



ANDRÁSSY  
UNIVERSITÄT  
BUDAPEST

**DONAU-INSTITUT**

FÜR INTERDISZIPLINÄRE FORSCHUNG BUDAPEST



**SZÉCHENYI TERV**

# Donau-Institut Working Papers

Ines Bianca Gruber

## Minderheiten und ihre Rechte in Europa - Länderstudie Ungarn -

Donau-Institut Working Paper No. 51

2014

ISSN 2063-8191

Nemzeti Fejlesztési Ögynökség  
[www.ujszechenyiterv.gov.hu](http://www.ujszechenyiterv.gov.hu)  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

TAMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015

**Ines Bianca Gruber**

*Minderheiten und ihre Rechte in Europa*  
- Länderstudie Ungarn -

Donau-Institut Working Paper No. 51

2014

ISSN 2063-8191

Edited by the Donau-Institut, Budapest.

This series presents ongoing research in a preliminary form. The authors bear the entire responsibility for papers in this series. The views expressed therein are the authors', and may not reflect the official position of the institute. The copyright for all papers appearing in the series remains with the authors.

Author's address and affiliation:

*Ines Bianca Gruber*

Doktorandin / Andrassy Universität Budapest

E-Mail: [ines.gruber@gmail.com](mailto:ines.gruber@gmail.com)

© by the author

## Inhalt

1. Einleitung .....	1
2. Definition Minderheiten .....	1
3. Minderheiten im Völkerrecht .....	5
4. Minderheitenrechte in Europa .....	7
5. Minderheitenrechte in Ungarn.....	12
6. Fazit .....	18
Literatur .....	19

## 1. Einleitung\*

Für den Begriff der Minderheiten gibt es keine konsensfähige soziologische oder politische Definition. Selbst im Völkerrecht konnte sich bisher kein einheitlicher Begriff durchsetzen.<sup>1</sup> Diese Schwierigkeiten entstehen einerseits durch die konkreten Ausprägungen des Minderheitenrechtes in den internationalen Rechtsordnungen, wie das völkerrechtlich anerkannte Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art 1. S. 2 UN-Charta), und die in den Kopenhagener Kriterien (1993) verankerte Anforderung der Garantie von Menschen- und Minderheitenrechten. Andererseits resultieren sie aus den Möglichkeiten der Ausgestaltung des Rechts durch die Nationalstaaten. Zur Auswahl stehen verschiedene Konzepte zur Durchführung des Minderheitenschutzes, wie Individual- oder Gruppenrechte oder verfassungsrechtlich gewährte Ansprüche, wie Diskriminierungsverbote, die unterschiedlich ausgestaltet und angewandt werden können, solange die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht verletzt wird. Jeder Staat gibt „seinem“ Minderheitenbegriff also eigene Ausprägung und eigenen Inhalt.

In dieser Arbeit soll trotzdem ein Versuch der Definition von Minderheiten und ihre durch das Völkerrecht und Europarecht gewährten Rechte unternommen und erörtert werden. Dazu werden zunächst die Begriffe der Nation, Volk und Minderheiten veranschaulicht und dann die verschiedenen internationalen Rechtsakte und ihr Inhalt, sowie ihre Wirkung dargelegt. Am Ende wird noch speziell auf die Minderheitenrechte in Ungarn eingegangen.

## 2. Definition Minderheiten

Minderheiten sind nur im Verständnis zu einer Mehrheit zu verstehen. Aus diesem Grund müssen zuerst die ebenfalls umstrittenen und nicht exakten Begriffe Nation und Volk geklärt werden bevor mit einer genaueren Eingrenzung, Darlegung und Abstufung des Minderheitenbegriffes begonnen werden kann.

### a. Nation und Volk

Der Begriff „Nation“ ist mehrdeutig und entstand Ende des 18. Jahrhunderts. Hier stehen sich die Konzepte der Staatsnation und der Kulturnation gegenüber. Unter Staatsnation versteht man einen territorialen Herrschaftsverband der ethnische Unterschiede außen vorlässt und eine

---

\* Die Autorin wurde im Rahmen des Projektes TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0015 unterstützt.

<sup>1</sup> Informationsplattform humanrights.ch, Definition Minderheit unter: [www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart\\_2216-content.html](http://www.humanrights.ch/de/Themendossiers/Minderheitenrechte/Konzeptuelles/Definitionen/idart_2216-content.html) (20.11.2012), (Stand: 28.03.2012).

regional-personale Untergliederung akzeptiert. Diese offene und flexible Auffassung bildet einen Übergang zwischen dem vormodernen Nationsbegriff und der modernen Staatsnation.<sup>2</sup> In der Antike und im Mittelalter diente der Nationsbegriff zur Abgrenzung der Herkunft von gesellschaftlichen Gruppen in der Fremde<sup>3</sup> oder galt im Sinne der herrschenden Schichten (Personenverbandsstaaten), wie der Adelsnation.<sup>4</sup>

Durch die Aufklärung und die Französische Revolution entstand in Frankreich die Vorstellung von einer durch einen Gesellschaftsvertrag entstandenen Nation, von freien und gleich geborenen Individuen. Die demokratische Staatsbürgernation, mit ihren durch die Menschenrechte mündig gewordenen Bürgern, definierte sich nicht mehr nur über die Religion, sondern auch durch die gemeinsame Sprache, Geschichte und Literatur. In Deutschland wurde im Gegensatz dazu unter Nation die historische Abstammungsnation verstanden.<sup>5</sup> Hier stehen Willensgemeinschaften im Mittelpunkt, die sich durch ein subjektives historisches Gemeinschaftsgefühl geformt haben. In Mittel- und Osteuropa gehen die Menschen allerdings von dem Konzept der Kulturnation aus, welches objektive Kriterien, wie gemeinsame Kultur, Abstammung, Geschichte und ähnliches zugrunde legt. Das Territorium spielt dabei keine Rolle. Gebietsabgrenzungen kamen erst mit Mitte des 19. Jahrhunderts zu dem Nationsbegriff hinzu.

Sozialwissenschaftlich ist der Begriff „Volk“ bis heute umstritten. Brunner geht davon aus, dass im soziologischen und völkerrechtlichen Verständnis auf das in der Abstammungs-, Kultur- oder Schicksalsgemeinschaft verankerte Identitätsbewusstsein als objektive Kriterien abzustellen ist, jedoch sollte ein Volk auch in der Lage sein durch sein Selbstbestimmungsrecht, welches durch das Völkerrecht den Völkern gewährt wird, über seinen politischen Status selbstständig zu entscheiden. Das Volk muss des Weiteren einen Territorialbezug durch Siedlungen haben und in der Lage sein, einen Herrschaftsverband zu errichten.<sup>6</sup>

An den Begriff „Volk“ lehnt sich der Begriff „Staatsvolk“ an, wobei dieses zusammen mit dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt nach Jellinek ein konstitutives Element des modernen Staatsbegriffes ist. Es ist damit im Gegensatz zur Nation ein rechtlicher Begriff, der sich eindeutig

---

<sup>2</sup> Vgl. Brunner, Georg: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1996, S. 17-18.

<sup>3</sup> Vgl. Bricke, Dieter W.: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Aufl., 1995, S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 18.

<sup>5</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 13-14.

<sup>6</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 19-20.

auf alle Personen, also die Gesamtheit der Staatsbürger, die innerhalb einer Staatsgrenze leben und einem Staat zuzurechnen sind, bezieht. Bei der Staatsangehörigkeit wird demnach nicht nach ethnischer oder religiöser Herkunft gefragt.<sup>7</sup>

b. Minderheiten

Der Begriff der ethnischen, beziehungsweise nationalen Minderheit entstand im 18. und 19. Jahrhundert durch die Schaffung von Grenzen, die ethnisch und staatlich übereinstimmen sollten. Von der Mehrheit abweichende Gruppen auf dem Staatsgebiet wurden damit zu Fremden und sahen sich Anpassungs- oder Vertreibungsdruck ausgesetzt.<sup>8</sup> Trotz der unterschiedlichen Auffassungen von Minderheitenbegriffen, scheint bei allen das subjektive Zusammengehörigkeitsgefühl (Gruppenidentität mit Identitätsbewusstsein) ein zentrales Kriterium darzustellen. Objektive Kriterien sollen nur bei der Verhinderung von Missbrauch (Ausnutzung der gewährten Minderheitenrechte zum persönlichen Vorteil) zu Rate gezogen werden. Da Minderheitenrechte zur Pflege und Bewahrung nationaler, ethnischer, religiöser oder sprachlicher Identität gewährleistet werden, dreht es sich hauptsächlich um die kulturellen Aspekte. Das Bestreben, einen autonomen, territorialen oder staatlichen Herrschaftsverband zu errichten, in anderen Worten einen Gebietsbezug oder eine bestimmte Größe sowie ein bestimmter politischer Entwicklungsstand wird indes nicht vorausgesetzt. Damit können Minderheiten, wenn sie eine innere Geschlossenheit aufweisen, auch über mehrere Wohngebiete verteilt sein. Wie bereits erwähnt, ist jedoch eine Minderheit nie ohne eine Mehrheit denkbar, und so muss eine zahlenmäßige Unterlegenheit innerhalb des Staatsvolkes gegeben sein. Minderheiten sind demnach auch immer Angehörige des Staatsvolkes, haben also die Staatsangehörigkeit des Landes in dem sie leben. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit ist allerdings nicht unumstritten, weil es bestimmte Gruppen, wie Einwanderer, Flüchtlinge oder Wanderarbeiter (die sogenannten neuen Minderheiten) ausschließt. Diese müssten, im Verständnis der Gegner dieser Auffassung, jedoch auch ihren Identitätswillen über einen längeren Zeitraum eindrücklich belegen, um als Minderheit gelten zu können.<sup>9</sup>

Bei der Definition von Minderheiten können des Weiteren zwischen alten (in Österreich und Ungarn wenigstens drei Generationen oder 100 Jahre ansässige Minderheiten) und neuen, traditionell historischen oder nationalen, autochthon (ursprüngliche) und allochthon (neu,

---

<sup>7</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 20.

<sup>8</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 15.

<sup>9</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 21-22.

fremd, nicht historisch an das Staatsgebiet gebunden), sowie Sprachminderheiten und ethnische Gruppen unterschieden werden. Ausführungen dazu würden den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Eine allgemeine Definition für Minderheiten, die sich auch weitgehender internationaler Anerkennung erfreut, wurde 1979 von UNO-Sonderberichterstatter Francesco Capotorti gefunden. Er legte das Augenmerk auf die vier folgenden Kriterien: 1.) numerische Unterlegenheit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung, 2.) nicht dominante Stellung im Staat, 3.) Staatsangehörigkeit des Aufenthaltslandes und 4.) die Absicht, die ethnische, religiöse oder sprachliche Gemeinsamkeit zusammen zu pflegen. Die Zugehörigkeit zur Gruppe hängt vom freien Willen und nicht der Herkunft, Sprache oder dem Namen ab.

In den Mitgliedsstaaten des Europarates (47 Länder und der Vatikan) leben etwa 767 Millionen Europäer und existieren circa 300 anerkannte Minderheiten, die ungefähr 100 Millionen Menschen umfassen. In 28 EU-Mitgliedsstaaten sind es im Großen und Ganzen 50 Millionen Minderheitenangehörige.<sup>10</sup>

Unter Minderheiten sollen im Folgenden größere Gruppen von Menschen verstanden werden, die sprachliche, kulturelle und ethnische Gemeinsamkeiten aufweisen und sich durch ein Identitätsgefühl verbunden fühlen. Zusätzlich wird eine über einen längeren Zeitraum andauernde Anwesenheit in einem Staat unterstellt, damit später zugewanderte Nationalitäten ausgeschlossen werden können.

---

<sup>10</sup> Toggenburg, Gabriel N. /Rautz, Günther: ABC des Minderheitenschutzes in Europa, Böhlau Verlag GmbH: Wien-Köln-Weimar, 2010, S. 260., 264., Informationen über 27 EU-Mitgliedsstaaten In Kroatien, welches am 1. Juli 2013 der Europäischen Union betrat, leben des Weiteren etwa 430.000 Minderheiten. Auswärtiges Amt: Reise & Sicherheit, unter: [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes\\_Uebersichtsseiten/Kroatien\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes_Uebersichtsseiten/Kroatien_node.html) (Stand: 04.04.2014).

### 3. Minderheiten im Völkerrecht

Völkerrechtliche Bestimmungen, die Minderheiten betreffen, entstanden bereits im Mittelalter. Nötig wurden sie durch die Herausbildung des Territorialstaates und des gültigen Ordnungsprinzips des „cuius regio eius regio“. Die jeweiligen Feudalherren mussten sich damals mit der Frage auseinandersetzen, wie sie ihre Bürger, die einer anderen Religion angehörten, behandeln sollten. Der Augsburger Frieden (1555) löste dies, indem er eine Ausreiseoption gewährte. Zusammen mit den späteren Toleranzedikten (z.B. Nantes 1598) und dem Westfälischen Frieden (1648) entstand damit eine liberale Minderheitenpolitik. Diese gipfelte 1815 in der Wiener Kongressakte, in der zum Beispiel polnischen Minderheiten gewisse Schutzrechte gewährt werden. Um Minderheitenkonflikten nach der Neuaufteilung und Festlegung der Grenzen Europas (Pariser Vorort-Verträge) aus dem Weg zu gehen, entwickelte der Völkerbund ein Minderheitenschutzsystem, welches durch multilaterale Verträge, Resolutionen des Völkerbundes, bilaterale Schutzverträge und einseitige Erklärungen zum Minderheitenschutz bis 1926 vervollständigt wurde. In diesem System wurden ein Diskriminierungsverbot sowie kollektive Minderheitenrechte festgelegt. Die Beschlüsse stießen jedoch europaweit auf Gegenwehr, was auch der Gefahr durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker geschuldet war, und hatten deswegen nicht viel praktischen Wert. Jedoch stellte das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes auch einen enormen Fortschritt zu der zuvor herrschenden Situation dar, denn es war ein global ausgerichtetes System.<sup>11</sup>

Durch das Scheitern und die Uneinigkeiten über das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes stellten die Vereinten Nationen (UN) bei ihrer Gründung 1945 die Minderheitenfrage zunächst zurück. Aus diesem Grund werden die Minderheiten auch in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte nicht erwähnt. Jedoch entstanden nach dem Zweiten Weltkrieg verschiedene völkerrechtliche Konventionen und Abkommen im Rahmen der UN, die Bestimmungen zum Schutz von Minderheiten enthalten. Eine Ausnahme stellt das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Art 1. S. 2 UN-Charta)<sup>12</sup> dar, welches auf Betreiben der UdSSR in die Charta aufgenommen wurde.<sup>13</sup>

Zu den wichtigsten Minderheitenschutz-Bestimmungen gehört die Völkermordkonvention von 1948, die in ihren Art. I und II den physischen Schutz von Minderheiten sicherstellt und Völkermord als die Handlung definiert, die eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche oder

---

<sup>11</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 16-19.

<sup>12</sup> Vereinte Nationen (1945): Charta der Vereinten Nationen und Statut des Internationalen Gerichtshofs, San Francisco, unter: [www.un.org/depts/german/un\\_charta/charta.pdf](http://www.un.org/depts/german/un_charta/charta.pdf) (Stand: 20.06.2013).

<sup>13</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 19.

teilweise zerstört.<sup>14</sup> Daneben steht das Diskriminierungsverbot (Art. 55 lit. c UN-Charta), welches das Gebot der Gleichberechtigung unabhängig von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion festlegt. Diese Rechte erhalten eine konkrete Ausprägung in dem Internationalen Pakt der bürgerlichen und politischen Rechte (IPBPR, 1966)<sup>15</sup>. In diesem sind ebenfalls Diskriminierungsverbote enthalten (Art. 2 I und 26 IPBPR), welche durch das Recht auf kulturelle, religiöse und sprachliche Freiheit für Minderheiten (Art. 27 IPBPR) ergänzt werden. Durch die fehlenden Durchsetzungsmöglichkeiten ist die praktische Schutzwirkung des IPBPR allerdings gering.<sup>16</sup>

Nach dem Fall des Eisernen Vorhangs entstand, auch durch den Druck der wachsenden Nationalitätenkonflikte, 1992 die UN-Minderheitendeklaration<sup>17</sup>, welche naturgemäß nur eine Empfehlung darstellt. Die Deklaration folgt individualrechtlichen Ansprüchen und betont die Bedeutung von Minderheitenschutz für innen- und zwischenstaatliche Konfliktvorbeugung. In ihr werden außerdem die Staaten zur Verhinderung von Diskriminierung und zur Schaffung von Rahmenbedingungen für die Entfaltung von Kultur, Religion, Traditionen und Sprache von Minderheiten verpflichtet. Auch sollen die Staaten den Angehörigen ihrer Minderheiten das Erlernen ihrer Muttersprache und Unterricht in ihrer Sprache und Kultur ermöglichen. Diese Vorschriften beeinträchtigen allerdings in keiner Weise die Souveränität, politische Unabhängigkeit und territoriale Integrität der Länder. Durchsetzungsvorschriften zu der UN-Minderheitendeklaration gibt es nicht.<sup>18</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das jeweilige Minderheitenkonzept der Vereinten Nationen immer auch durch die jeweiligen innenpolitischen Interessen der Mitgliedsstaaten geprägt wird, welche wiederum andere Vorstellungen und Definitionen von den Minderheitenrechten haben. Die UN-Minderheitendeklaration kann jedoch wegen ihrer Formulierung als ein gutes Konzept für die internationale Minderheitenpolitik angesehen werden.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Vereinten Nationen Generalversammlung Resolution (1948): Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, New York, unter: [www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm](http://www.preventgenocide.org/de/recht/konvention/text.htm) (Stand: 20.06.2013).

<sup>15</sup> Vereinte Nationen (1966): Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, New York, [www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/360794/publicationFile) (Stand: 20.06.2013)

<sup>16</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 112.

<sup>17</sup> Vereinte Nationen (1992): Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York, unter : [www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideMinoritiesDeclarations.pdf) (Stand : 20.06.2013)

<sup>18</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 20.

<sup>19</sup> Ebda., S. 21.

## 4. Minderheitenrechte in Europa

Wie bereits oben erwähnt, findet sich in Europa eine bedeutende Anzahl von verschiedenen Minderheiten in den unterschiedlichen Staaten (siehe Abbildung).



Abbildung: Übersicht der ethnischen Minderheiten in Europa.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> [www.haus-und.heimat.eu/geographie/gesellschaftsentwicklung\\_der\\_eu.htm](http://www.haus-und.heimat.eu/geographie/gesellschaftsentwicklung_der_eu.htm) (Stand: 10.05.2013)

Durch die große Anzahl der Minderheiten in Europa entstanden in unterschiedlichen internationalen Organisationen Regeln und Bestimmungen für Minderheitenrechte. Im Folgenden sollen die Beschlüsse der KSZE / OSZE, des Europarates und die Entwicklung in der Europäischen Union dargestellt werden.

## KSZE / OSZE

Im Rahmen der „Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (KSZE) und ab 1995 der Nachfolgerorganisation „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ (OSZE) entstanden ab den 1970er Jahren Übereinkünfte, die minderheitsrechtliche Fragen zwischen den Mitgliedsstaaten klärten.

Rechtliche Grundlagen für die Zusammenarbeit der KSZE-Staaten finden sich im sogenannten „Dekalog des Völkerrechts“, welches in der Schlussakte von Helsinki aus dem Jahr 1975<sup>21</sup> enthalten ist. In dieser werden neben der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker auch das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und das Souveränitätsprinzip festgelegt, wodurch Spannungen zwischen dem vereinbarten Minderheitenschutz und der Staatenzusammenarbeit entstehen. Die Weiterentwicklung der erwähnten Minderheitsrechte in der Schlussakte von Helsinki, geschah beim Wiener Folgetreffen<sup>22</sup> im Jahr 1989 mit der Verpflichtung der Staaten, für ihre nationalen Minderheiten Bedingungen zur Förderung ethnischer, sprachlicher, kultureller und religiöser Identität zu schaffen. Ein großer Schritt nach vorne wurde nach der Wende 1989 bei dem Kopenhagener Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension<sup>23</sup> im Jahr 1990 erzielt. Der Abschnitt IV, Ziffer 30-39 stellt die Grundlagen des Minderheitenschutzes der KSZE dar. Dazu gehören unter anderen

- das minderheitenspezifische Diskriminierungsverbot
- das Recht auf eigene Bildungs-, Kultur- und Religionseinrichtungen

---

<sup>21</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (1975): Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit Schlussakte, Helsinki, unter: [www.osce.org/de/mc/39503?download=true](http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true) (Stand: 20.06.2013).

<sup>22</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (1989): Abschließendes Dokument des KSZE-Folgetreffens in Wien, Wien, unter: [www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf](http://www.ungarisches-institut.de/dokumente/pdf/19890115-2.pdf) (Stand: 20.06.2013).

<sup>23</sup> Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit (1990): Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der, Kopenhagen, unter: [www.osce.org/de/odihr/elections/14304](http://www.osce.org/de/odihr/elections/14304) (20.06.2013)

- das Recht auf Gebrauch der Muttersprache, die Bemühungen um Unterricht in der Muttersprache und den Gebrauch bei Behörden

1992 wurde auf dem Folgetreffen in Helsinki das Amt des KSZE-Hockkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) geschaffen, welches als Frühwarnsystem für Minderheitenkonflikte funktioniert. Der Schwerpunkt der von der KSZE beschlossenen Rechte liegt auf dem Individualschutz und den Förderungsmaßnahmen für Minderheitenangehörige. Allerdings muss betont werden, dass die in Einvernehmlichkeit angenommenen Erklärungen bis zur Überführung in bilaterale Volksverträge nur politisch und nicht rechtlich verbindlich sind.<sup>24</sup>

#### a. Europarat

Die 1950 beschlossene Europäische Menschenrechtskonvention<sup>25</sup> (EMRK) statuiert lediglich ein individuelles Diskriminierungsverbot für Minderheitenangehörige und gleicht darin der UN-Charta. Die gewährten Rechte der EMRK sind vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Strassbourg einklagbar, dessen Urteile für die Mitgliedsstaaten des Europarates verpflichtend sind.

Nach jahrelangen Schwierigkeiten durch staatliche Interessenunterschiede wurde 1992 die Europäische Charta der regionalen oder Minderheiten-Sprachen<sup>26</sup> unterzeichnet. In dieser wurden die kulturellen Aspekte vorrangig behandelt, im Mittelpunkt stehen die Minderheitensprachen. Die Frage nach politischen Rechten blieb jedoch außen vor. Leider wurde die Charta nur von wenigen Ländern unterzeichnet und hat dadurch wenig Durchschlagskraft.<sup>27</sup>

Das Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>28</sup> (1995) betont das Existenzrecht, das Recht auf individuelles Bekenntnis zur Minderheit, den freien Sprachgebrauch, das Recht auf den Namen in eigener Sprache, kulturelle Rechte, das Recht auf zweisprachige Orts- und Straßenschilder, das Verbot von Diskriminierung, die Gleichheit vor dem Gesetz und das Recht auf Erziehung und Bildung in der Muttersprache. Gerichtlich

---

<sup>24</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 27-30.

<sup>25</sup> Europarat (1950): Europäische Menschenrechtskonvention, Rom, [www.dejure.org/gesetze/MRK](http://www.dejure.org/gesetze/MRK) (Stand: 20.06.2013).

<sup>26</sup> Europarat (1993): Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, Straßburg, [www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/148.htm) (Stand: 20.06.2013).

<sup>27</sup> Vgl. Bricke: Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen, S. 21-22.

<sup>28</sup> Europarat (1995): Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten, Straßburg, [www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm) (Stand: 20.06.2013).

durchsetzbar ist dieses Abkommen allerdings ebenfalls nicht. Jedoch ist eine Voraussetzung des Beitrittes zum Europarat die Unterzeichnung aller dieser Abkommen und Verträge, womit nominell die Rechte gewährleistet wären. Allerdings haben die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der aufgezählten Grundsätze einen weiten Ermessensspielraum.<sup>29</sup>

#### b. Europäische Union

Der Beginn des Minderheitenschutzes in der Europäischen Union startete mit dem Vorlegen der Charta der Volksgruppenrechte (1993) durch den Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments. Aufgrund des Widerstandes der Staaten verlief dies jedoch im Sande.<sup>30</sup> Erst im Zusammenhang mit der Jugoslawienkrise Anfang der 90er entstand dann 1991 die erste gemeinsame Erklärung der EU-Außenminister, die „Richtlinien zur Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“. In dieser wurde der KSZE Minderheitenstandard zum Maßstab bei der völkerrechtlichen Anerkennung von Neustaaten erklärt.<sup>31</sup>

Im Vertrag von Maastricht von 1992<sup>32</sup> (Art. 11), welcher die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik festlegt, werden die Mitgliedsstaaten zur Einhaltung der UN-Charta und der Prinzipien der Schlussakte von Helsinki (siehe oben) verpflichtet.

Ein Jahr später wurden 1993 auf dem EU-Gipfel die Kopenhagener Kriterien verabschiedet, welche von den EU-Beitrittskandidaten institutionelle Stabilität, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Wahrung der Menschenrechte und Bürgerrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten verlangen.<sup>33</sup> Diese Kriterien wurden in den 1997 geschlossenen Amsterdamer Vertrag<sup>34</sup> überführt und finden sich ebenfalls im Lissabonner Vertrag<sup>35</sup> von 2007 wieder. Auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>36</sup>, die mit dem

---

<sup>29</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 116.

<sup>30</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 117-118.

<sup>31</sup> Ebd., S. 118.

<sup>32</sup> Europäische Union (1992): Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Maastricht), Maastricht, [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html) (Stand: 20.06.2013).

<sup>33</sup> Europarat (1993): Kopenhagen, [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72924.pdf) (Stand: 20.06.2013).

<sup>34</sup> Europäische Union (1997): Vertrag von Amsterdam, Amsterdam, unter: [www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html](http://www.eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html) (Stand: 20.06.2013).

<sup>35</sup> Europäische Union (2007): Vertrag von Lissabon, Lissabon, [www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML) (Stand: 20.06.2013).

<sup>36</sup> Europäische Union (2007): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Lissabon, unter: [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0391:0407:DE:PDF) (Stand: 20.06.2013).

Vertrag von Lissabon in Kraft trat, enthält diese Prinzipien (Art. 21 Nichtdiskriminierung wegen Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit).

Weitere Schutzrechte, Normen, Richtlinien oder Verordnungen, welche die Minderheiten betreffen, gibt es bisher noch nicht. Dies kann an den relativ hohen Minderheitenschutzstandards in den meisten EU-Mitgliedsstaaten liegen, da dadurch vorerst kein weiterer supranationaler Regelungsbedarf besteht.

#### c. Bilaterale Abkommen

Besonders im osteuropäischen Raum entstanden nach 1990 bilaterale Minderheitenschutzvereinbarungen, die im Rahmen von politischen Grundlagenverträgen getroffen wurden. Die Vereinbarungen enthalten gewöhnlich Minderheitenschutzklauseln, die den Minderheiten beider Länder die jeweils gleichen Rechte zusichern sollen. Grundlegend hierfür waren die Verträge der Bundesrepublik Deutschlands mit den osteuropäischen Staaten, die eine deutsche Minderheit beheimaten.<sup>37</sup> Zu eigenständigen Grundlagenverträgen mit Nachbarn ist es insbesondere bei Ungarn gekommen.

---

<sup>37</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 118.

## 5. Minderheitenrechte in Ungarn

Ungarn zählt durch seinen niedrigen Anteil an nationalen Minderheiten (unter 10 Prozent), die zudem auch noch stark assimiliert sind, zu den homogenen Nationalstaaten in Europa.<sup>38</sup> Die Minderheitenpolitik Ungarns wurde laut Brunner in der alten Verfassung nach den Verfassungsänderungen vom Oktober 1989 durch die Verankerung der nationalen und ethnischen Minderheiten als „Teilhhaber der Macht des Volkes“ und „staatsbildende Faktoren“ (Art. 68 der ungarischen Verfassung, UVerf.) gekennzeichnet. Außerdem gewährte der Art. 68 UVerf. den Minderheiten den Schutz der Kultur, die Rechte auf freien Gebrauch der Sprache, auf Bildung und muttersprachliche Namen in der eigenen Sprache, die politische Vertretung, sowie die Organisation in Selbstverwaltungsstrukturen.

Das ungarische Parlament beschloss schon 1990 die Einrichtung des sogenannten Ausschusses für Menschenrechte, Minderheiten und Religionsangelegenheiten, welcher jedoch keine Vertretung der Minderheiten darstellt. Dem folgte noch im gleichen Jahr per Verordnung die Schaffung des Amtes für Nationale und Ethnische Minderheiten beim Ministerrat. Dieses sollte die Regierung bei der Verwirklichung der Interessen und Rechten der Minderheiten unterstützen.<sup>39</sup> Um zusätzliche Petitions- und Kontrollmöglichkeiten zu haben, wurde außerdem das Amt des Ombudsmannes für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (Art. 32 UVerf., offiziell „Parlamentarischer Beauftragter für die Nationalen und Ethnischen Minderheiten“)<sup>40</sup> mit der Verfassung eingeführt.

Der ungarische Gesetzgeber verabschiedete außerdem bereits während der ersten Regierungsperiode unter József Antall (1990-1993) ein großzügiges Minderheitengesetz, welches gemäß der Verfassung (Art. 68 UVerf.) benötigt wurde. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass die Anzahl der 13 anerkannten Minderheiten (Roma, Deutsche, Slowaken, Kroaten, Rumänen, Ukrainer, Serben, Slowenen, Polen, Griechen, Bulgaren, Russinen und Armenier) in Ungarn relativ klein ist, im Vergleich zu der Anzahl der ethnischen Ungarn in den Nachbarstaaten.<sup>41</sup> Das 1993

---

<sup>38</sup> Vgl. Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa, S. 40-41.

<sup>39</sup> Vgl. Küpper, Herbert: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, München: R. Oldenburg, 1998 S. 114-115.

<sup>40</sup> Den Posten gab es bis Ende 2011, dann wurde er von der jetzigen Regierung Orbán II (2010-) abgeschafft. Amt des Ombudsmannes für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten: Pressekonferenz (2011), Budapest, unter: [www.kisebbségiombudsman.hu/hir-708-megtartotta-utolso-sajtotajekoztatojat.html](http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-708-megtartotta-utolso-sajtotajekoztatojat.html) (Stand: 20.11.2012)

<sup>41</sup> Vgl. Zellner, Wolfgang / Dunay, Pál: Ungarns Außenpolitik 1990-1997, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, S. 217.

verabschiedete Gesetz für nationale und ethnische Minderheiten<sup>42</sup> wurde von internationalen Experten, wie Berichterstattem für Minderheitenfragen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates gelobt und enthält kollektive Rechte, wie das Recht auf nationale und ethnische Identität, das Recht auf Bewahrung und Aufrechterhaltung der Beziehungen zum „Mutterland“ oder zur „Mutternation“, das Recht auf lokale Selbstverwaltung und das Recht auf Vertretung im Parlament. Eine Unterscheidung von nationalen und ethnischen Minderheiten wurde im Gesetz nicht getroffen. Diese weitreichenden Rechte, die sich auch auf die Benutzung der Sprache im Unterricht, Bildung, Kultur und Minderheitenmedien ausdehnten, sollten als Grundlage dazu dienen, die gleichen Rechte in den Nachbarstaaten für die Auslandsungarn zu fordern.<sup>43</sup>

Das Minderheitengesetz definiert in §1 Mitglieder einer Minderheit als ungarische Staatsbürger, die sich selbst als Angehörige einer Volksgruppe betrachten, die bereits seit mehr als hundert Jahren in Ungarn ansässig ist. Außerdem müssen sie sich von der Mehrheitsbevölkerung durch eine Gruppenidentität in Form von Kultur, Tradition und Sprache abgrenzen lassen. Damit fordert das Gesetz sowohl subjektive als auch objektive Kriterien zur Bestimmung der Minderheiten. Angehöriger einer Minderheit ist aber generell derjenige, der sich zu einer Minderheit bekennt. §4 enthält das Verbot staatlicher Assimilationspolitik, der Um- oder Aussiedlung und sonstiger Benachteiligungen.

In den §§7-14 werden die gewährten Individualrechte aufgezählt: Möglichkeit zur Bekenntnis oder Ablehnung des Minderheitenstatutes (Selbstbekenntnis, niemand kann gezwungen werden) sowie der doppelten Minderheitenzugehörigkeit (§7), Recht auf Namensführung in der Muttersprache (§12), Recht auf Pflege und Kennenlernen der eigenen Sprache und Kultur und auf muttersprachliche Bildung (§13), und das Recht auf individuelle Kontakte ins Ausland (§14). Dies war in der sozialistischen Vergangenheit nicht möglich gewesen. Die kollektiven Minderheitenrechte sind in den §§15-20 zu finden. So erkennt das Gesetz laut §15 das Gemeinschaftsrecht der Minderheitenidentität an und schützt in §16 ihr Recht auf Wahrung und Pflege ihrer Traditionen und Kultur. §17 ermöglicht die Errichtung von gesellschaftlichen Organisationen, lokalen und landesweiten Selbstverwaltungen. Die Bildung und Kompetenzen der Selbstverwaltungen legt §21ff. fest.<sup>44</sup> Das Recht auf die regelmäßige

---

<sup>42</sup> Republik Ungarn (1993): 1993 évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Gesetz über die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten), Budapest, unter: [www.nemzetisegek.hu/dokumentumok/kisebbsegitorveny/kisebbstorvmagyar2006.pdf](http://www.nemzetisegek.hu/dokumentumok/kisebbsegitorveny/kisebbstorvmagyar2006.pdf) (Stand: 20.11.2012).

<sup>43</sup> Vgl. Zellner / Dunay: Ungarns Außenpolitik 1990-1997, S. 220.

<sup>44</sup> Die Bestimmungen zu den Wahlen der Selbstverwaltungen (Wahlberechtigte, Kandidaten, Größen der Gemeinden, Teilnahme an den Wahlen auf kommunaler oder Landesebene usw.) sind sehr komplex und werden deswegen nicht im Detail wiedergegeben. Wichtig ist jedoch das die Möglichkeit besteht und auf kommunaler Ebene auch genutzt wird. Siehe: Amt des Ombudsmannes für die Rechte der nationalen und ethnischen Minderheiten (2010), Budapest, unter: [www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/198541987.pdf](http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/198541987.pdf) (Stand: 20.06.2013)

Produktion und Ausstrahlung von nationalen und ethnischen Minderheitenprogrammen wird von §18 gewährleistet (dazu unten mehr), der des Weiteren auch für den Schutz und die Ermöglichung der muttersprachlichen Erziehung und Bildung, sowie die Bewahrung der Kultur, Traditionen und Feste, und Nutzung der nationalen Symbole steht. §19 enthält das kollektive Recht auf Auslandskontakte. Das in §20 beschriebene Recht auf eine Vertretung der Minderheiten im Parlament wurde bis zur Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes im Dezember 2011<sup>45</sup> nicht umgesetzt, was auch vom ungarischen Verfassungsgericht kritisiert wurde.<sup>46</sup> Des Weiteren wirken durch §20 die Landesminderheitenselbstverwaltungen oder das Landesorgan der Interessenvertretungen der jeweiligen Minderheit an der Ernennung des Minderheiten-Ombudsmannes mit. Der Minderheitensprachunterricht wird in §43 mit der Möglichkeit der Bildung von Minderheitenklassen mit eigenem Sprachunterricht gefördert, und §51 gewährt das Recht auf freien Sprachgebrauch auch im Gerichtsverfahren.

Weitere Regelungen zu den Minderheiten existieren im Vereinigungsgesetz, dem Verbot der Diskriminierung im Arbeitsrecht und öffentlichen Dienstrecht, im Gesetz über den Gebrauch der Muttersprache im Gerichtsverfahren, im Mediengesetz (unten mehr) und im Strafrecht. Letzteres bestraft nach: §155 Völkermord, §156 Straftaten gegen nationale, völkische, religiöse oder rassische Gruppen, §157 Apartheid, §174B Gewalt gegen ein Mitglied einer nationalen, völkischen, religiösen oder rassischen Gruppe und §269 Aufstachelung gegen eine Gemeinschaft. Mit diesen Bestimmungen, die noch aus dem Jahre 1978 stammen, geht das Ungarische Strafgesetzbuch über völkerrechtliche Anforderungen hinaus.

Die Horn-Regierung (1994-1998) veranlasste im Sommer 1995 die Wahl des Minderheiten-Ombudsmannes, der Abhilfe schaffen sollte, wenn durch Maßnahmen oder Unterlassungen von staatlichen Behörden oder Ämtern die verfassungsrechtlich gewährten Rechte der Minderheiten verletzt wurden. Zusätzlich trat 1996 das neue Mediengesetz<sup>47</sup> in Kraft, welches die öffentlich-rechtlichen Medien dazu verpflichtete, Nachrichten und kulturelle Programme auch in den Minderheitensprachen auszustrahlen. Der Minderheitenschutz wurde außerdem durch die Änderung des Strafgesetzbuches verstärkt (Strafverfolgung bei Diskriminierungsdelikten), es wurde das

---

<sup>45</sup> Republik Ungarn (2011): 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról (Gesetz über die Wahl der Parlamentsabgeordneten), Budapest, unter: [www.valasztas.hu/hu/ovi/23/23\\_1\\_20.html](http://www.valasztas.hu/hu/ovi/23/23_1_20.html) (Stand: 04.04.2014).

<sup>46</sup> Mehr dazu bei Küpper: Das neue Minderheitenrecht in Ungarn, S. 203. ff.

<sup>47</sup> Republik Ungarn (1996): 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról (Gesetz über das Radio und das Fernsehen), Budapest, unter: [www.complex.hu/kzldat/t9600001.htm/t9600001.htm](http://www.complex.hu/kzldat/t9600001.htm/t9600001.htm) (Stand: 20.11.2011).

Unterrichts- und Minderheitengesetz angepasst und die finanziellen Zuwendungen für den Minderheitenunterricht erhöht. Für die bessere Verteilung von Finanzmitteln gründete die Regierung außerdem die Stiftungen „Für die Nationalen und Ethnischen Minderheiten in Ungarn“ und „Für das Zigeunertum in Ungarn“. Zwar blieben noch einige Fragen am Ende der Regierungsperiode offen, wie die parlamentarische Vertretung der Minderheiten, die Finanzierung des Minderheitenunterrichts in kleineren Ortschaften und Gemeinden und die Kontrolle der Stiftungen, trotzdem konnte die Horn-Regierung eine positive Entwicklung in der Minderheitenpolitik im Inland vorweisen.<sup>48</sup> Unter dem zweiten Regierungszyklus von Viktor Orbán trat im April 2011 eine neue Verfassung,<sup>49</sup> das Grundgesetz, in Kraft. Jetzt sind die Rechte der in Ungarn lebenden Minderheiten in Art. XXIX geregelt. Sie sind im Grunde gleich mit der alten Verfassung geblieben.

Gleich nach der Wende 1989 bemühten sich die ungarischen Regierungen außerdem um bilaterale Abkommen mit den Nachbarstaaten, in denen ungarische Minderheiten beheimatet sind: Slowenien, Rumänien, Slowakei, Serbien, Kroatien und Ukraine.

Das erste Übereinkommen über die „Sicherung der Minderheitenrechte“ wurde 1991 mit der Ukraine geschlossen und kurz darauf von einem Grundlagenvertrag vervollständigt. Die Regierung verzichtete dabei auf die Forderung nach Autonomie und akzeptierte eine von der Ukraine geforderte Klausel über die gegenseitige Achtung der Grenzen und die Aufgabe von territorialen Forderungen.<sup>50</sup> Noch im gleichen Jahr konnte auch eine Einigung mit Kroatien erzielt werden, wobei die Minderheitenerklärung vom Inhalt dem ukrainisch-ungarischen Grundlagenvertrag entsprach. Durch die minderheitenfreundliche slowenische Verfassung, welche die Ungarn als „autochthon“ bezeichnete und ihnen ein Recht auf Erziehung in ihrer Muttersprache und den Gebrauch von Ungarisch als Amtssprache in ihrem Siedlungsgebiet zusicherte, konnte bereits 1992 problemlos ein slowenisch-ungarisches Abkommen zum Minderheitenschutz geschlossen werden, welches auf beiden Seiten Garantien für Sprach- und Bildungsrechte beinhaltete.<sup>51</sup> Erst 1995 konnte die ungarische Regierung wieder die Verhandlungen mit der Slowakei über einen Grundlagenvertrag aufnehmen, was innerhalb weniger Monate zur Unterzeichnung des Grundlagenvertrages führte. Obwohl über den Inhalt des Vertrages im ungarischen Parlament stark gestritten wurde, muss betont

---

<sup>48</sup> Vgl. Schmidt-Schweizer, Andreas: *Politische Geschichte Ungarns von 1985-2002*, München: R. Oldenbourg, 2007, 311-313.

<sup>49</sup> Republik Ungarn (2011): *Magyarország Alaptörvénye (Ungarns Grundgesetz)*, in *Magyar Közlöny* Nr. 43., Budapest, [www.kormany.hu/download/o/d9/30000/Alaptörvény.pdf](http://www.kormany.hu/download/o/d9/30000/Alaptörvény.pdf) (20.06.2013)

<sup>50</sup> Ungarn erkannte als erster Staat die Ukraine diplomatisch an. Vgl. Zellner / Dunay: *Ungarns Außenpolitik 1990-1997*, Seite 393.

<sup>51</sup> Vgl. Zellner / Dunay: *Ungarns Außenpolitik 1990-1997*, S. 364-365.

werden, dass die dort gewährten Minderheitenrechte über den internationalen Regelungsrahmen hinausgehen.<sup>52</sup> Mit Rumänien kam es 1996 zum Vertragsabschluss, in dem auch die Minderheitenrechte aus dem europäischen Regelungsrahmen (wie das Kopenhagener KSZE-Dokument) mit eingeschlossen wurden.<sup>53</sup> Bis heute besteht jedoch mit Serbien kein Minderheitenübereinkommen.

Durch die Mitgliedschaft Ungarns in den Vereinten Nationen (UN-Charta), im Europarat und in der Europäischen Union (Stichwort Kopenhagener Kriterien, Charta der Grundrechte der Europäischen Union) gelten in Ungarn auch die dort verbrieften völkerrechtlichen Minderheitenbestimmungen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der ungarische Gesetzgeber sehr vorbildliche und weitreichende Regelungen für die Minderheiten getroffen hat. Außerdem ging er weit über die völkerrechtlichen Mindeststandards hinaus. Bemerkenswert sind auch die Selbstverwaltungsmöglichkeiten der Minderheiten. Problematisch können auch die faktischen Schwierigkeiten der Roma in Ungarn gesehen werden. Diese Minderheitengruppe ist die größte, die durch ihre soziale Stellung (hohe Armut, hohe Arbeitslosigkeit, niedrige Schulbildung), Uneinigkeit und Diversität wenig Chance hat sich selbst zu verwalten.<sup>54</sup>

Eine weitere Eigenheit Ungarns ist die große Anzahl seiner Minderheiten in den umliegenden Staaten. Die etwa 2,5 Millionen Auslandsungarn<sup>55</sup> liegen dem ungarischen Staat besonders am Herzen, was auch durch den Art. 6 UVerf von 1989 und nun durch das neue Grundgesetz von 2011 in der Präambel und Art. D betont wird: „Ungarn trägt... Verantwortung für das Schicksal der außerhalb seiner Landesgrenzen lebenden Ungarn...“

Diese Verantwortung gegenüber den Auslandsungarn bewegte und bewegt die ungarischen Regierungen dazu, den Minderheiten im Inland umfassende Rechte zuzugestehen, um als Vorbild für

---

<sup>52</sup> Vgl. Zellner / Dunay: Ungarns Außenpolitik 1990-1997, S. 332-336., 341., Von vier Streitpunkten – die Grenzfrage, die Frage der Aufhebung der Benes-Dekrete, der Streit um das Gabcikovo-Nagymaros-Projekt und die Frage der Minderheitenrechte – kamen das Gabcikovo-Nagymaros-Projekt und die Benes-Dekrete, welche alle Ungarn für Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg verantwortlich machen, nicht in den Vertrag.

<sup>53</sup> Vgl. Zellner / Dunay: Ungarns Außenpolitik 1990-1997, S. 280. ff, Der Beitritt zur NATO und EU stellte einen deutlichen Anreiz für beide Länder dar um sich auf einen Grundlagenvertrag zu einigen.

<sup>54</sup> European Union Agency for Fundamental Rights: Die Situation der Roma in 11 EU-Mitgliedstaaten – Umfrageergebnisse auf einen Blick, Wien, unter: [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/2109-FRA-Factsheet\\_ROMA\\_DE.pdf](http://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2109-FRA-Factsheet_ROMA_DE.pdf)

<sup>55</sup> Auswärtiges Amt: Reise & Sicherheit, [www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ungarn/Aussenpolitik\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Ungarn/Aussenpolitik_node.html) (20.11.2012), Außenpolitik Ungarns (Stand: Oktober 2012).

die Regelungen in den Nachbarstaaten zu fungieren, und den Auslandsungarn damit (vielleicht) auch bei den Verhandlungen der Grundlagenverträge zu einer besseren rechtlichen Position zu verhelfen.

## 6. Fazit

Die vorliegende Arbeit zeigte auf, dass die Frage der Minderheiten, ihre Definition und die Gewährleistung und Gewährung ihrer Rechte ein kompliziertes und komplexes Thema ist, welches bisher noch nicht staatsübergreifend geregelt werden konnte. Dies liegt einerseits an der vielschichtigen Materie und auf der anderen Seite an den verschiedenen Konzepten und Auffassungen der Staaten (auch innerhalb Europas) über die Bestimmung und Festlegung von Minderheiten. Einige Staaten sehen nicht die Notwendigkeit, ihren Minderheiten besondere Rechte zu gewähren, da sie ja als Staatsbürger generell von denen in der Verfassung verbrieften Abwehr- und Schutzrechten profitieren. Andere sehen die Problematik, können jedoch durch ihre (innenpolitischen) Interessen keine Zugeständnisse machen.

Da sich jedoch die verschiedenen internationalen und europäischen Gremien (UN, KSZE/OSZE, Europarat, Europäische Union) über einen längeren Zeitraum immer wieder mit der Thematik auseinandersetzten, scheint es doch einen dringenden Regelungsbedarf zu geben, der Minderheiten in den verschiedenen Ländern ähnliche oder gleiche Rechte zusichert. Auch entstanden nach dem Ende des Kalten Krieges viele bilaterale Verträge zwischen Staaten um die Situation der Minderheiten in den Ländern zu klären und abzusichern (siehe Beispiel Ungarn). Auch gibt es Versuche, sich wenigstens auf grundlegende Punkte oder Kriterien, wie zum Beispiel in dem Vorschlag von UNO-Sonderberichterstatte Francesco Capotorti, zu einigen.

In Europa ist durch die UN-Charta, die Europäische Menschenrechtskonvention und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union über die Jahre ein System von Minderheitenrechten entstanden, die zum Teil auch vor Gericht eingeklagt werden können und in allen Mitgliedsstaaten Gültigkeit besitzen. Am Beispiel Ungarn sieht man, dass dieses Regelungssystem auch Einfluss auf die Minderheitenpolitik der einzelnen Staaten hatte und sich in der Innenpolitik und auch Außenpolitik seinen Platz eroberte. In Ungarn liegen die Minderheitengesetze sogar über einem internationalen Mindeststandard. Nichts desto trotz wäre eine allgemein gültige und gesetzlich festgeschriebene Regelung und Definition für Minderheiten, wenigsten für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, wünschenswert, auch wenn dies aufgrund der unterschiedlichen Problematik der Minderheiten in den Ländern fast undenkbar scheint.

## Literatur

### Bücher:

- Bricke, Dieter W. (1995): *Minderheiten in östlichen Mitteleuropa: Deutsche und europäische Optionen*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1. Aufl.
- Brunner, Georg (1996): *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Küpper, Herbert (1998): *Das neue Minderheitenrecht in Ungarn*, München: R. Oldenburg.
- Schmidt-Schweizer, Andreas (2007): *Politische Geschichte Ungarns von 1985-2002*, München: R. Oldenburg.
- Toggenburg, Gabriel N. /Rautz, Günther (2010): *ABC des Minderheitenschutzes in Europa*, Böhlau Verlag GmbH: Wien-Köln-Weimar.
- Zellner, Wolfgang / Dunay, Pál (1998): *Ungarns Außenpolitik 1990-1997*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

### Internet:

- [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de)
- [www.dejure.org](http://www.dejure.org)
- [www.complex.hu](http://www.complex.hu)
- [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)
- [www.conventions.coe.int](http://www.conventions.coe.int)
- [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)
- [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)
- [www.haus-und.heimat.eu](http://www.haus-und.heimat.eu)
- [www.humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)
- [www.kisebbsegiombudsmann.hu](http://www.kisebbsegiombudsmann.hu)
- [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu)
- [www.nemzetisegek.hu](http://www.nemzetisegek.hu)
- [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)
- [www.osce.org](http://www.osce.org)
- [www.preventgenocide.org](http://www.preventgenocide.org)
- [www.un.org](http://www.un.org)
- [www.ungarisches-institut.de](http://www.ungarisches-institut.de)
- [www.valasztas.hu](http://www.valasztas.hu)

Donau-Institut Working Papers  
ISSN 2063-8191

---

**Kopien können bestellt werden bei:**

Universitätsbibliothek  
Andrássy Universität Budapest  
PF 1422  
1464 Budapest  
Hungary

Besuchen Sie uns auf unserer Homepage unter <http://www.andrassyuni.eu/donauinstitut>. Wir machen sie darauf aufmerksam, dass wir die Weitergabe des entsprechenden Working Paper einstellen, falls eine revidierte Version für eine Publikation an anderer Stelle vorgesehen ist.