), auf ihn folgte Frau É. Orsós Hegyesi, die über einen Elternteil mit dem Ethnikum der Zigeuner verbunden ist (bis 15.7.1998), und seit dem 15. September 1998 amtiert der bulgarische Minderheitenpolitiker T. Doncev.

Mit dem Amt organisatorisch verbunden ist der Ende 1995 errichtete "*Koordinierungs-rat für Zigeunerangelegenheiten*",¹⁵⁹ der auf der Basis genauer Lageanalysen spezielle Förderprogramme für Zigeuner ausarbeiten soll.

Auf die kontroversen Überlegungen, zum Schutze der Bürger- und Minderheitenrechte eine parlamentarische Überwachungsinstanz einzusetzen, ist im Zusammenhang mit der Erörterung des § 32/B der Verfassung eingegangen worden (vgl. B.4.). Die einfachgesetzliche Rechtsgrundlage für die schließlich getroffene Ombudsmann-Lösung bildet das Gesetz Nr. LIX/1993 über den Parlamentsbeauftragten für Bürgerrechte,¹⁶⁰ das neben dem in der Überschrift genannten Bürgerrechtsbeauftragten auch die Einsetzung von weiteren Sonderbeauftragten ermöglicht. Tatsächlich hat das Parlament im Sommer 1995 drei Ombudsleute bestellt, darunter den Ungarndeutschen und ersten Vorsitzenden der Landesselbstverwaltung der deutschen Minderheit, J. Kaltenbach, zu dem in § 20 Abs. 2 MindG vorgesehenen *Parlamentsbeauftragten für Nationale und Ethnische Minderheitenrechte*.¹⁶¹ Der Minderheitenombudsmann hat - wie üblich - umfassende Informations-, Beanstandungs- und Antragsbefugnisse, doch kann er selbst keine Sachentscheidungen treffen.¹⁶² Seiner Kontrolle unterliegen alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung, wobei in der Praxis Vorgänge auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltungen die größte Rolle spielen. Die Justiz ist seiner Kontrolle entzogen. Dies

(Dokument Nr. 20).

¹⁵⁹ Regierungsbeschluß Nr. 1120/1995.(XII.7.) Korm. über die Errichtung des Koordinierungsrates für Zigeunerangelegenheiten.

¹⁶⁰ Dokument Nr. 21.

¹⁶¹ Die beiden anderen sind der Bürgerrechtsbeauftragte und der Datenschutzbeauftragte.

¹⁶² Zu den Einzelheiten vgl. *Küpper* (Anm. 1), S. 272 ff.

gilt unstreitig für die Gerichte, während die Kontrollunterworfenheit der Staatsanwaltschaft umstritten ist und den Gegenstand eines Verfahrens vor dem Verfassungsgericht bildete. Zu einer Sachentscheidung ist es dann doch nicht gekommen, weil der Ombudsmann den Antrag zurückgenommen hat, nachdem die Staatsanwaltschaft eingelenkt hatte und Kontrollen in ihrem Tätigkeitsbereich nunmehr zuläßt. Der Minderheitenombudsmann kann auf Bürgereingaben oder auf eigene Initiative tätig werden. Seine Untersuchungsbefugnisse unterliegen nur im Bereiche der Streitkräfte, der Sicherheitsdienste und der Polizei gewissen sachbedingten Einschränkungen. Stellt er Mißstände auf dem Gebiete der Minderheitenrechte fest, so soll er zu deren Beseitigung in erster Linie auf die betroffene Behörde einwirken und sich als Vermittler betätigen. Ansonsten kann er bei der Staatsanwaltschaft die Einlegung eines förmlichen Protestes gegen Verwaltungsmaßnahmen, die Einleitung von Disziplinar-, Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahren anregen, Anträge beim Verfassungsgericht stellen und die Änderung von Rechtsvorschriften vorschlagen. Dem Parlament hat er einen jährlichen Bericht über seine Tätigkeit vorzulegen. Die ersten Berichte für die Zeit von Mitte 1995 bis Ende 1996 bzw. für das Jahr 1997 waren grundsätzlich positiv und förderten keine größeren Mißstände zutage.¹⁶³ Beanstandet wurden vornehmlich - meist gesellschaftliche - Diskriminierungen der Zigeuner, die - freilich allgemeine - Knappheit der für Minderheitenzwecke zur Verfügung stehenden Finanzmittel,¹⁶⁴ die - wohl als Anfangsschwierigkeit einzustufende - Abneigung mancher Behörden gegen die Überprüfung ihrer Tätigkeit und die Unzweckmäßigkeit einiger gesetzlicher Regelungen.

7. Völkerrechtliche Verträge

a) *Multilaterale Verträge*

Ungarn ist allen wesentlichen multilateralen Verträgen minderheitenrechtlicher Bedeutung frühzeitig beigetreten, wie es sich auch in allen internationalen Gremien entschieden für die Weiterentwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes einsetzt.

Auf der *universalen Ebene* ist Ungarn dem *Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte* vom 16.12.1966, dessen Art. 27 die wichtigste universale Norm zum Minderheitenschutz darstellt, noch mit Wirkung vom 23. März 1976 beigetreten, wie es damals im ganzen sowjetischen Hegemonialbereich üblich war. Nicht üblich war es damals freilich, sich auch der Staatenbeschwerde (Art. 41 IPBPR) und der Individualbeschwerde

¹⁶³ Inhaltliche Hinweise zum ersten Bericht bei *Kaltenbach* (Anm. 70), S. 94 ff; *ders.*, Die Rechtsstellung der Minderheiten in Ungarn, *Ethnos - Nation* 1997, S. 115 ff (126 f).

¹⁶⁴ Dies ist nach einer Überprüfung der landesweiten Selbstverwaltungen auch vom Staatlichen Rechnungshof gerügt worden (Népszabadság vom 1.9.1998).

(Fakultativprotokoll zum IPBPR) zum Menschenrechtsausschuß zu unterwerfen. Dies hat Ungarn von allen osteuropäischen Staaten als erster nachgeholt und ist noch vor der Wende zum 7. September 1988 dem Art. 41 und zum 7. Dezember 1988 dem Fakultativprotokoll beigetreten.

Auf der *regionalen Ebene* ist Ungarn als erster osteuropäischer Staat am 6. November 1990 in den Europarat aufgenommen worden und hat bei dieser Gelegenheit - wie erwünscht - die *Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten* vom 4.11.1950 unterzeichnet, von der allerdings nur die Diskriminierungsverbote des Art. 14 eine minderheitenschützende Wirkung entfalten. Zugleich mit der Ratifikation am 29. September 1992 hat Ungarn die fakultativen Erklärungen zu Art. 25 und Art. 46 abgegeben, die Zuständigkeit der Europäischen Kommission für Menschenrechte und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für Individualbeschwerden anzuerkennen. Die EMRK ist für Ungarn am 5. November 1992 in Kraft getreten. Ungarn war der einzige osteuropäische Staat, der die *Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen* am Tag der Auflegung zur Unterzeichnung, am 5. November 1992 unterzeichnet hat. Anlässlich der Ratifizierung am 26. April 1995 sind als Sprachen, die den Schutz der ausgewählten Charta-Bestimmungen genießen sollten, Deutsch, Kroatisch, Rumänisch, Serbisch, Slowakisch und Slowenisch, also Sprachen der größten nationalen Minderheiten angegeben worden. Die Charta ist bekanntlich noch nicht in Kraft getreten, da die hierfür erforderlichen fünf Ratifikationsurkunden noch nicht vorliegen. Demgegenüber konnte das erst am 1. Februar 1995 zur Unterzeichnung aufgelegte *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* am 1. Februar 1998 in Kraft treten, nachdem die zwölfte Ratifikationsurkunde hinterlegt worden war. Ungarn gehört zu den ursprünglichen Unterzeichnerstaaten und hat das Rahmenübereinkommen am 25. September 1995 ratifiziert.

b) Bilaterale Verträge

Ungarn hat in den Jahren 1991/1992 und dann wieder 1995/96 mit einer Reihe von seinen Nachbarländern sowie mit Deutschland und Rußland völkerrechtliche Verträge geschlossen und sonstige Dokumente unterzeichnet, die für den Minderheitenschutz von Bedeutung sind. Die einzelnen Vereinbarungen sind von unterschiedlicher juristischer Tragweite und haben unter dem Gesichtspunkt der Reziprozität für die Parteien ein unterschiedliches Gewicht.

Vom Standpunkt des Minderheitenschutzes in Ungarn kommt die größte Bedeutung dem Kooperationsvertrag mit *Deutschland* vom 6. Februar 1992 zu,¹⁶⁵ da die deutsche Volksgruppe die größte in Ungarn lebende Minderheit darstellt. Der Kooperationsvertrag

¹⁶⁵ Dokument Nr. 22.

enthält in Art. 19 eine Minderheitenschutzklausel, in der der KSZE-Minderheitenstandard erstmals in einem internationalen Vertrag als rechtsverbindlich vereinbart worden ist. In Ermangelung einer ungarischen Minderheit in Deutschland dient diese Klausel, die u.a. das Recht auf Identität und den freien Gebrauch der Muttersprache sowie die nationale Bekenntnisfreiheit gewährleistet und für Ungarn die Pflicht, für Deutschland aber das Recht zu positiven Förderungsmaßnahmen zugunsten der deutschen Minderheit begründet, ausschließlich den deutschen Interessen. Die ungarische Bereitschaft zu dieser einseitigen Vorteilsgewährung entspringt den traditionell guten deutsch-ungarischen Beziehungen ebenso wie dem Gefühl einer moralischen Verpflichtung zur Wiedergutmachung des der deutschen Volksgruppe nach 1945 zugefügten Unrechts, aber auch dem Interesse an einem weiteren Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen und der Hoffnung auf eine deutsche Unterstützung bei der Verwirklichung der Ziele der ungarischen Außenpolitik.

Am großzügigsten sind die Minderheitenfragen in den Vereinbarungen mit *Slowenien* geregelt, die neben einer Minderheitenschutzklausel in dem Freundschaftsvertrag vom 1. Dezember 1992¹⁶⁶ aus einem besonderen Minderheitenschutzabkommen vom 6. November 1992¹⁶⁷ bestehen. Auch hier ist der KSZE-Minderheitenstandard als rechtsverbindlich vereinbart worden, und die Vertragsparteien sichern sich gegenseitig die Gewährung zahlreicher individueller und kollektiver Minderheitenrechte sowie staatliche Förderungsmaßnahmen zu. Darüber hinaus ist eine enge Kooperation zur Stärkung der jeweiligen Minderheiten namentlich im Bildungswesen vorgesehen. Zur besseren Verwirklichung der angestrebten Ziele ist eine zwischenstaatliche Minderheitenkommission eingesetzt worden, der neben Repräsentanten der beiden Regierungen auch Vertreter der beiden Volksgruppen angehören. Die ungarisch-slowenischen Minderheitenvereinbarungen sind eine eindrucksvolle Bekundung der rechtsstaatlich-demokratischen Gesinnung beider Regierungen, die freilich durch den Umstand erleichtert worden ist, daß es sich um homogene Nationalstaaten handelt, in denen die Minderheitenfrage kein nennenswertes innenpolitisches Problem darstellt und die jeweils geschützten Volksgruppen von marginaler Bedeutung sind. In den Dörfern des Murgebiets leben jenseits der Staatsgrenzen 1.900 Slowenen und 8.500 Ungarn im Genuß eines gesteigerten, völkerrechtlich abgesicherten Minderheitenschutzes.

Eine vergleichbar befriedigende Regelung ist auch mit *Kroatien* erzielt worden. Sie hat allerdings wegen des jugoslawischen Bürgerkriegs längere Zeit in Anspruch genommen. Der

¹⁶⁶ Dokument Nr. 30.

¹⁶⁷ Dokument Nr. 31.

Freundschaftsvertrag,¹⁶⁸ dessen Minderheitenschutzklausel (Art. 17) den KSZE-Mindeststandard für rechtsverbindlich erklärt, wurde schon am 16. Dezember 1992 unterzeichnet, aber es dauerte dann noch über zwei Jahre, bis am 5. April 1995 ein besonderes Minderheitenschutzabkommen¹⁶⁹ geschlossen werden konnte. Inhaltlich lehnt sich das Abkommen an das ungarisch-slowenische Muster an. Eine situationsbedingte Besonderheit stellt Art. 10 dar, in dem die Parteien versprechen, auf eine Rückkehr der ungarischen Bürgerkriegsflüchtlinge nach Kroatien hinzuwirken. Vor der durch die serbische Eroberung Ostslawoniens herbeigeführten Fluchtbewegung bekannten sich 22.400 Bewohner Kroatiens zur ungarischen Volksgruppe, während die kroatische Bekenntnisminderheit in Ungarn 13.600 Personen umfaßte. Auch wenn von den vertraglichen Regelungen etwa dreimal so große Volksgruppen betroffen sein dürften wie im slowenischen Fall, handelt es sich auch hier um kleine Minderheiten, die ein den guten bilateralen Beziehungen schon aus diesem Grunde keine Probleme bereiten.

Erst recht gilt dies für die Beziehungen zu *Polen*, wo die Minderheitenförderklausel im Kooperationsvertrag vom 6. Oktober 1991 nur für die kleine polnische Minderheit in Ungarn von Bedeutung ist.¹⁷⁰

Anders sieht die Lage im Verhältnis zur *Ukraine* aus, das durch eine prinzipielle Asymmetrie gekennzeichnet ist. Während in der Karpaten-Ukraine 163.000 Ungarn leben, ist die Anzahl der ungarischen Staatsbürger ruthenisch-ukrainischer Nationalität mit höchstens 2.000 schon äußerst großzügig geschätzt. Unter diesen Umständen dienen hier Minderheitenschutzvereinbarungen hauptsächlich einseitig ungarischen Interessen. Trotzdem sind die ersten Minderheitenarrangements mit der Ukraine getroffen worden. Bereits am 31. Mai 1991 wurden von den Außenministern beider Staaten eine gemeinsame Erklärung¹⁷¹ und ein Protokoll¹⁷² über die Zusammenarbeit zur gegenseitigen Gewährleistung des Minderheitenschutzes unterzeichnet, deren Inhalt später in der Minderheitenschutzklausel (Art. 17) des Nachbarschaftsvertrags vom 6. Dezember 1991 noch einmal rechtsverbindlich festgehalten worden ist.¹⁷³ Die beiderseitigen Zusagen gehen von der Förderungswürdigkeit

¹⁶⁸ Dokument Nr. 28.

¹⁶⁹ Dokument Nr. 29.

¹⁷⁰ Dokument Nr. 34.

¹⁷¹ Dokument Nr. 26.

¹⁷² Dokument Nr. 27.

¹⁷³ Dokument Nr. 25.

der Identität nationaler Minderheiten aus, umfassen die üblichen Individualrechte in minderheitenspezifischer Ausformung, namentlich den freien Sprachgebrauch und die muttersprachliche Namensführung, und betreffen die Zusammenarbeit im Bildungs- und Kulturbereich. Zur Überwachung der Einhaltung der vereinbarten Verpflichtungen und der Effektivität der Zusammenarbeit ist eine Gemischte Kommission gebildet worden, die sich auf beiden Seiten aus Regierungsvertretern, Repräsentanten der angrenzenden Verwaltungsregionen und Minderheitenvertretern zusammensetzt. Die durch ihren Pioniercharakter ausgezeichneten ungarisch-ukrainischen Abmachungen wurden im Vorfeld der ukrainischen Unabhängigkeit zu einer Zeit getroffen, als in der Ukraine eine Atmosphäre "vornationaler" Toleranz herrschte und in der Ukraine Ungarn als eine Brücke zum Westen betrachtet wurde. Obwohl sich das innenpolitische Klima in der Ukraine seit 1991 grundlegend verändert hat, sind die zwischenstaatlichen Beziehungen zum Vorteil der ungarischen Minderheiten zufriedenstellend geblieben.

Ebenfalls am 6. Dezember 1991 wurde mit *Rußland* ein Freundschaftsvertrag geschlossen, dessen Art. 8 die Minderheitenpolitik zum Gegenstand hat.¹⁷⁴ Anlässlich des Staatsbesuchs des russischen Präsidenten El'cin in Budapest am 11. November 1992 wurde die Wichtigkeit der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet durch eine gemeinsame Erklärung von Staatspräsident El'cin und Ministerpräsident Antall besonders unterstrichen.¹⁷⁵ Von diesen Demonstrationen guten Willens konnte indes keine konkrete Volksgruppe profitieren, da es weder in Ungarn eine russische noch in Rußland eine ungarische Minderheit gibt. Mit ihnen sollte zunächst ein sichtbares Zeichen für die Verbesserung der ungarisch-russischen Beziehungen gesetzt werden. Darüber hinaus bringen sie ein gemeinsames Interesse der Beteiligten zum Ausdruck, da große Teile beider Völker als Minderheiten im Ausland leben, um deren Schicksal die Regierungen mit unterschiedlicher Berechtigung besorgt sind.

Ein zentrales Ziel der ungarischen Außenpolitik ist die Verbesserung der Lage der großen *ungarischen Minderheiten* in Rumänien (1.620.000), der Slowakei (567.000) und Serbien (345.000). Da in all diesen Nachbarländern zumindest latent eine minderheitenfeindliche, nationalistische Grundstimmung vorherrscht und die entsprechenden Minderheiten in Ungarn eine marginale Gruppe bilden (10.700 Rumänen, 10.500 Slowaken, 2.900 Serben), fehlt es hier an der politischen Reziprozität, die im Verhältnis zu Slowenien und Kroatien die vorbildliche Regelung der Minderheitenbeziehungen zweifellos erleichtert hat. Als Flankierungsmaßnahme für ihre letztlich vergeblichen Bemühungen, in den Verhandlungen

¹⁷⁴ Dokument Nr. 32.

¹⁷⁵ Dokument Nr. 33.

mit den genannten drei Ländern eine befriedigende Regelung der Minderheitenfrage zu erzielen, legte die Antall-Regierung großen Wert darauf, daß in die von ihr abgeschlossenen bilateralen Minderheitenvereinbarungen eine Absichtserklärung des Inhalts aufgenommen wird, in den internationalen Gremien gemeinsam für die Durchsetzung des KSZE-Mindeststandards und einen weiteren Ausbau des Minderheitenschutzes einzutreten.¹⁷⁶ Der Abschluß der angestrebten politischen Kooperationsverträge mit der Slowakei und Rumänien blieb der Horn-Regierung vorbehalten, die sich angesichts der deutlicher werdenden NATO- und EU-Beitrittsperspektiven und des in diesem Zusammenhang verstärkten westlichen Drucks zur Beilegung der Zwistigkeiten gleich um welchen Preis kompromißbereiter zeigte als ihre Vorgängerin.¹⁷⁷ Unter diesem Druck wurde zuerst am Rande der Pariser Konferenz über den belanglosen Stabilitätspakt für Europa am 19. März 1995 der Nachbarschaftsvertrag mit der *Slowakei* unterzeichnet, der in Art. 15 eine umfangreiche Minderheitenklausel enthält.¹⁷⁸ Nicht zuletzt diese Klausel löste in beiden Ländern eine heftige Ratifikationsdebatte aus, die das Inkrafttreten des Vertragswerks um ein Jahr verzögerte, und veranlaßte das slowakische Parlament, seinen Bestätigungsbeschluß vom 26.3.1996 mit einem - völkerrechtlich allerdings unbeachtlichen - Interpretationsdokument zu versehen. *Rumänien* ließ sich um diese Zeit noch nicht zu einem Entgegenkommen bewegen, und erst im Vorfeld der für November 1996 angesetzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen fand sich Staatspräsident Iliescu aus wahltaktischen Überlegungen plötzlich bereit, am 16. September 1996 einen Kooperationsvertrag zu unterzeichnen, der ebenfalls in Art. 15 eine nicht minder umfangreiche Minderheitenklausel beinhaltet.¹⁷⁹ Ein Vergleich der beiden Klauseln fällt aus ungarischer Sicht zugunsten der Vereinbarung mit der Slowakei aus.¹⁸⁰ Beide bleiben jedenfalls weit hinter den mit der Ukraine, Slowenien und Kroatien getroffenen Abmachungen zurück und beschränken sich ausdrücklich auf die Zusicherung von Individualrechten an die einzelnen Minderheitenangehörigen. Politisch besonders umstritten waren und sind die Bezugnahmen beider Minderheitenklauseln auf die Empfehlung Nr. 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 1.2.1993, mit der dem

¹⁷⁶ Ziff. 17 der ungarisch-ukrainischen Minderheitenerklärung v. 31.5.1991; Art. 19 V des deutsch-ungarischen Kooperationsvertrags v. 6.9.1992; Art. 16 IV des ungarisch-slowenischen Freundschaftsvertrags v. 1.12.1992; Ziff. 15, 16 der ungarisch-russischen Minderheitenerklärung v. 11.11.1992.

¹⁷⁷ Sie wurde deshalb vielfach kritisiert, so u.a. vom vormaligen Außenminister der Antall-Regierung, *Jeszenszky* (Anm. 60), S. 127 f.

¹⁷⁸ Dokument Nr. 24.

¹⁷⁹ Dokument Nr. 23.

¹⁸⁰ Zu den Einzelheiten vgl. *S. Vogel*, A Comparison on the Hungarian-Slovak and the Hungarian-Romanian Basic Treaty, *Ethnos - Nation* 1996, Nr. 1/2, S. 113 ff.

Ministerkomitee der Entwurf eines EMRK-Zusatzprotokolls "betreffend Personen, die zu nationalen Minderheiten gehören" zur dringenden Behandlung überwiesen wurde und deren Annahme in der Folgezeit von führenden westlichen Regierungen erfolgreich torpediert worden ist. In beiden Minderheitenklauseln ist die Anwendung dieser Empfehlung als rechtliche Verpflichtung vorgesehen.¹⁸¹ Die Empfehlung enthält über eine Reihe von minoritären Individualrechten hinaus, deren Verbindlichkeit nicht bestritten werden kann, eine Bestimmung, die den Minderheitenangehörigen in Minderheitengebieten das Recht auf Autonomie gewährt, die von den betreffenden Staaten gesetzlich näher auszugestalten ist (Art. 11).¹⁸² Aus dieser Bestimmung könnte sich für die Slowakei und Rumänien die Verpflichtung ergeben, ihren ungarischen Minderheiten in gleicher Weise (d.h. den unterschiedlichen Bedingungen sachgerecht Rechnung tragend) eine Autonomie einzuräumen, wie dies auf der Gegenseite durch die Errichtung der Minderheitenselbstverwaltungen in Ungarn geschehen ist. Dieses Ansinnen wird indes von beiden Seiten strikt zurückgewiesen. Die slowakische Seite beruft sich dabei zu Unrecht auf die vertragliche Bestimmung, nach der die Empfehlung Nr. 1201 (1993) "zum Schutze der Rechte der Personen", die zur jeweiligen Minderheit gehören, und "unter Achtung der individuellen Menschen- und Bürgerrechte" anzuwenden ist. Denn die Empfehlung, die die Gewährung von Gruppenrechten übrigens ausdrücklich zuläßt (Art. 12 I), formuliert den Autonomieanspruch als Individualrecht und stellt in Art. 12 Abs. 2 klar, daß die positive Diskriminierung zugunsten von nationalen Minderheiten nicht im Widerspruch zu den selbstverständlich zu achtenden Menschenrechten (Art. 14) steht. Anders stellt sich die Rechtslage nach dem ungarisch-rumänischen Vertrag dar. Hier hat die rumänische Seite, die aus den Kontroversen um die slowakische Klausel gelernt hatte, die Aufnahme einer Fußnote in die Anlage zum Vertrag durchgesetzt, die in rechtlich verbindlicher Weise feststellt, daß sich die Vertragsparteien durch die Bezugnahme auf die Empfehlung nicht zur Gewährung der Territorialautonomie verpflichtet haben. Eine Verpflichtung zur Autonomiegewährung auf der Basis des Personalitätsprinzips ist damit freilich nicht ausgeschlossen. Im übrigen haben sich die außenpolitischen Beziehungen Ungarns zu diesen beiden Nachbarstaaten und die tatsächliche Lage der ungarischen Minderheiten in ihnen nach dem Vertragsschluß genau anders entwickelt, als nach den Vertragstexten anzunehmen war. In Rumänien hat die durch die Wahlen vom November 1996 bewirkte demokratische Systemwende zu einer

¹⁸¹ Art. 15 IV b) ungarisch-slowakischer Vertrag; Art. 15 I b) i.V.m. Ziff. 3 der Anlage des ungarisch-rumänischen Vertrags.

¹⁸² Art. 11 hat folgenden Wortlaut: "In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state."

Entspannung der bilateralen Beziehungen und zu innerstaatlichen Verbesserungen geführt, mag auch die neue politische Führung jeglichen Autonomievorstellungen unverändert ablehnend gegenüberstehen. In der Slowakei hingegen hat sich der minderheitenfeindliche Kurs des autoritären Mečiar-Regimes kontinuierlich verschärft, das auch immer weniger Rücksicht auf die öffentliche Meinung und die politischen Wünsche des Westens nimmt. Es bleibt zu hoffen, daß sich die Lage nach den Wahlen vom September 1998, die zu einem demokratischen Regierungswechsel in der Slowakei geführt haben, zum Besseren wenden wird.

Völlig ungelöst sind nach wie vor die Probleme im schwierigen Verhältnis zu *Serbien*. Das vom Westen mit großer Nachsicht behandelte autoritäre Milošević-Regime nationalbolschewistischer Prägung hat sich einer vertraglichen Regelung der grundlegenden bilateralen Beziehungen und der Minderheitenfragen bislang verschlossen, und auf einen Wandel der Intransigenz besteht auf absehbare Zeit keine Hoffnung.