



**DONAU
INSTITUT**
ZENTRUM FÜR
DEMOKRATIEFORSCHUNG

Andrássy Working Papers zur Demokratieforschung

Csizmadia Bence

Die Kin-state Politik der ungarischen Regierungen seit der Systemtransformation gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ im Vergleich

Andrássy Working Papers zur Demokratieforschung Nr.9

2020

ISSN 2498-9177



DONAU_
INSTITUT
ZENTRUM FÜR
DEMOKRATIEFORSCHUNG

Andrássy Working Papers zur Demokratieforschung

Csizmadia Bence

Die Kin-state Politik der ungarischen Regierungen seit der Systemtransformation gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ im Vergleich

Andrássy Working Papers zur Demokratieforschung Nr. 9

2020

ISSN 2498-9177

Csizmadia Bence

Die Kin-state Politik der ungarischen Regierungen seit der Systemtransformation gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ im Vergleich

Andrássy Working Papers zur Demokratieforschung Nr. 9

2020

ISSN 2498-9177

Edited by the Centre of Democracy Studies of the Danube Institute of Andrassy University 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.

Name of the Author: Csizmadia Bence

Centre for Democracy Studies

Pollack Mihály tér 3.

H-1088 Budapest

E-Mail: zedem@andrassyuni.hu

© By the authors

Arbeitstitel: Die Kin-state Politik der ungarischen Regierungen seit der Systemtransformation gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ im Vergleich.

1. DIE VERANTWORTUNGSHALTUNG GEGENÜBER DEN „UNGARN JENSEITS DER GRENZEN“ ALS GRUNDPRÄMISSE DER BUDAPESTER AUßENPOLITIK	4
2. FORMEN DER KIN-STATE POLITIK IM THEORETISCHEN KONTEXT UND DIE IMPLIKATIONEN FÜR DEN MITTELEUROPÄISCHEN RAUM.....	5
2.1. NATIONALE MINDERHEITEN IM HISTORISCHEN SPANNUNGSGEFLECHT ZWISCHEN NATION, NATIONSBILDUNG UND NATIONALISMUS	5
2.2. AKTEURE UND HANDLUNGSFORMEN DES KIN-STATE ENGAGEMENTS	10
2.2.1. AKTEURE	10
2.2.2. AKTIONSMUSTER UND FORMEN DES KIN-STATE ENGAGEMENTS	15
3. DAS KIN-STATE ENGAGEMENT UNGARNS SEIT 1990.....	23
3.1. INITIALISIERUNG DER KIN-STATE POLITIK UNTER DER ANTALL/BOROSS REGIERUNG (1990-1994)	25
3.2. PRIORITÄTENVERSCHIEBUNG ZUGUNSTEN DER TRANSATLANTISCHEN INTEGRATION UNTER DER HORN REGIERUNG (1994-1998).....	29
3.3. DIE ERSTE ORBÁN REGIERUNG (1998-2002) IM ZEICHEN EINER REPRIORISIERUNG DER KIN-STATE POLITIK.....	33
3.4. DIE REGIERUNGEN MEDGYESSY / GYURCSÁNY (I+II) / BAJNAI (2002-2010): ZWISCHEN POLITISCHER DEPRIORISIERUNG UND VERGEBLICHER EUROPÄISIERUNG DER MINDERHEITENPOLITIK.....	38
3.5. GANZHEITLICHE REPRIORISIERUNG DES KIN-STATE ENGAGEMENTS UNTER DEN ORBÁN REGIERUNGEN (2010-2019).....	46
4. RESÜMEE: DIE KIN-STATE POLITIK DER UNGARISCHEN REGIERUNGEN IM VERGLEICH UND DIE EINGELEITETE ZÄSUR DURCH DIE ORBÁN REGIERUNGEN	62
5. LITERATURVERZEICHNIS.....	69
Abbildung 1 Die finanzielle Förderpolitik unter der Antall/Boross Regierung	28
Abbildung 2 Die finanzielle Förderpolitik unter der Horn Regierung	32
Abbildung 3 Die finanzielle Förderpolitik unter der ersten Orbán Regierung.....	37
Abbildung 4 Die finanzielle Förderpolitik unter der Medgyessy/Gyurcsány/Bajnai Regierungen	44
Abbildung 5 Institutioneller Aufbau der Kin-State Politik unter der FIDESZ-KDNP Regierung (2014-heute).....	50
Abbildung 6 Die finanzielle Förderpolitik unter den Orbán Regierungen.....	60
Abbildung 6 Die finanzielle Förderpolitik der ungarischen Regierungen im Vergleich	67

1. Die Verantwortungshaltung gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ als Grundprämisse der Budapester Außenpolitik

Seit der Demokratisierung Ungarns ist die Frage nach der außenpolitischen Unterstützung der ko-nationalen Minderheiten im Ausland ein stetiger Wegbegleiter der politischen Debatte in Budapest. Wenngleich die politische, institutionelle und auch finanzielle Unterstützung der sogenannten „Ungarn jenseits der Grenzen“¹ in den zurückliegenden rund drei Jahrzehnten beinahe zum „guten Ton“ bei so gut wie jeder ungarischen Regierung gehörten, lassen sich zwischen den einzelnen Legislaturperioden erhebliche Unterschiede feststellen. Diese Divergenzen sind in einer Vielzahl von Bereichen festzustellen. Sei es in Form einer proaktiven Ausübung der Verantwortungshaltung auf diplomatischer Ebene, bei der Ausgestaltung eines rechtlichen Sonderstatus für die ko-nationalen Angehörigen oder der Verleihung der extraterritorialen Staatsbürgerschaft - all diese beispielhaften Maßnahmen erfuhren in den zurückliegenden Jahren eine unterschiedliche Priorisierung seitens der einzelnen Regierungen. Einen besonderen Bedeutungszuwachs erfuhr die *Kin-state Politik* nach dem Antritt der zweiten Orbán Regierung (FIDESZ-KDNP) im Jahr 2010. Die Ankündigung Viktor Orbáns nach der Verkündung des Wahlergebnisses, nämlich dass ein „neues Zeitalter“² für die „Ungarn jenseits der Grenzen“ anbrechen würde, materialisiert sich seitdem in einer Vielzahl von unterschiedlichen politischen Entscheidungen, die auch wesentliche Auswirkungen auf die außenpolitischen Grundprämissen der ungarischen Regierung hatten. Um eine ganzheitliche Analyse der jüngsten Orbán'schen Politikansätze vollziehen zu können, ist eine kontextuelle Einordnung in die sogenannte Kin-state Politik aller postsozialistischen ungarischen Regierungen vonnöten. In der vorliegenden Arbeit soll daher die ungarische Außenpolitik gegenüber den „Ungarn jenseits der Grenzen“ seit 1990 untersucht werden. Im Vorfeld dieser empirischen Untersuchung wird zunächst eine Einführung in das theoretische Konzept der Kin-state Politik erfolgen. Trotz der begrenzten Rahmenbedingungen dieser Arbeit wird, ausgehend

¹ Unter den „Ungarn jenseits der Grenzen“ (ung.: határon túli magyarok) werden im Ausland lebende ko-nationale ungarische Minderheiten verstanden. Der Begriff schließt nationale Minderheiten, also autochthone historische Minderheiten, die in den benachbarten Staaten leben sowie auch Diasporaminderheiten, die migrationsbedingt im Ausland sind, mit ein.

² Wortwörtlich sagte Viktor Orbán: „[...] mától a nemzeti érdek, a magyar emberek érdeke a mérce; ennek a *nemzeti* együttműködésnek teljes jogú részesei a határon túli magyarok is.“ (dt. „[...]vom heutigen Tag an sind die nationalen Interessen, die Interessen der ungarischen Menschen der Maßstab; vollwertige Mitglieder dieser nationalen Kooperation sind auch die Ungarn jenseits der Grenzen.“ [Pálfi, Krisztina / Kovács, András / Bucsy Levente: Orbán: Magyarország a csúcra ért, mától nemzeti együttműködési rendszer lesz + Képek + Videó [Orbán: Ungarn hat die Spitze erreicht, von heute an beginnt das System der nationalen Zusammenarbeit + Bilder + Video], in: mno.hu, 25. April 2010, unter: http://mno.hu/migr/orban_magyarorszag_a_csucsra_ert_matol_nemzeti_egyuttmukodesi_rendszer_lesz_kepek_video_-232227 (Stand: 07.08.2014)].

von den definierten theoretischen Prämissen, ein kurzer Überblick auf die historischen Entwicklungen im Hinblick auf die Minderheitenpolitik im mitteleuropäischen Raum geben (Kapitel 2). Dieser Überblick ist notwendig, da die historischen Entwicklungen die Kin-state Politik in der mitteleuropäischen Großregion allgemein sowie die Regierungspolitik Budapests im Spezifischen bis zum heutigen Tag maßgeblich beeinflussen. Basierend auf einer dreigliedrigen theoretischen Kategorisierung der Kin-state Politik, die auf dem angepassten Konzept von Csilla Hatvany³ fußt, soll die Außenpolitik der ungarischen Regierungen der vergangenen drei Jahrzehnte ganzheitlich dargestellt und untersucht werden. Innerhalb der einzelnen Politikbereiche der Kin-state Politik wird eine chronologische Darstellung und Analyse der einzelnen Maßnahmen verwirklicht, welche zudem immer im Hinblick auf die konstituierten außenpolitischen Leitlinien der einzelnen Regierungen reflektiert werden (Kapitel 3). Im Anschluss wird ein umfassender Vergleich gezogen, bei dem die Maßnahmen der jeweiligen Regierungen gegenübergestellt und im Hinblick auf ihre Folgewirkungen bewertet werden.

Die Quellenlage des Artikels basiert auf einer Vielzahl von verschiedentlichen Primär- und Sekundärquellen. Insbesondere die theoretischen und historischen Grundlagen sind in der Forschung umfassend aufgearbeitet. Bei der empirischen Fallanalyse konnte ebenfalls für den Zeitraum von 1999-2010 auf ein adäquates Angebot an Literatur zurückgegriffen werden. Für die Analyse des Zeitraums von 2010 bis 2018 wurde im Gegenzug vorwiegend auf Primärquellen wie etwa Gesetzestexte, strategische Rahmendokumente der Regierung oder des verantwortlichen Staatssekretariats (Nemzetpolitikai Államtitkárság; dt.: Staatssekretariat für Nationspolitik) zurückgegriffen.

2. Formen der Kin-state Politik im theoretischen Kontext und die Implikationen für den mitteleuropäischen Raum

2.1. Nationale Minderheiten im historischen Spannungsflecht zwischen Nation, Nationsbildung und Nationalismus

Wenngleich der Schutz ethnischer und nationaler Minderheiten in Europa, etwa durch die Europäische Union, den Europarat oder die OSZE, als integraler Bestandteil der Grund- und Menschenrechte konstituiert wird⁴ und ebenjene Gruppen zahlenmäßig bei Weitem kein

³ Hatvany, Csilla: Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus. Möglichkeiten der Staatenverantwortlichkeit gegenüber der Kin-minority innerhalb der liberalen Ansätze der Multikulturalismus-Debatte, Diss., Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 2010.

⁴ Siehe: Art. 30-37 KSZE-Kopenhagener Dokument; Art. 14 i.V.m Art. 6 Europäische Menschenrechtskonvention; Art. 1-19 Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates; Art. 7-14 Europäische Charta der Regional und Minderheitensprachen des Europarates;

Randphänomen auf dem Kontinent darstellen,⁵ gilt das Thema im politikwissenschaftlichen Diskurs weitgehend als ein Nischenthema. Als ein ebensolches wissenschaftliches Nischenfeld gilt folglich das Thema der bereits oben genannten *Kin-state Politik*. Abgeleitet als Fachterminus aus dem Englischen impliziert der Begriff alle außenpolitischen Politikbestrebungen eines Staates, also des *Kin-states*, der aufgrund eines ethno-kulturellen Verbundenheitsgefühls zu seiner ko-nationalen Minderheit (*Kin-minority*)⁶ für deren Interessen und Belange versucht einzutreten. Im Fokus der Bestrebungen steht das Ziel, die kulturelle Reproduktion der Kin-minorities, also sowohl die der nationalen Minderheiten als auch die der Diasporaminderheiten,⁷ zu unterstützen und damit ihr Fortbestehen als ethno-kulturelle Gemeinschaft sicherzustellen.⁸ Die regierungspolitische Förderung der im Ausland lebenden ko-nationalen Gemeinschaften kann Maßnahmen miteinschließen, die etwa auf den Erhalt oder die Stärkung des Sprachbewusstseins oder des Kulturlebens und der Traditionspflege abzielen. Vor der Auseinandersetzung mit dem theoretisch zur Verfügung stehenden Kin-state politischen Instrumentarium ist es jedoch notwendig, dass das Kin-state Engagement zunächst im historischen und politischen Kontext betrachtet wird. So wird die grenzüberschreitende Förderpolitik von Kin-states oftmals als im direkten Widerspruch zu den grundsätzlichen Prämissen des Nationsbildungsprozesses betrachtet, was sowohl im 20. als auch noch im 21. Jahrhundert Anlass für verschiedenartige zwischenstaatliche Konflikte war und leider immer noch ist.

Ausgehend von der – sehr reduktionistischen – Konzeption⁹ wird der Nationsbildungsprozess in der Forschung als eine Entwicklung verstanden, die zur Schaffung des Staatswesens und einer politischen Gemeinschaft eine vorhergehende umfassende Loyalitäts- und

Art. 21- 22 Europäische Grundrechtecharta; Art. 2 Vertrag über die Europäische Union.

⁵ Nimmt man als Maßstab für die Region Europas die Mitgliedsstaaten des Europarates, also insgesamt 767 Millionen Einwohner, dann können mehr als 103,5 Millionen Menschen, also jeder siebte Europäer, zu einer der 337 ethnischen und nationalen Minderheiten zugeordnet werden. [Toggenburg, Gabriel N. / Rautz, Günther: ABC des Minderheitenschutzes in Europa. Wien / Köln / Weimar: Böhlau Verlag, 2010, S. 264-265].

⁶ Der englische Begriff *kin*, welcher ursprünglich im Lateinischen gleichbedeutend mit *genus* (dt. Rasse, Volk) war, hat im deutschen die Bedeutung von Verwandtschaft, Verwandter, Sippe oder Sippschaft.

⁷ Obwohl sich die definatorische Trennschärfe im akademischen Diskurs etwas verwässert hat, da hierunter inzwischen auch vermehrt *Diaspora-Minderheiten* gezählt werden, geht man im klassischen Konzept von *autochthonen nationalen Minderheiten* aus. Diese können in Folge auch als ko-ethnische oder ko-nationale Minderheiten bezeichnet werden.

⁸ Wiesbrock, Anja / Gajda, Anna: Maintaining Ethnic Ties in the Process of EU Enlargement: The Relationship between Kin-minority Laws, EU Anti-Discrimination Law and the Schengen Acquis, in: International Journal on Minority and Group Rights, Jg. 19, 2012, H. 4, S. 399-426, hier S. 400-401.

⁹ Hierbei muss angemerkt werden, dass es eine Vielzahl an spezifischen Nationalismus- und Nationalstaatsbildungstheorien gibt. Eine Auseinandersetzung mit diesen im engen Rahmen dieser Arbeit ist jedoch nicht möglich, wodurch auf den kleinsten – sehr reduktionistischen – gemeinsamen Nenner verwiesen wird.

Identitätsbildung in der Bevölkerung als *conditio sine qua non*, also als eine essentiell notwendige Grundprämisse, impliziert.¹⁰ Während die gemeinsame Identität als Fundament für den darauffolgenden staatlichen Institutionalisierungsprozess gilt und damit als Ausgangsvoraussetzung für den modernen Nationalstaat dient, war diese Entwicklung in Europa zum großen Teil weder homogen noch einvernehmlich oder gar friedlich im Entstehungsverlauf.

Im Zuge des 19. Jahrhunderts baute der staatliche Institutionalisierungsprozess weitgehend auf einen *inkluisiven Nationalismus* auf. Statt ethno-kultureller bzw. sprachlicher Homogenität war vorwiegend das Prinzip des monarchischen Legitimus ein konstituierender Faktor des Staatswesens. Dieser wurde jedoch im folgenden Jahrhundert durch einen zunehmend exklusiven nationalen Ansatz ersetzt.¹¹ Parallel zu dem Niedergang der multiethnischen Großimperien in Mittel- und Osteuropa kam es zur vermehrten kulturellen, sprachlichen beziehungsweise ethnischen Assimilation, welche während des 1. Weltkriegs schließlich ihren traurigen Höhepunkt erfuhren.

Im Nachgang des Krieges kam es zu einer umfassenden Neustrukturierung der politischen Landkarte Europas. Auf die Pariser Friedensverhandlungen folgten die gewünschten ethnischen Homogenisierungen von Nationalstaaten in Mitteleuropa (Stichwort: Forderung des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ durch US-Präsident Wilson). Dies wurde unter anderem dadurch realisiert, dass es zur zahlreichen Durchtrennung von ethnisch homogenen Siedlungsgebieten kam. Die daraus resultierende Entstehung von transnationalen Volksgruppen (Kin-minorities), die von ihrer „Mutternation“ abgetrennt wurden,¹² hatte zur Folge, dass die darauffolgende Zwischenkriegsphase als Periode des aufflackernden Ethnonationalismus, Irredentismus und Revisionismus in die Geschichte einging. Auch nach

¹⁰ Basierend auf Faktoren wie gemeinsame Sprache, gemeinsame Geschichte, Religion oder andere konstituierende Aspekte, wird durch das Zusammenhörigkeitsgefühl eine wechselseitige Loyalität zwischen Regierenden und Regierten (vertikale Dimension) sowie Angehörigen der Bevölkerung (horizontale Dimension) geschaffen. Diese Faktoren werden als Grundelement eines stabilen politischen Systems konstituiert [Kis, János: Nation-Building and Beyond, in: Kymlicka, Will / Opalski, Magda (Hrsg.): Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe. New York: Oxford University Press, 2001, S. 220-243, hier. S. 220-221].

¹¹ Die historischen Großimperien bezogen ihre Herrschaftslegitimation meist nicht durch die Berufung auf Elemente wie kulturelle, sprachliche oder ethnische Homogenität des Volkes, sondern konstituierten stattdessen meist eine imperiale beziehungsweise sakrale Legitimation. Zentraler Legitimationspunkt war hierbei der Herrscher als uneingeschränkte Autorität, welcher durch die sakrale Legitimation die Loyalität seiner Untertanen, notfalls auch durch Ausübung von Gewalt, einforderte. Gegenüber dem „modernen“ Nationalismus zeichnete sich dieser Typus dadurch aus, dass Faktoren wie Ethnizität nur eine geringe Bedeutung einnahmen, wodurch die Imperien sich durch eine weitaus größere ethnische Heterogenität auszeichneten. [Schöpflin, George: Nations Identity Power. New York: New York University Press, 2000, hier S. 20-21; 138-140].

¹² Toggenburg / Rautz, ABC des Minderheitenschutzes in Europa, S. 238-239.

der „Stunde Null“ des 2. Weltkriegs blieb das Schicksal zahlreicher nationaler Minderheiten eine ungelöste Frage. Dies führte in zahlreichen Staaten sowohl im Osten als auch im Westen des europäischen Kontinents zu massiven politischen Spannungen. Während die Assimilationsbestrebungen von ethno-kulturellen Minderheiten in westeuropäischen Staaten, wenngleich unter weniger gewalttätigen Vorzeichen, weitergeführt wurden,¹³ war die Existenz und das Schicksal der Volksgruppen im Osten aufgrund der marxistisch oktroyierten Leitlinie der „programmierten Amnesie“ ein gesellschaftspolitisches Tabuthema. Sowohl in den Ländern mit nationalen Minderheiten als auch in den sogenannten „Mutternationen“ war das Thema des Minderheitenschutzes gegenüber den ko-nationalen Angehörigen als „nationalistische“, „reaktionäre“ und folglich als „systemfeindliche Agitation“ gebrandmarkt.¹⁴ Dies führte zwar zu einem gezwungenen vorübergehenden „Einfrieren“ der Nationalitätenkonflikte, diese brachen jedoch im Laufe der Jahrzehnte bereits während des Sozialismus gewollt (Rumänien) oder ungewollt (Jugoslawien)¹⁵ erneut auf und machten ein friedliches ethno-kulturelles Zusammenleben der Gemeinschaften zum Teil vollkommen unmöglich. Dies führte für die Volksrepublik Ungarn und seine im Ausland lebenden ko-nationalen Minderheiten zu einer besonders prekären Situation. Trotz einer historisch bedingten großen Anzahl an nationalen Minderheiten, als direkte Konsequenz der Pariser Friedensverhandlungen in Trianon 1920,¹⁶ verzichtete das Regime jahrzehntelang auf die Thematisierung dieser Causa gegenüber seinen „sozialistischen Bruderstaaten“. Erst mit der rapiden Verschlechterung der Lage der ungarischen Volksgruppen, allen voran im

¹³ Als Beispiel sind hier die Katalonienfrage im franquistischen Spanien oder die Situation der ladinischsprachigen bzw. deutschsprachigen Südtiroler in Italien zu nennen, wo beide Volksgruppen Objekt einer langjährigen staatlich induzierten repressiven Assimilationspolitik waren [Csizmadia, Bence: „Herzansliegen Südtirol?“ Die Schutzmachtfunktion Österreichs vor und nach der Streitbeilegungserklärung im Vergleich, unv. Masterarbeit, Andrassy Universität Budapest, 2016]-

¹⁴ Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation: Diaspora Politics and Kin-state Nationalism in Hungary*. New York: Palgrave MacMillan, 2010, S. 26.; Bárdi Nándor: *Ismeretlen szomszéd. Magyarságpolitika 1989-2009* [Unbekannter Nachbar. Ungarntumspolitik 1989-2009], in: Academia.edu, 2010, unter: https://www.academia.edu/5754616/2010.04.14._Magyarsagpolitika_1989_utan (Stand: 21.07.2014), S. 9.

¹⁵ Zwei äußerst symbolische Fallbeispiele hierfür sind zum einen die Politik des rumänischen kommunistischen Machthabers Nicolae Ceaușescu ab 1972 sowie jene von Slobodan Milošević ab 1987, welche die Mehrheitsbevölkerungen mit einer nationalistischen Rhetorik gegen die Minderheiten mobilisierten. Mit der zunehmenden Destabilisierung des politischen Systems begannen die Machthaber verstärkt, die Minderheiten als Sündenböcke für die eigenen wirtschaftspolitischen Unzulänglichkeiten zu stigmatisieren, woraufhin die Diktatoren die staatliche Repression gegenüber ebenjenen zunehmend ausweiteten. Im Falle Jugoslawiens stellte dies eine besonders dezidierte Kehrtwende dar, da zuvor unter Josip Broz Tito, als langjähriger kommunistischer Machthaber, ein vorwiegend integrativer Staatscharakter zwischen den Ethnien vertreten wurde.

¹⁶ Im Friedensvertrag von Trianon wurde Ungarn am 4. Juni 1920 dazu verpflichtet, 93.000 km² von seinem ursprünglich 283.000 km² großen Staatsterritorium abzutreten, was den Verlust von über 10,6 Millionen Staatsbürgern bedeutete. Die territoriale Neugliederung nach dem 1. Weltkrieg erfolgte nicht anhand ethnischer und sprachlicher Kriterien. Dies hatte zur Folge, dass 3,3 Millionen ethnische Ungarn sich nach 1920 als Kin-minorities außerhalb der neuen ungarischen Grenzen wiederfanden.

benachbarten Rumänien, begann Budapest in den späten 1970er Jahren seine außenpolitische Zurückhaltung allmählich abzulegen und initiierte 1977 erste öffentliche Gespräche mit den Nachbarstaaten, in denen sie eine Verbesserung der jeweiligen Minderheitenpolitik in den Nachbarländern einforderte. Insbesondere ab Mitte der 1980er Jahre schwenkten die zunächst dezent geäußerten Forderungen in eine offene Kritik gegenüber den Nachbarländern um. Diese Kritik wurde schließlich sogar durch die ungarische Regierung auf internationaler Ebene vor der UN-Generalversammlung vorgebracht.¹⁷ Mit der sich abzeichnenden Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa war jedoch die Lage für die nationalen Minderheiten desolater denn je. Bedingt durch das Aufbrechen eingefrorener ethno-kultureller Spannungen glich die Region in vielen Bereichen einem „nationalistischen Hexenkessel“.¹⁸ Versuche der verschiedenen neuen postsozialistischen Regierungen, die Demokratisierungsprozesse in den frühen 1990er Jahren im Schnellverfahren durchzuführen und so die Staaten in pluralistische liberale Demokratien nach westlichem Vorbild zu verwandeln, waren nur sehr selten von Erfolg gekrönt. Vielerorts kam es stattdessen zu einem Aufblühen des Ethno-Nationalismus.¹⁹ Einer der Hauptleidtragenden dieser Entwicklungen waren erneut die nationalen und ethnischen Minderheiten, deren Situation besonders prekär war. Ihre ko-nationalen Mutternationen bzw. Regierungen waren dementsprechend oft vor die enorme Herausforderung gestellt, dass sie trotz der eigenen schwierigen (wirtschafts-)politischen Erschwernisse Mittel und Wege finden mussten, die Situation der Minderheiten zu verbessern.

¹⁷ Waterbury, *Between State and Nation*, S. 43-45.

¹⁸ Reschke, Brigitte: Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.): *Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung?* Zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung. Bonn: Dietz, 1998, S. 55-68, hier S. 55.

¹⁹ Die jungen Demokratien mussten gleichzeitig eine Demokratisierung, eine wirtschaftliche Liberalisierung sowie eine nachgeholte Nationalstaatsbildung verwirklichen. Insbesondere das Nachholen des jahrzehntlang gewaltsam unterdrückten Nationsbildungsprozesses stellte sich als äußerst schwieriges Unterfangen für die Staaten dar, das zudem ein enormes Konfliktpotential barg. Als Folge der politischen Misserfolge und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Rezession sowie durch die vorhergehende allgemeine Entfremdung zwischen Minderheits- und Mehrheitsbevölkerung während des Sozialismus, setzte in zahlreichen mittel- und osteuropäischen Staaten eine erneute *Ethnisierung* (Stichwort: *ethno-democracy*) der Politik ein. [Merkel, Wolfgang: *Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa*. in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 48, 2007, H. 3, S. 413-433, hier S. 414; Van Pieter, Duin / Polackova, Zuzana: *Democratic renewal and the Hungarian minority question in Slovakia. From populism to ethnic democracy?*, in: *European Societies*, Jg. 2, 2000, H. 3, S. 335-360, hier S. 339f].

2.2. Akteure und Handlungsformen des Kin-state Engagements

2.2.1. Akteure

Um das außenpolitische Auftreten der ungarischen Regierungen im Hinblick auf die Ungarn jenseits der Grenzen verstehen und analysieren zu können, ist es zunächst notwendig, kurz auf wesentliche theoretische Faktoren einzugehen.

Kin-state Politik ist in den vergangenen Jahrzehnten grundlegenden Wandlungsprozessen ausgesetzt gewesen. Ein Hauptaspekt ist die massive Komplexitätszunahme außenpolitischer Rahmenbedingungen, welche insbesondere durch das Hinzukommen neuer Akteure und Handlungsebenen bedingt ist. Basierend auf dem Grundkonzept des *triadischen Nexus* nach Roger Brubaker sind die wesentlichen Hauptakteure der Kin-state Politik die *Kin-minorities*, die *Kin-states* und die *Nationalizing states*. Obgleich Brubakers Konzept nach wie vor seine Legitimität besitzt, ist es notwendig, dieses aufgrund der zunehmenden Supranationalisierung des politischen Institutionensystems zu erweitern. Als vierte Akteursgruppe werden daher *International Organizations* eingeführt. Alle vier Akteursgruppen sollen im Folgenden kurz erläutert werden.

Die Kin-minorities: Unter dem Sammelbegriff der *Kin-minorities* werden verschiedene Arten von ethnischen Minderheiten verstanden, die als migrationsbedingte Diasporaminderheiten oder als nationale Minderheiten aufgrund historischer Gegebenheiten nicht auf dem Staatsgebiet ihrer *Mutternation* leben.²⁰ Trotz der sich daraus ergebenden vollkommen unterschiedlichen Rahmenbedingungen, mit denen die Minderheiten konfrontiert sind, vereint sie die Eigenschaft, dass sie aufgrund eines ethno-kulturellen Verbundenheitsgefühls mit ihrer Mutternation die Beziehungen zu dieser aufrechterhalten und pflegen.²¹ Die gleichzeitige rechtliche beziehungsweise soziale Integration der Minderheiten in den neuen Heimatstaaten (nationalizing-state) hat weitreichende Konsequenzen für die Selbstreflexion der Minderheiten. Sie entwickeln oft ein sehr differenziertes und komplexes Loyalitäts- und Identitätsverständnis. So empfinden sie sich meist nicht nur als Angehörige der politischen Nation im beheimateten Staat und als Mitglied ihrer transnationalen Kulturnation (Kin-state), sondern besitzen darüber

²⁰ Pogonyi, Szabolcs / Kovács, Mária M. / Körtvélyesi, Zsolt: The Politics of External Kin-state Citizenship in East Central Europe. in: EUDO Citizenship Observatory, Nr. RSCAS/EUDO-CIT-Comp., 2010, H. 6, S. 1-29, hier S. 7.

²¹ Dieses ethno-kulturelle Verbundenheitsgefühl, welches sich aus sprachlicher, kultureller oder ethnischer Gemeinsamkeit mit der „Mutternation“ ergibt, ist die Folge einer bewussten Entscheidung der Minderheit, sich ihrer Besonderheiten bewusst zu sein/bleiben und durch Reproduktion dieser ethno-kulturellen Eigenschaften dem Status als Minderheit Rechnung zu tragen. [Toggenburg / Rautz, ABC des Minderheitenschutzes, S. 261-263].

hinaus meist auch ein genuin regionales Identitätsverständnis.²² Ebenso soll die Gruppe der Minderheiten nicht als eine homogene und statische Gemeinschaft betrachtet werden, sondern stattdessen als eine Akteursgruppe, die sich in ihrem Handeln und in ihrem Selbstverständnis stets wandelnden endogenen und exogenen politischen Rahmenbedingungen anpasst. Ist die innenpolitische Konstellation beispielsweise durch eine assimilatorische beziehungsweise diskriminierende/marginalisierende Minderheitenpolitik seitens des *nationalizing-state* gekennzeichnet, kann die Minderheit ein antagonistisches Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung entwickeln, welches eine erhebliche Eigendynamik erfahren kann. So kann dieses Verhältnis im Extremfall sogar so stark belastet werden, dass es zu einer gewalttätigen Sezession kommt. Demgegenüber kann die Schaffung von positiven Rahmenbedingungen dazu beitragen, dass die Kin-minorities, etwa durch eine adäquate Integration in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft des *nationalizing-state*, maßgeblich zur wirtschaftlichen Prosperität und politischen Stabilität beitragen.²³ Neben dieser endogenen Dimension wird die Haltung der Minderheiten auch maßgeblich von exogenen Faktoren, wie etwa durch die politische Agitation des Kin-states, beeinflusst. So kann im Falle einer externen Mobilisierung oder Demobilisierung durch den Kin-state erreicht werden, dass die Minderheitenbevölkerung eine antagonistische oder kooperative Haltung²⁴ zu ihrem *nationalizing-state* einnimmt. Die faktische Beeinflussbarkeit der Minderheiten ist jedoch von zahlreichen Faktoren, wie etwa vom transnationalen Identitäts- und Loyalitätsempfinden, der generellen politischen Mobilisierbarkeit der Minderheiten oder zahlreicher anderer Aspekte abhängig.

Die Kin-states: Entsprechend ihrem Status als „Mutternation“ der ko-nationalen Minderheiten zeichnen sich die Kin-states durch eine spezielle Verantwortungshaltung gegenüber ihren

²² Szarka, László: A kisebbségek helye a magyar nemzetfogalomban a 21. század elején [Der Platz der Minderheiten im ungarischen Nationsbegriff zu Beginn des 21. Jahrhunderts], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Europában*, Budapest: Gondolat Kiadó, 2007, S. 130-153, hier S. 136.

²³ Göllner, Ralf Thomas: Minderheitenschutz als Kooperationsstrategie, in: Vogt, Matthias Theodor et. al. (Hrsg.): *Minderheiten als Mehrwert*, in: *Schriften des Collegium Pontes*, Bd. 6, Frankfurt am Main et. al.: Peter Lang, 2010, S. 116-129; Nagle, John: Does Having a Kin State Lessen the Likelihood of Minorities Engaging in Secessionist Mobilization? An Analysis of the Moderating Influence of Kin States, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, Jg.19, 2013, H. 3, S. 287-309, hier S. 299].

²⁴ Dies kann dazu führen, dass die Minderheiten im Falle einer antagonistischen Mobilisierung durch ihren Kin-state, zum Beispiel durch Unterstützung irredentistischer Ideologien, die Sezession und den darauffolgenden Anschluss an ihre Mutternation verfolgen. Gleichzeitig kann die exogene Ermunterung zur innerstaatlichen Kooperation dazu führen, dass die Minderheiten zunehmend als „Brücke zwischen Staaten“ fungieren und so eine „Atmosphäre der Toleranz und des Dialogs“ schaffen. [OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) (2008): *The Bolzano / Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*. Den Haag, OSCE High Commissioner on National Minorities, S. 1].

Angehörigen aus. Diese Verantwortungshaltung ist jedoch keine „ethnographische Kategorie“, welche sich „automatisch“ aufgrund etwaiger ethno-kultureller Gemeinsamkeiten ergibt, sondern erfordert einen aktiven Repräsentationsanspruch seitens des Staates.²⁵ Die faktische Ausgestaltung dieses Repräsentationsanspruchs, also die Kin-state Politik als solche, wird dabei meist durch das nationale Selbstverständnis des Staates geprägt. Im Kontext des eigenen nationalen Selbstverständnisses bestimmt dabei der Kin-state für sich, welche Rolle und Bedeutung die ko-nationalen Angehörigen für den eigenen Nationsbildungsprozess einnehmen. Demgemäß erfolgt auch die anschließende Einordnung der Kin-state Politik in die außenpolitische Prioritätenhierarchie der Mutternation. So kann dieses Engagement der Mutternation von der symbolischen Solidaritätsbekundung über politische und/oder finanzielle Unterstützung bis hin zur militärischen Intervention reichen. Betroffene oder direkte Adressaten des Kin-state Engagements können die nationalizing states, die dort beheimateten ko-nationalen Minderheiten oder die Internationalen Organisationen als „neuer“ Akteur sein. Entsprechend der bereits erwähnten stark reziproken Prägung der Beziehungsmuster kann das Engagement des Kin-states dementsprechend gleichzeitig mehrere Akteure tangieren und als Konsequenz diese in das Beziehungsgeflecht involvieren.²⁶ Neben der bereits erwähnten direkten Adressierung der ko-nationalen Angehörigen bedient sich der Kin-state auf bi- oder multilateraler Ebene meist klassischer außenpolitischer Instrumentarien. Mit dem fortschreitenden Kompetenzzuwachs der Internationalen Organisationen in Europa erfuhr die Kin-state Politik in den vergangenen Jahrzehnten eine erhebliche Diversifizierung ihrer politischen Ansätze. So neigen Kin-states dazu, neben der klassischen bilateralen Adressierung der nationalizing states ebenso den Kontakt mit Internationalen Organisationen zu suchen, um den Interessen auf multilateraler Ebene Geltung zu verschaffen.²⁷

Die Nationalizing states: Bedingt durch ihre ethnographische Ausgangslage sind die *nationalizing states* vor die Herausforderung gestellt, neben dem kontinuierlichen Vorantreiben ihres eigenen Nationsbildungsprozesses auch die ethno-kulturelle Reproduktion der dort

²⁵ Brubaker, Rogers: National Minorities. Nationalizing States and External National Homelands in the New Europe, in: *Deadalus*, 1995, H. 2, S. 107-132, hier S. 110f.

²⁶ Ein Beispiel hierfür ist etwa, wenn die Mutternation eine direkte Unterstützung der Kin-minorities ohne vorherige Konsultationen mit dem nationalizing state durchführt. Dies wird oftmals seitens der nationalizing states als Angriff auf die nationale Souveränität empfunden, was meist einen diplomatischen Konflikt zur Folge hat. Die Kin-state Politik wird infolgedessen zu einem transnationalen Politikum und das Beziehungsgeflecht wird durch den nationalizing state als Akteur erweitert.

²⁷ Davis, David R. / Moore H. Will: Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behavior, in: *International Studies Quarterly*, Jg. 41, 1997, H.1, S. 171-184, hier S. 173.

beheimateten Minderheiten zu fördern.²⁸ Obwohl diese Prozesse per se keinen Widerspruch bedeuten müssen, ist die Integration dieser parallel ablaufenden Identitätsbildungsprozesse nach wie vor Auslöser heftiger politischer Konflikte. Oft besteht in vielen Fällen weiterhin die Auffassung, dass etwaige politische Zugeständnisse an Minderheiten mit einer Bedrohung der eigenen „nationalen Souveränität“ gleichzusetzen sind. Nationalistische Parteien nutzen zudem das Thema im innenpolitischen Diskurs oftmals erfolgreich als politisches Mobilisierungsinstrument der eigenen Wählerschaft. Der daraus resultierende politische Erfolg dieser Parteien, oftmals eine direkte Konsequenz des bereits erwähnten sozialistischen Erbes, hat zur Konsequenz, dass der Minderheitenschutz in Mittel- und Osteuropa, trotz seiner insgesamt positiven Entwicklung in einzelnen Ländern, immer wieder Rückschritte erlebt.²⁹ Allgemein lässt sich zudem feststellen, dass zahlreiche *nationalizing states* trotz ihrer konstituierten Selbstverpflichtung zum Schutz von Minderheiten, etwa im Rahmen ihrer nationalen Verfassungen oder internationalen Abkommen, in der Realität dieser Verpflichtung nicht annähernd gerecht werden.³⁰ Erfolgt jedoch aufgrund der Minderheitenlage eine Intervention seitens des Kin-states, wird diese meist als direkter Eingriff in die nationale Souveränität des Staates erachtet, was oftmals einen handfesten zwischenstaatlichen Konflikt zur Folge hat.³¹

International Organizations (IOs): Bedingt durch die zunehmende internationale politische und wirtschaftliche Integration der Nationalstaaten erfahren Internationale Organisationen einen enormen Kompetenzzuwachs. Diese Tendenz lässt sich in Europa auch im Bereich des Minderheitenschutzes zunehmend feststellen. So sind Internationale Organisationen wie der Europarat oder die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und

²⁸Stamatopolou, Elsa: Protection of National Minorities and Kin-states: An International Perspective. in: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state. Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 60-76, hier S. 60-63.

²⁹ Ein Beispiel für solche Rückschritte sind etwa Regierungsbeteiligungen von nationalistischen Parteien wie die der Slowakischen Nationalpartei (sk: Slovenská národná strana; SNS), die sowohl in der Regierung Vladimír Mečiar (1994-1998) wie auch in der Regierung Robert Fico (2006-2010) Regierungsverantwortung übernahm. Während dieser Legislaturperioden kam es zu heftigen Konflikten zwischen den ungarischen Minderheiten und der Regierung, die oftmals eine erhebliche Verschlechterung ihrer Minderheitenlage nach sich zog.

³⁰ Pan, Christoph / Pfeil, Beate Sybille (Hrsg.): Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen. 2. überarb. & akt., Wien / New York: Springer, 2006, S. 19.

³¹ Die Arten und Ausprägungen der ausgelösten Eskalationen sind von einer solchen Vielfalt geprägt, dass auf diese im Folgenden nicht näher eingegangen werden kann. Bedingt durch die Reziprozität der Akteurshandlungen unterliegen die Konflikte äußerst dynamischen Wandlungsprozessen, wodurch aus einem latenten diplomatischen Konflikt innerhalb kürzester Zeit ein militärischer Konflikt entspringen kann. Ein Beispiel für eine solche Dynamik ist hierbei der seit 2013 anhaltende Konflikt in der Ukraine, im Rahmen dessen der anfängliche diplomatische Disput zwischen der Ukraine und Russland über die Lage der russischen Minderheitenbevölkerung innerhalb kürzester Zeit in eine militärische Annexion der Krim seitens der russischen Armee eskalierte.

partiell auch die Europäische Union zu zunehmend bedeutenden Akteuren im internationalen Minderheitenschutz geworden.³²

Im Gegensatz zu ihrer ursprünglichen Funktion als Konsultationsforen der Staaten mit rudimentär ausgeprägten Kompetenzen,³³ haben sich die europäischen IOs zunehmend zu Akteuren entwickelt, die durch ihre völkerrechtliche³⁴ oder *primärrechtliche* Legitimierung³⁵ zunehmend autark auf die Mitgliedsstaaten einwirken können. Obwohl Einflussmöglichkeiten auf nationalstaatliche Politikfelder und Prozesse zwar durchaus zu tiefgreifenden Veränderungen in den politischen Systemen der europäischen Nationalstaaten geführt hat, muss jedoch konstatiert werden, dass dieser Entwicklungsprozess im Rahmen des Minderheitenschutzes weitaus geringere Ausmaße hat als in den übrigen Bereichen. Bedingt durch ihre exklusiv völkerrechtliche Legitimität hat etwa die OSZE wie auch der Europarat kein „Durchgriffsinstrument“ auf nationales Recht, wodurch diese nicht in der Lage sind etwaige tiefgreifende Verletzungen von Minderheitenrechten zu beenden. So hat beispielsweise auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hinsichtlich seiner rechtlichen Bindungswirkung keine sogenannte „kassatorische Wirkung“.³⁶ Selbst die Europäische Union, deren Primärrecht in der Normenhierarchie über nationalem Verfassungsrecht steht, konnte bei der Durchsetzung eigener Minderheitenschutzstandards gegenüber den Mitgliedsstaaten nur sehr bescheidene Erfolge verzeichnen.³⁷ Obzwar die Internationalen Organisationen bei der

³² Diese Entwicklungen machen dementsprechend auch eine Erweiterung des Brubaker'schen Konzeptes notwendig, da die Integration in Europa bereits ein solches Ausmaß erreicht hat, dass eine Ausblendung des internationalen Faktors zu einer verzerrten Wiedergabe der realpolitischen Lage führen würde. [Galbreath, David J. / McEvoy, Joanne: European Integration and the Geopolitics of National Minorities, in: *Ethnopolitics*, Jg. 9, 2010, H. 3-4, S. 357-377, hier S. 358-361].

³³ Bis zum Anfang der 1990er Jahre existierten in Europa keine genuin minderheitenspezifischen Abkommen zwischen den Staaten. Der erste Schritt erfolgte diesbezüglich im Jahr 1990 im Rahmen der OSZE mit dem *Dokument von Helsinki* (Art. 23 KSZE-Dokument von Helsinki) sowie zwei Jahre später mit dem *Kopenhagener Dokument* (Art. 30-37 KSZE-Kopenhagener Dokument).

³⁴ Völkerrechtliche Meilensteine waren etwa die durch den Europarat verabschiedete *Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen* von 1992 oder das *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten* (RSNM) von 1998.

³⁵ Minderheitenspezifische Bestandteile des EU-Primärrechts sind etwa in Art. 2 EUV i.V.m. Art. 7 EUV zu finden, in dessen Rahmen der Minderheitenschutz als unumstößliches Grund- und Menschenrecht konstituiert wird. Ein etwaiger Verstoß gegen die Bestimmung kann dabei im Extremfall sogar zu einem Entzug der nationalstaatlichen Mitgliedsrechte im Rat der Europäischen Union führen. Um eine größere Handlungsfreiheit für die EU zu garantieren, wird dieser durch das EU-Primärrecht zudem die Kompetenz zugestanden, dass die Union weitere Richtlinien zum Ausbau des Minderheitenschutzes verabschieden kann (Art. 19 AEUV). Ebenso lassen sich weitere primärrechtliche Bestimmungen in der *Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Art. 21 - 22 GRCh) sowie in der Europäischen Konvention für Menschenrechte (Art. 14 EMRK i.V.m. Art. 6 EMRK) als integrierter Rechtsbestand des EU-Rechts finden.

³⁶ Die fehlende „kassatorische Wirkung“ bedeutet, dass eine Entscheidung des EGMR die Rechtskraft einer nationalen gerichtlichen Entscheidung nicht beseitigen kann.

³⁷ Während im Zuge der EU-Osterweiterungsprozesse von 2004 partielle, aber leider auch nur temporäre, Erfolge bei der Verbesserung des nationalstaatlichen Minderheitenschutzes erreicht wurden, wie etwa bei der Slowakei, fallen die Erfolge bei der Durchsetzung von Minderheitenschutzstandards gegenüber bestehenden

Europäisierung des Minderheitenschutzes insgesamt nur eingeschränkt Erfolge aufweisen können, gibt es dennoch „Teilerfolge“. Durch die Ausübung politischen Drucks konnten sie in verschiedenen Fällen mithilfe ihrer jeweils eigenen Instrumentarien Mitgliedsstaaten zu politischen Zugeständnissen bewegen.³⁸ Diese Instrumentarien werden seitens der Kin-states vermehrt als Druckinstrument entdeckt, indem sie immer öfter auf Kapazitäten der IO zurückgreifen, um ein internationales Agenda Setting in eigener Sache zu betreiben. Die daraus resultierende intensive Kooperation zwischen den Akteuren wird mit großer Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass die IOs in Zukunft auch im Bereich des Minderheitenschutzes eine Ausweitung ihrer Kompetenzbereiche erfahren werden.

2.2.2. Aktionsmuster und Formen des Kin-state Engagements

Das Kin-state Engagement eines Staates kann in drei Grundformen der Verantwortungsausübung untergliedert werden. Diese sind die *unterstützende*, die *partizipative* sowie die *integrative* Form des Kin-state Engagements. Obwohl jedes der drei Aktionsmuster unterschiedliche Politikansätze verfolgt, ist allen drei Varianten das Grundprinzip gemeinsam, dass sie eine grundsätzliche Besserstellung der ko-nationalen Minderheiten in den *nationalizing states* verfolgen.

Tabelle 1: Erweiterte Typologie des Kin-state Engagements von Csilla Hatvany

Typ	<i>Politik der Unterstützung</i>	<i>Politik der Partizipation</i>	<i>Politik der Integration</i>
Instrumente	Verfassung	Zuwendungs-gesetz	Staatsbürgerschaft & Wahlrecht
Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verankerung der Verantwortlichkeit in der Verfassung in einfachen Gesetzen und in völkerr- 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesetzliche finanzielle Unterstützung ▪ Schaffung eines 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Extraterritoriale Staatsbürgerschaft ▪ Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft

Mitgliedsstaaten noch erheblich geringer aus. Dies ergibt sich aus dem Umstand heraus, dass das gesamte EU-Primärrecht lediglich ein allgemeines Diskriminierungsverbot gegenüber Minderheiten konstituiert. Die Bereitstellung von fördernder positiver Diskriminierung oder die Konstituierung von kollektiven Minderheitenrechten lassen sich jedoch nicht im Primärrecht finden. Dies hat zur Folge, dass sich die daraus ergebende nationalstaatliche Umsetzung von Minderheitenschutzstandards hinsichtlich des Umfangs und der Qualität in einem begrenzten Rahmen entfaltet [Guliyeva, Gulara: *Joining Forces or Reinventing the Wheel? The EU and the Protection of National Minorities*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Jg. 17, 2010, H. 2, S. 287-305, hier S. 290-293; Kochenov, Dmitry: *A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection*, in: *Boston College International and Comparative Law Review*, Jg. 31, 2008, H.1, S. 1-53, hier S. 26].

³⁸ Die Ausübung des politischen Drucks erfolgt bei den einzelnen Institutionen auf vollkommen unterschiedlichen Ebenen. Bei der EU erfolgt diese durch nicht verbindliche Resolutionen des Europäischen Parlaments, beim Europarat durch die Staatenbeschwerde (Art. 33 EMRK) oder durch Individualbeschwerde (Art. 34 EMRK) oder bei der OSZE durch den Hohen Kommissar für nationale Minderheiten (Art. 23 KSZE-Dokument von Helsinki) als sogenannten „institutionellen Frühwarnmechanismus“ [Guliyeva, Gulara: *Joining Forces or Reinventing the Wheel?*, S. 289].

	<p>echtlichen Verträgen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Symbolische Unterstützung 	<p>rechtlichen Sonderstatus</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Partielle Integration in die Staatsstrukturen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (Differenzierte) Integration in das Wahlrecht
--	---	---	---

Quelle: Hatvany, Csilla: Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus. Möglichkeiten der Staatenverantwortlichkeit gegenüber der Kin-minority innerhalb der liberalen Ansätze der Multikulturalismus-Debatte, Diss., Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 2010, S. 47; Eigene erweiterte Darstellung.

Das Kin-state Engagement der Unterstützung: Entscheidet sich ein Kin-state, eine Verantwortungshaltung gegenüber seinen ko-nationalen Volksgruppen einzunehmen, so erfolgt dies meist durch Setzung eines symbolischen Zeichens der Unterstützung.³⁹ Neben allgemeinen außenpolitischen Solidaritätsbekundungen seitens der Regierungen wird diese Verantwortungsübernahme meist rechtlich kodifiziert. Ziel dieses Engagements ist es, nicht nur einen allgemeinen normativen, sondern auch einen rechtlich verbindlichen Handlungsauftrag gegenüber der eigenen Regierung und auch nachfolgenden Regierungen zu stipulieren. Damit soll auch das Fundament für ein längerfristiges und kontinuierliches Engagement gelegt werden.⁴⁰ Diese Kodifizierung erfolgt einerseits auf innerrechtlicher Ebene, etwa in Form der Verfassung oder im Rahmen einfacher Gesetze, und andererseits auf völkerrechtlicher Ebene, etwa im Rahmen von bi- oder multilateralen Abkommen. Bedingt durch die Funktion der Verfassung als zentraler Rechtsbestand eines Staates, welcher nicht nur die Verfasstheit des Staates als solche, sondern auch die normativen Prinzipien dieser Verfasstheit widerspiegelt, kommt ihr im Rahmen des Engagements der Unterstützung eine zentrale Rolle zu.⁴¹ So wird in dieser nicht nur die nationale Identität des Staates, etwa im Rahmen der Präambel, konstituiert, sondern sie dient unter anderem auch als normativer „Kompass“ und Legitimationsgrundlage für die Ausgestaltung der Kin-state Politik.⁴² Dementsprechend lassen sich in zahlreichen europäischen Verfassungen, die ko-nationale Minderheiten aufweisen, normative Verpflichtungen zum Schutz dieser finden.⁴³ Neben der konstitutionellen

³⁹ Trócsányi, László: The Regulation of External Voting at National and International Level, in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 13-24, hier S. 18-19.

⁴⁰ Obwohl sich der Staat zwar normativ und symbolisch einer Verantwortungshaltung gegenüber seinen ko-nationalen Angehörigen verpflichtet, geht damit noch kein spezifisch formulierter Handlungsauftrag einher. Die Selbstverpflichtung des Staates zu einer etwaigen finanziellen oder rechtlichen Unterstützung wird stattdessen meist durch anderweitige spezifische Gesetze geregelt. Diese sind jedoch meist Bestandteil der Kategorie des partizipativen oder integrativen Kin-state Engagements.

⁴¹ Hatvany, Legitimität von Ki-state Politik im Liberalismus, S. 130.

⁴² Sulyok, Márton: Priorities for Kin-state Policies within Constitutions. in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 231-239, hier S. 232-233.

⁴³ Siehe: Art. 10 Kroatische Verfassung (1991); Art. 49 Makedonische Verfassung (1991); Art. 6 Polnische Verfassung (1997); Art. 7 Rumänische Verfassung (1991); Art. 7a Slowakische Verfassung (2001); Art. 5

Verantwortungsübernahme kodifizieren die Staaten ihre normative Selbstverpflichtung gegenüber den Minderheiten auch in Gestalt von bi- oder multilateralen völkerrechtlichen Abkommen. Wenngleich die völkerrechtliche Implikation von Minderheitenschutzbestimmungen keineswegs eine „neue“ Entwicklung innerhalb des Kin-state Engagements ist,⁴⁴ hat die Anzahl solcher Abkommen in den letzten Jahrzehnten zugenommen. Inhalt der bilateralen Abkommen ist eine Vielzahl an Bestimmungen, die neben der gegenseitigen Verpflichtung zur Respektierung und Ausgestaltung eines adäquaten Minderheitenschutzes auch wirtschaftliche, kulturelle oder politische Kooperationsvereinbarungen miteinschließen. Diese Kooperationsvereinbarungen dienen dem Zweck, dass neben den Verpflichtungen auch handfeste Vorteile Gegenstand der Vertragswerke sind, um bestmögliche „win-win“-Situationen für beide Vertragspartner zu generieren. Die Wirkungskraft sowie der Erfolg solcher Abkommen ist jedoch aufgrund ihres völkerrechtlichen Charakters meist integral von der Kooperationsbereitschaft der nationalizing states abhängig.

Das Kin-state Engagement der Partizipation: Da Kin-minorities aufgrund ihrer fremdstaatlichen Staatsangehörigkeit dem direkten Wirkungskreis des Kin-states weitgehend entzogen sind, ist dieser vor die Herausforderung gestellt, neue Mittel und Wege der ko-nationalen Unterstützung zu finden.⁴⁵ Hauptintention dieses Politikansatzes ist es, die Minderheiten nicht durch staatsrechtliche Integration in die politische Gemeinschaft zu unterstützen, sondern sie durch normative Gleichstellung als gleichwertige Partner in den „nationalen Diskurs“ einzubinden. Damit sollen die Minderheiten trotz fehlenden rechtlichen Status in die politische Entscheidungsfindung oder in den allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs eingebunden werden.⁴⁶ Um diese Partizipation zu ermöglichen, muss im Vorfeld zunächst das kulturelle Fortbestehen der Minderheiten sichergestellt werden. Die Unterstützung ihrer kulturellen Reproduktion erfolgt meist durch sogenannte *Zuwendungsgesetze*, durch

Slowenische Verfassung (1991); Art. 12 Ukrainische Verfassung (1996) [Pogonyi, Szabolcs / Kovács, Mária M. / Körtvélyesi, Zsolt: *The Politics of External Kin-state Citizenship in East Central Europe*, S. 3.]

⁴⁴ Als bekannteste völkerrechtliche „Vorläufer“ sind hierbei das Abkommen zwischen Finnland und Schweden über den Status der Åland Inseln oder das sogenannte Gruber-DeGasperi Abkommen zwischen Österreich und Italien von 1946 zu nennen.

⁴⁵ Dies setzt natürlich voraus, dass der Kin-state den Status quo des nationalizing states akzeptiert und nicht versucht, diesen zu umgehen, indem er etwa die eigene Staatsbürgerschaft an die ko-nationalen Gruppen vergibt und diese zu „vollwertigen“ Mitgliedern der eigenen politischen Gemeinschaft erhebt. Die extraterritoriale Vergabe der Staatsbürgerschaft stellt dabei ein politisch oftmals „heikles“ Thema dar, da diese Maßnahme seitens der nationalizing states oftmals als direkter „Angriff“ auf die eigene territoriale Integrität angesehen wird. [OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) (2008), *The Bolzano / Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, S. 7].

⁴⁶ Hatvany, Csilla, *Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus*, S. 44f.

welche die Minderheiten in den Genuss finanzieller oder sozialer Unterstützung durch den Kin-state kommen.⁴⁷ Um einen Missbrauch der finanziellen Unterstützung, etwa in Form von *ethno-business*, bereits im Vorfeld zu vermeiden, werden durch den Staat erhebliche Vorkehrungen wie etwa spezifische Selektions- und Kriterienkataloge getroffen, damit der Adressatenkreis auf die gewünschte ko-nationale Minderheitengruppe beschränkt werden kann.⁴⁸ Wichtigste Elemente solcher Kataloge sind neben der *fremden Staatsbürgerschaft* die *identitäre Zugehörigkeit zur (Kultur-)nation* sowie der *ausländische Wohnsitz*.⁴⁹

Zur Förderung der kulturellen Reproduktion steht im Fokus dieses Politikansatzes die sprach-, kultur- und bildungspolitische Förderung der Minderheiten,⁵⁰ da diese Politikansätze von den nationalizing states meist vernachlässigt werden.⁵¹ So wird im Rahmen der Kin-state Förderung entweder der Ausbau von Bildungs- und Kulturinstitutionen für die Minderheiten selber gefördert oder man versucht, den Minderheiten den Zugang zum eigenen innerstaatlichen Kultur- und Bildungswesen zu erleichtern. Beide Ansätze sollen primär der Stärkung der transnationalen Bindung dienen.⁵² Da die Förderung des Kulturwesens meist als vergleichsweise konfliktfreies Kin-state Engagement betrachtet wird, erfolgen die Bestrebungen meist unter der expliziten Duldung der nationalizing states und werden sogar

⁴⁷ Solche Zuwendungsgesetze lassen sich in so gut wie allen Staaten mit ko-nationalen Minderheiten finden, wie etwa Bulgarien, Griechenland, Italien, Litauen, Österreich, Polen, Russland, Serbien, Slowakei, Slowenien, Ukraine oder Ungarn. [Pogonyi, Szabolcs / Kovács, Mária M. / Körtvélyesi, Zsolt, *The Politics of External Kin-state Citizenship in East Central Europe*, S. 2; Wiesbrock, Anja / Gajda, Anna, *Maintaining Ethnic Ties in the Process of EU Enlargement*, S. 405].

⁴⁸ Als Folge des Kriterienkatalogs erhalten die Kin-minorities einen rechtlichen Sonderstatus, sodass diese zwar nicht *de jure* aber *de facto* staatsrechtlich zu einer dritten Gruppe, neben der Gruppe der Ausländer und Staatsbürger, werden. [Lantschner, Emma / Medda, Roberta: *Bilateral Approach To The Protection of Kin-minorities*, in: *European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state*. Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 76-96, hier S. 85].

⁴⁹ Während mit dem Kriterium der fremden Staatsbürgerschaft erreicht werden soll, dass lediglich Kin-minorities und nicht das im Inland lebende Staatsvolk in den Genuss von staatlicher (finanzieller) Unterstützung kommen, muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass diese Unterstützung nicht gegenüber sonstigen Angehörigen der nationalizing states geleistet wird, welche keinen Bezug zum Kin-state aufweisen. Um diese Identität nachweisen zu können, verlangen einzelne Staaten wie Bulgarien, Ungarn, Polen oder Slowakei einen etwaigen Sprach- und Wissenstest, mithilfe dessen das „nationale Bewusstsein“ der Person nachgewiesen werden soll. Einzelne Staaten, wie etwa Polen, Slowakei oder Slowenien, verlangen darüber hinaus den Nachweis von Dokumenten, mit denen die historische ethno-kulturelle Abstammung des Individuums belegt werden soll. Um die Auslösung einer massiven Abwanderungsbewegung der Kin-minorities in das Mutterland zu vermeiden, wird zudem meist die Unterstützung mit der Auflage verknüpft, dass die Minderheiten ihren Wohnsitz in den Gebieten beibehalten müssen [Wiesbrock, Anja / Gajda, Anna: *Maintaining Ethnic Ties in the Process of EU Enlargement*, S. 415-418; Hatvany, Csilla: *Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus*, S. 151-153].

⁵⁰ Lantschner, Emma / Medda, Roberta: *Bilateral Approach To The Protection of Kin-minorities*, S. 85-86.

⁵¹ Sorgt der nationalizing state nicht für eine minderheitenspezifische institutionelle Ausgestaltung des Kultur- und Bildungswesens, welche jedoch in den meisten Fällen mit erheblichen staatlichen Mehrausgaben verbunden ist und dadurch oftmals unterlassen wird, mangelt es den Minderheiten am notwendigen Instrumentarium, um ihre sprachliche beziehungsweise kulturelle Assimilation zu stoppen.

⁵² Hatvany, Csilla: *Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus*, S. 155.

konkret gefördert. Dies ist durch den Umstand bedingt, dass die Kosten für die bildungspolitische und kulturelle Förderung dadurch an den Kin-state „outgesourct“ werden, wodurch keine anfallende „Sonderbelastung“ des eigenen Staatshaushalts erfolgt. Während die kulturelle Förderung der ko-nationalen Angehörigen eine derart große Akzeptanz genießt, dass auch Internationale Organisationen wie die OSZE diese Förderpolitik explizit unterstützen,⁵³ ist das Zugeständnis von Partizipationsmöglichkeiten der Kin-minorities an verschiedenen Bereichen des Staatswesens im Kin-state weitaus konfliktbeladener. Insbesondere Maßnahmen wie etwa die Aufnahme der Minderheiten in das Gesundheits- und Rentensystem, die präferentielle Vergabe von Arbeitsgenehmigungen oder Erleichterungen bei der Einreise für die Kin-minorities werden durch die nationalizing states als Versuche der graduellen Herauslösung der Minderheiten aus deren exklusiver Hoheitsgewalt gewertet.⁵⁴ Wenngleich dieses Instrument der erleichterten Einreise für die ko-nationalen Angehörigen ein effektives Mittel ist, um den transnationalen Kontakt zu stärken, sind etwa EU-Mitgliedsstaaten mit EU-Außengrenzen mit weiteren Herausforderungen konfrontiert. So kollidieren oftmals die intendierten nationalstaatlichen Einreiseerleichterungen mit den allgemeinen Einreisebestimmungen der EU gegenüber Drittländern, die eine positive Diskriminierung der ko-nationalen Minderheiten oftmals verunmöglichen.⁵⁵

Das Kin-state Engagement der Integration: Als dritte und tiefgreifendste Form des friedlichen Kin-state Engagements gilt die Eingliederung der Kin-minorities in die politische Gemeinschaft. Mit der Vergabe der Kin-state Staatsbürgerschaft an die ko-nationalen Minderheiten soll eine erhebliche Stärkung des transnationalen Zusammenhalts erreicht werden. Ebenso soll es zu einer substanziellen Erweiterung der Schutzmöglichkeiten seitens des Kin-states führen. So hat der Staat die Möglichkeit, gegenüber seinen neu gewonnenen Staatsbürgern einen umfänglichen diplomatischen/konsularischen Schutz zu gewährleisten. Dies kann im Konfliktfall zu einer grundsätzlichen rechtlichen, aber auch normativen Stärkung

⁵³ So wird diese kulturelle Förderung auch seitens des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE als evidenten Recht der Kin-states postuliert. [OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) (2008): *The Bolzano / Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*, S. 9].

⁵⁴ Wiesbrock, Anja / Gajda, Anna: *Maintaining Ethnic Ties in the Process of EU Enlargement*, S. 41 ff

⁵⁵ Während das Schengener Abkommen den Staatsbürgern der Signatarstaaten zwar das Recht zugesteht, sich innerhalb des Schengenraums frei zu bewegen, werden die Staaten gleichzeitig dazu verpflichtet, im Zuge ihrer Rechtsharmonisierung auf zahlreiche Ausnahmeregelungen bei ihrer Visapolitik, wie etwa die Sonderregelungen für die Kin-minorities, zu verzichten. Dies hat bei Staaten wie etwa Ungarn oder Kroatien dazu geführt, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der eigenen Minderheiten schlagartig außerhalb des Schengenraums wiederfanden und aufgrund der erschwerten neuen Einreisebestimmungen mit erheblichen Komplikationen bei der Einreise konfrontiert waren.

seiner Verantwortungshaltung führen.⁵⁶ Die extraterritoriale Ausdehnung der Staatsbürgerschaft wird gleichzeitig durch den nationalizing state meist als Versuch des Kin-state gewertet, die exklusive Hoheitsgewalt über Teile des eigenen Staatsvolks zu beschränken. Als besonders kritisch wird dabei die angebliche Aufweichung des genuinen Rechtsverhältnisses zwischen Bürger und Staat sowie die daraus resultierende externe Infragestellung der bürgerlichen Loyalität zum Staat angesehen.⁵⁷ Die damit einhergehende Vervielfachung der staatsbürgerschaftlichen Rechtsbeziehungen wird durch die nationalizing states in Mittel- und Osteuropa aufgrund der nach wie vor präsenten Furcht vor etwaigen Revisionsbestrebungen seitens der Nachbarstaaten als Vorzeichen einer etwaigen Sezession der Minderheiten angesehen. Diese – in den meisten Fällen unbegründete – Furcht⁵⁸ hat trotz des allgemeinen innereuropäischen Trends zur Mehrstaatlichkeit der Staatsbürger in der EU, die auch durch das EU-Primärrecht partiell als legitim erachtet wird,⁵⁹ teilweise zu heftigen Gegenmaßnahmen wie etwa der unilateralen Aberkennung der Staatsbürgerschaft seitens

⁵⁶ Szabó, Marcel: International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship, in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 25-46, hier S. 25f.

⁵⁷ Nach klassischer staatsrechtlicher Auffassung wird mit der Staatsbürgerschaft ein genuines, aber auch sehr komplexes Verhältnis zwischen Bürger und Staat konstituiert. Neben dem rechtlich kodifizierten Recht- und Pflichtverhältnis, etwa seitens des Bürgers durch Ableistung der Wehrpflicht oder seitens des Staates durch genuine staatliche Zuwendungen, wird der Bürger durch die Staatsbürgerschaft auch zur normativ begründeten (ausschließlichen) Loyalität gegenüber dem eigenen Nationalstaat verpflichtet. [Hatvany, Csilla: Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus, S. 175f].

⁵⁸ Obwohl die Mehrheit der Staaten die doppelte Staatsbürgerschaft als friedliches Mittel des Kin-state Engagements nutzt, gibt es zweifelsohne auch negative Beispiele für diese Vergabepraktik. So hat die Vergabe von Staatsbürgerschaften - wie etwa durch die Russländische Föderation an Bürger in Transnistrien, Südossetien oder jüngst in der Ostukraine oder durch die Republik Rumänien an Bürger der Republik Moldova - ein solches Ausmaß angenommen, dass die Vergabeprozesse begannen, die Stabilität der politischen Systeme in den jeweiligen Ländern zu gefährden. Nichtsdestotrotz stellen diese Negativbeispiele im Hinblick auf die allgemeine Vergabepaxis der Staaten unerfreuliche Ausnahmen dar [Pogonyi, Szabolcs / Kovács, Mária M. / Körtvélyesi, Zsolt: *The Politics of External Kin-state Citizenship in East Central Europe*, S. 9; Waterbury, Myra A.: *From Irredentism to Diaspora Politics: States and Transborder Ethnic Groups in Eastern Europe*, in: *Global Migration and Transnational Politics Working Paper*, Nr. 6, 2009, S. 1-13, hier S. 3].

⁵⁹ Insgesamt haben sich die Staatsbürgerschaftskonzeptionen in Europa erheblich verändert. Während bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Staaten der Auffassung waren, dass das Staatsbürgerschaftsverhältnis ein „unzerbrechliches“ Band sei und sogar der Versuch der Mehrstaatlichkeit einem „Hochverrat“ gleichkäme und dementsprechend mit Inhaftierungen oder gar militärischen Interventionen zu beantworten sei (auch bekannt unter dem Konzept: *nemo potest exuere patriam*), wurde dieser Standpunkt seitdem stark abgeschwächt. So akzeptieren inzwischen 17 Mitgliedsstaaten der EU doppelte Staatsbürgerschaften und sehen von rechtlichen Konsequenzen, wie etwa der Aberkennung der Staatsbürgerschaft oder der Verhängung von Geldstrafen, ab. Diese Haltung hat inzwischen auch Aufnahme ins EU-Primärrecht gefunden, welches eine unilaterale Aberkennung der Staatsbürgerschaft als Verstoß gegen das Nichtdiskriminierungsprinzip sowie gegen die Unionsbürgerschaft verbietet. [Szabó, Marcel: *International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship*, in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 25-46, hier S. 28-29; Pogonyi, Szabolcs: *Dual Citizenship and Sovereignty*, in: *Nationalities Papers*, Jg. 39, 2011, H. 5, S. 685-704, hier S. 689-692; Gyenyey, Laura: *Kettős állampolgárság az Európai Unió Erőterében* [Doppelte Staatsbürgerschaft im Spannungsfeld der Europäischen Union], in: *Iustu Aequum Salutare*, Jg. 9, 2013, H.2, S. 157-168, unter: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20132sz/11.pdf> (Stand: 24.07.2014), hier S. 157-158].

einzelner nationalizing states (z.B. Slowakei) geführt.⁶⁰ Wenngleich die restriktive Auslegung des Staatsbürgerschaftsrechts seitens einzelner EU-Mitgliedsstaaten eher die „Ausnahme als die Regel“ darstellt, sorgt die Frage nach den faktischen Konsequenzen einer doppelten Staatsbürgerschaft auch bei den Kin-states für erhebliche Debatten. Insbesondere die Festlegung der tatsächlichen Integrationstiefe in die politische Gemeinschaft ist oftmals Gegenstand innenpolitischer Diskussionen. Obwohl die Verleihung der Staatsbürgerschaft eine rechtliche Gleichstellung mit den inländischen Staatsbürgern bedeutet, hat dies nicht zwangsläufig zur Konsequenz, dass der extraterritoriale Staatsbürger in vollem Umfang die gleichen Rechte genießt wie der im Inland lebende Staatsbürger. Dies äußert sich am signifikantesten beim Wahlrecht für die Kin-minorities, welches je nach Staat erhebliche Unterschiede zum Wahlrecht der im Inland lebenden Staatsbürger aufweist. Trotz des evidenten Willens, die ko-nationalen Angehörigen umfassend in die politische Gemeinschaft zu integrieren, besteht selbst innerhalb der Kin-states meist ein erheblicher und virulenter Meinungsdisens hinsichtlich der rechtlichen und politischen Konsequenzen der Wahlrechtsausweitung. Im Mittelpunkt der Debatte steht dabei die Frage, welche Auswirkungen diese Ausweitung auf die innenpolitischen Wahlprozesse hat und ob diese für die im Inland befindlichen Staatsbürger noch innerhalb des politisch und normativ „Vertretbaren“ sind.⁶¹ Diese oftmals sehr emotional aufgeladenen Debatten haben zur Folge, dass die verschiedenen Staaten die Auslegung des extraterritorialen Wahlrechts vollkommen unterschiedlich handhaben. Während Staaten wie Moldawien, Polen, Spanien, Slowakei oder Slowenien den extraterritorialen Staatsangehörigen ein uneingeschränktes Wahlrecht zugestehen, haben Staaten wie Kroatien, Rumänien, Portugal oder Italien eigene extraterritoriale Wahlkreise geschaffen, um die parlamentarische Repräsentation der ko-nationalen Stimmen zu ermöglichen. Demgegenüber haben Staaten wie Ungarn oder Frankreich ein differenziertes Wahlsystem, im Rahmen dessen die im Ausland lebenden Staatsbürger lediglich ein eingeschränktes Wahlrecht wahrnehmen können. Das Wahlrecht der

⁶⁰ Gyenyey, Laura: *Kettös állampolgárság az Európai Unió Erőterében*, S. 159-160.

⁶¹ Bedingt durch die engen Rahmenvorgaben dieser Arbeit kann nicht näher auf die verschiedenen Standpunkte dieser normativen politischen Debatte eingegangen werden. Grundsätzlich orientieren sich die meisten minderheitenbedingten Wahlrechtsdebatten an der Frage, ob es mit der Verleihung eines umfänglichen Wahlrechts zu einem parteiorientierten *external electoral engineering* kommt - wofür es zweifelsfrei Beispiele gibt, wie etwa das von Rumänien (z.B. 2009), Kroatien (ab 1991) oder Italien (ab 2001) - oder ob sie entsprechend des ko-nationalen Integrationsansatzes als legitime und umfassende Miteinbeziehung aller Staatsangehörigen gewertet werden soll. [Für eine umfassendere Auseinandersetzung mit der Debatte siehe: Pogonyi / Kovács / Körtvélyesi (2010), S. 13f.; Szabó (2013), S. 44f; Herner-Kovács / Kántor (2013), S. 8f; Pogonyi (2011), S. 697ff].

einzelnen Staaten, die ein differenziertes Auslandswahlrecht haben, verfolgt im Einzelfall meist vollkommen unterschiedliche Ansätze, die eine Generalisierbarkeit nicht zulassen.⁶²

⁶² Ein Beispiel zur Verdeutlichung der Unterschiede: Während in Ungarn etwa das extraterritoriale Wahlrecht die Erststimme für den Direktwahlkreis exkludiert, sieht das französische Wahlrecht keine Stimme bei den Wahlen zum Senat vor. [Republikon Intézet (2011): Különleges kisebbség: A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról [Außerordentliche Minderheit. Die vergleichende Analyse des Wahlrechts von jenseits der Grenzen lebenden Minderheiten]. http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf (Stand: 26.07.2014), S. 8-11].

3. Das Kin-state Engagement Ungarns seit 1990

Ungarn gilt als ein europäischer Staat, der eine außerordentlich hohe Zahl an ko-nationalen Angehörigen in den Nachbarländern aufweist. Diese in Europa genuine ethnographische Ausgangssituation ist auf die bereits erwähnten Konsequenzen des Ersten Weltkriegs und die damit verbundenen Pariser Friedensverträge zurückzuführen. Trotz der umfassenden Präsenz ungarischsprachiger Volksgruppen in den Nachbarländern, sind die Minderheiten negativen demographischen Entwicklungstendenzen ausgesetzt, von denen nationale Minderheiten in Europa oftmals betroffen sind.

Tabelle 2: Die demographische Ausgangslage sowie Entwicklungsprognosen der im Karpatenbecken angesiedelten ungarischen Bevölkerung

Staat/Jahr	1991	2001	2011	2021 (prognostiziert)	Bevölkerungs- abnahme in Prozent 1991-2021	Demographische Entwicklung der Staaten Gesamt
Österreich	33 459	40 583	48 592	56 852	69,9 %	11,3
Kroatien	22 355	16 595	11 106	7 785	-65,1 %	-4,4 %
Ungarn	10 138 571	9 959 362	9 817 683	9 650 505	-4,8 %	-5,7 %
Rumänien	1 624 959	1 431 807	1 258 110	1 089 495	-32,9 %	-12,18 %
Serbien	343 942	293 299	242 365	208 495	-29 %	2,24 %
Slowakei	567 296	520 328	480 655	443 287	-14,8 %	3,54 %
Slowenien	8 503	6 243	4 429	3 453	-44,5 %	6,54 %
Ukraine	163 111	156 600	143 475	124 929	-20,2 %	-16,75 %
Gesamt	12 903 196	12 425 017	12 006 415	11 584 657	-10,2 %	-9,53 %
Gesamt ohne Ungarn	2 763 625	2 465 655	2 188 738	1 934 152	-30%	

Quelle: Bárdi, Nándor (2013): Magyarország és a kisebbségi magyar közösség 1989 után. in: *Metszetek – tarsadalomtudományi folyóirat*, Nr. 2-3, S. 46; Eigene Darstellung.

Auch wenn die negative demographische Entwicklung der Minderheitengemeinschaften kein Phänomen sui generis ist, sondern in Mitteleuropa ein grenzübergreifendes Problem darstellt, fällt die Bevölkerungsabnahme bei den ko-nationalen Angehörigen, mit Ausnahme der ungarischen Gemeinschaft in Österreich,⁶³ überaus deutlich aus. Den höchsten Bevölkerungsrückgang bei den ungarischen Minderheiten verzeichnet man in Kroatien mit - 65,1 %, in Slowenien sind es -44,5 %, in Rumänien -32,5 % sowie in Serbien -29 %.

Zwei primäre Gründe mit den jeweils dazugehörigen Folgewirkungen lassen sich im Hinblick auf die demographische Entwicklung identifizieren. Bedingt durch den nach wie vor defizitär ausgeprägten Minderheitenschutz in den Nachbarstaaten Ungarns ist oftmals eine soziokulturelle und sprachliche Assimilation festzustellen. Die statistische Bevölkerungsabnahme der ko-nationalen Angehörigen wird dabei zusätzlich durch

⁶³ Dies ist vor allem auf die sozioökonomisch bedingte Migration von ungarischen Arbeitskräften zurückzuführen.

Abwanderungsbewegungen in das ungarische Mutterland verstärkt.⁶⁴ Während diese Wanderungsbewegungen nach Ungarn vor der EU-Osterweiterung 2004/2007 die dominanteste Migrationsform darstellten, hat die Personenfreizügigkeit des EU-Binnenmarktes zu einer rapide wachsenden Mobilität der Bevölkerungsgruppen geführt, sodass inzwischen zahlreiche ungarische Kin-minorities nach Westeuropa gehen, um bessere Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden.⁶⁵ Die vermehrte Abwanderung junger und meist gut ausgebildeter Ungarn aus den Nachbarstaaten hat insbesondere in jüngster Zeit dazu geführt, dass die Überalterung der ko-nationalen ungarischen Gemeinschaften erheblich verstärkt wurde. Der Wegfall dieser leistungsstarken, oftmals gut gebildeten und vergleichsweise finanzkräftigen Altersgruppe (Stichwort: *brain-drain*) hat für die Minderheiten zur Konsequenz, dass der selbständige Erhalt von Bildungs- und Kulturinstitutionen zunehmend erschwert wird. Mittel- bis langfristig wird dies verheerende Konsequenzen für die Minderheiten haben. Bereits bestehende Bildungsnachteile, die etwa durch eine im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung weitaus niedrigere Akademikerquote sichtbar werden, haben zur Folge, dass eine langfristig spürbare Verschlechterung der sozioökonomischen Lage erfolgen wird. Dies kann im Extremfall auch eine weitere spürbare soziale und politische Marginalisierung nach sich ziehen.⁶⁶

Diesen negativen Entwicklungstendenzen haben die verschiedenen ungarischen Regierungen mit mehr oder minder ausgeprägtem Engagement versucht etwas entgegenzusetzen. In den folgenden Kapiteln sollen daher die jeweiligen Maßnahmen und Bemühungen anhand der vorher geschilderten dreigliedrigen theoretischen Klassifizierung dargestellt und analysiert werden:

⁶⁴ Während in der Slowakei ein Hauptgrund für die Bevölkerungsabnahme der ungarischen Minderheit der bereits erwähnte Assimilationsprozess ist, ist der Grund in Siebenbürgen (Rumänien) primär an den Abwanderungsbewegungen der Bevölkerung festzumachen, die gleichzeitig auch bei der rumänischen Mehrheitsbevölkerung festzustellen sind. [Kántor Zoltán (Hrsg.): *Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztségviselők számára* [Grundwissen der Nationspolitik für Staatsbedienstete]. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013, S. 124-127].

⁶⁵ Diese Tendenz ist jedoch kein Spezifikum der Kin-minorities, sondern lässt sich auch in Ungarn selbst beobachten. So halten sich nach Analysen 7,4 % der 18- bis 49-jährigen ungarischen Staatsbürger, welche einen dauerhaften Wohnsitz in Ungarn gemeldet haben, derzeit im Ausland auf. [Kántor Zoltán (Hrsg.): *Nemzetpolitikai Alapismertek*, S. 134].

⁶⁶ Die Verarmung der Minderheitengemeinschaften mündet oftmals auch in einer sozialen aber auch politischen Marginalisierung der Minderheiten, welche aufgrund mangelnder finanzieller Mittel immer weniger in der Lage sind, ihre eigenen Interessen adäquat auf der politischen Ebene, etwa im vorparlamentarischen oder im parlamentarischen Bereich, zu vertreten. [Bárdi, Nándor: *Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek 1989 után* [Ungarn und die ungarischen Minderheitengemeinschaften nach 1989], in: *Metszetek – tarsadalomtudományi folyóirat*, 2013, H. 2-3, S. 40-79, hier S. 48-49].

3.1. Initialisierung der Kin-state Politik unter der Antall/Boross Regierung (1990-1994)

Diplomatisches Kin-state Engagement: Sich der zunehmend desolaten Ausgangslage seiner Kin-minorities bewusst, die sich insbesondere zu Beginn der Systemtransformation bedrohlich zuspitzte,⁶⁷ begann die erste demokratisch gewählte Regierung (1990-1994) unter der Führung József Antalls und József Boross (ab 1993), sich dem Schicksal der Minderheiten anzunehmen.⁶⁸ Die bürgerliche Dreiparteienkoalition von MDF, KDNP und FKgP erhob die Lage der ko-nationalen Minderheiten zu einem Anliegen von herausgehobener außenpolitischer Bedeutung. Das Kin-state Engagement wurde in der Folge zunehmend priorisiert und resultierte in der proaktiven Wahrnehmung der konstituierten Verantwortungshaltung. Dies führte bereits in den Anfangsjahren zu ersten handfesten diplomatischen Konflikten mit verschiedenen Nachbarstaaten, welche der ungarischen Regierung vorwarfen, dass diese Revisionsbestrebungen verfolgen würde.⁶⁹ Obwohl Budapest die Vorwürfe scharf zurückwies, war sie kontinuierlich im Zugzwang, das Engagement sowohl gegenüber den Nachbarstaaten als auch gegenüber der parlamentarischen Opposition zu verteidigen.

⁶⁷ Als Konsequenz der jahrzehntelangen ethno-nationalistischen Mobilisierung der Bevölkerung durch das Ceaușescu Regime begann sich die sehr desolante Lage der ungarischen Minderheiten in Rumänien infolge des Zusammenbruchs des kommunistischen Systems rapide noch weiter zu verschlechtern. Stigmatisiert als Sündenböcke, welche die (ökonomische) Systemkrise zu verantworten hätten, wurden Übergriffe auf ungarische Minderheiten staatlich geduldet oder fanden sogar unter staatlicher Beteiligung statt. Der Anfang der 1990er Jahre ausbrechende Krieg zwischen Kroatien und Serbien, der mit einer umfangreichen Rücknahme bestehender Minderheitenrechte für die ungarischen Minderheiten in der Vojvodina einherging, führte ebenfalls zu einer kritischen Verschlechterung ihrer Lage [Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation*, 56f.]. Wenngleich in der Ausprägung nicht so gravierend, verschlechterte sich die Lage der ungarischen Minderheiten binnen weniger Jahre auch in anderen Staaten, wie etwa im Zuge des Amtsantritts des Ministerpräsidenten Vladimír Mečiar in der Slowakei 1990, der sich durch eine stark ethno-nationalistische Minderheitenpolitik auszeichnete. [Van Pieter, Duin / Polackova, Zuzana: *Democratic renewal and the Hungarian minority question in Slovakia*, S. 339-345].

⁶⁸ Das Kin-state Engagement seitens der MDF erfolgte bereits während ihrer Zeit als politische Opposition im sozialistischen Ungarn. So übte die Partei während der 80er Jahre zunehmend erfolgreich innenpolitischen Druck auf das sozialistische Regime aus, woraufhin gemäßigte Politiker der kommunistischen Staatspartei MSZMP zunehmend auf die Forderungen einschwenkten und die ko-nationale Minderheitenfrage auf außenpolitischer Ebene thematisierten. [Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation*, S. 44-46].

⁶⁹ Die dabei praktizierte, sehr symbollastige Politikformulierung der Regierung, wie etwa die Selbstbezeichnung Antalls als „Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn im Geiste“ während des Trianoner Jahrestages 1992 führte zu heftigen Vorwürfen aus den Nachbarstaaten. Obwohl Antall und auch Boross sich dieser Vorwürfe erwehrt, wurde die Situation für die MDF und KDNP zusätzlich durch das Verhalten István Csurkas, als Mitglied des Parteivorstands der MDF, erschwert, welcher durch irredentistische und revisionistische Äußerungen die Gemengelage zusätzlich verschärfte. Csurkas Gebaren führte schließlich sogar zu seinem Ausschluss aus der Partei im Jahr 1993 [Bárdi, Nándor: *Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007)* [Ungarisch-Ungarischer Dialog über die Unterstützungspolitik (2004 – 2007)], in: *Regio*, 2007, Nr. 4, S. 128-164, unter: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00068/pdf/Regio_2007_4.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 132].

Institutionelle Restrukturierungen: Diesem konstituierten proaktiven Engagement entsprechend erfuhr die Kin-state Politik eine institutionelle stetige Aufwertung durch die Regierung, indem das „Sekretariat für die Ungarn jenseits der Grenzen“ (ung.: Határon Túli Magyarok Titkársága) als ein Staatssekretariat 1990 zunächst dem Ministerpräsidentenamts und anschließend dem Außenministerium als „Amt für die Ungarn jenseits der Grenzen“ (ung.: Határon Túli Magyarok Hivatala) zugeordnet wurde. Als Meilenstein der Kin-state Politik diente die Institution als innen- wie auch außenpolitischer Lautsprecher für die ko-nationalen Minderheitenbelange.⁷⁰ Die rapide Polarisierung der innenpolitischen Debatte führte jedoch bereits kurze Zeit nach der Gründung der Institution dazu, dass die linken Oppositionsparteien offen die Regierungspolitik und damit die Legitimität des Amtes in Frage gestellt haben, was zu einem nachhaltigen Autoritätsverlust des Staatssekretariats zur Folge hatte.⁷¹ Ungeachtet der heftigen tagespolitischen Debatten schufen die Maßnahmen der Regierung die institutionelle Grundlage im Bereich der Kin-state Politik, die unabhängig der ideologischen Grundausrichtung der Nachfolgeregierungen bis zum heutigen Tag in weiten Teilen Bestand hat. Diese soll im Folgenden skizziert werden.

Gesetzgeberisches Kin-state Engagement: Ihrem proaktiven Politikverständnis folgend kodifizierte die Antall-Regierung ihre Verantwortungshaltung in nationale als auch völkerrechtliche Rechtstexte. Bereits vor dem eigentlichen Regierungsantritt wirkte die MDF als Teilnehmer der vorhergehenden „Runden Tisch Gespräche“ darauf hin, dass eine explizite Verantwortungshaltung gegenüber den ko-nationalen Angehörigen Eingang in die Verfassung findet.⁷² Als Bestimmung wurde in der Folge festgehalten, dass die ungarische Regierung nicht nur eine konstitutionelle Verantwortung trägt, sondern auch aktiv den Kontakt mit den Kin-minorities fördern muss.⁷³ Obwohl die Ausformulierung dieser Bestimmung insgesamt sehr allgemein gehalten wurde, erhob man damit das Kin-state Engagement zu einem konstituierenden Staatsprinzip des postsozialistischen Ungarns.⁷⁴ Auch auf völkerrechtlicher

⁷⁰ Mák, Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999). A nemzeti érdekek és a politikai gondolkodás megújulása [Die neue nationale Politik und das Amt der Ungarn jenseits der Grenzen (1989-1999). Die nationalen Interessen und die Erneuerung des politischen Denkens], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 6, 2000, H. 3, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lappid=16&cikk=m000315.html> (Stand: 21.07.2014), S. 15.

⁷¹ Kiss, Balázs / Zahorán, Csaba: Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy, in: International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, Jg. 16, 2007, H.2, S. 46-64, hier S. 48-49.

⁷² Vgl. Bárdi (2010), S. 12.

⁷³ „Die Republik Ungarn empfindet Verantwortung für das Schicksal der jenseits ihrer Grenzen lebenden Ungarn und fördert die Pflege ihres Kontakts mit Ungarn.“ (§ 6 Art. Abs. 3 ung. Verfg. von 1989)

⁷⁴ Bárdi Nándor: Ismeretlen szomszéd. Magyarországi politika 1989-2009, S. 12.

Ebene bemühte sich die Antall-Regierung, mit den Nachbarstaaten Abkommen zu schließen, welche den Schutz der ungarischen Minderheiten als eine Leitmaxime miteinschlossen.⁷⁵ Während Budapest so etwa die territoriale Integrität der neu konstituierten Nationalstaaten anerkannte und sich von jeglichen Revisionsbestrebungen explizit völkerrechtlich distanzierte, mussten die Vertragspartner einen weitreichenden Minderheitenschutz katalog als geltende Norm akzeptieren.⁷⁶ Den Minderheiten wurde damit das Recht zur Gründung von Zivilorganisationen, Kultur- oder Glaubensinstitutionen gewährt. Weiterhin wurde ihnen das Recht zugestanden, eine aktive Rolle im zukünftigen Gesetzgebungsprozess einzunehmen. Wie diese Partizipation allerdings aussehen sollte, etwa ob diese informell in Gestalt einer Beratungsfunktion oder formell durch zugesicherte parlamentarische Mandate geschehen soll, wurde dabei nicht näher spezifiziert. Auch das Recht auf eine etwaige Autonomie, in welcher Form auch immer, fand in keinem der Dokumente einen Niederschlag, obwohl seitens der ungarischen Gemeinschaften diese stets als eines der zentralen Ziele im Rahmen des Minderheitenschutzes postuliert wird.

Um die faktische Durchsetzung der Abkommen zu garantieren, wurde seitens der Vertragsstaaten festgehalten, dass interparlamentarische Kommissionen mit Involvierung von Experten und Minderheitenvertretern in Form von jährlich mehrmals stattfindenden gemeinsamen Sitzungen eingesetzt werden sollen.⁷⁷ Neben den bilateralen Abkommen unternahm die Regierung in Budapest auch auf multilateraler Ebene zahlreiche Anstrengungen, indem sie etwa verschiedenen völkerrechtlichen Abkommen zum Schutz der Minderheiten beitrug. Diese Schritte erfolgten oft aus der Motivation heraus, eine Vorbildfunktion im Bereich

⁷⁵ Dies waren etwa der Abschluss eines Minderheitenabkommens (31.05.1991) und eines Grundlagenvertrages mit der Ukraine (6.12.1991) sowie ein Grundlagenvertrag mit Slowenien (6.11.1992) und Kroatien (16.12.1992).

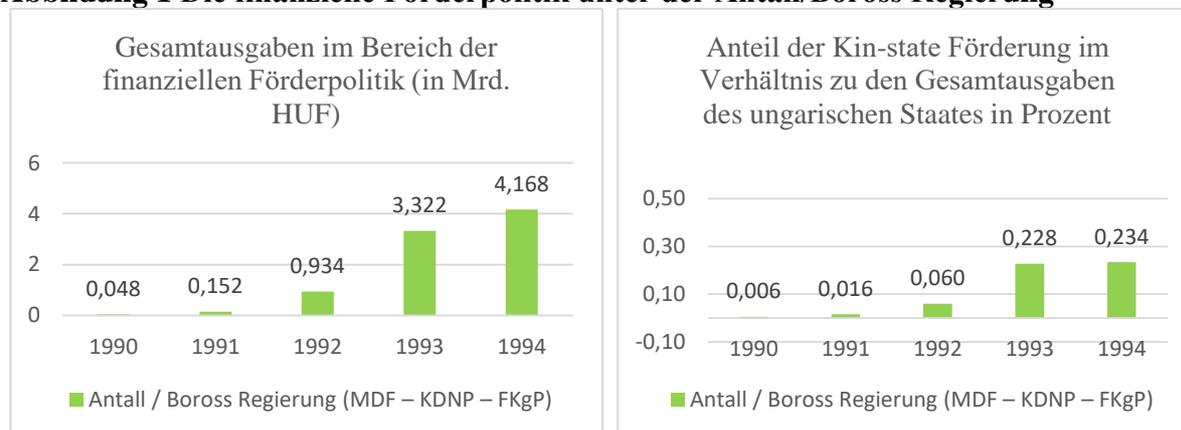
⁷⁶ Spezifische Bestimmungen waren hierbei das Recht zur freien Identitätswahl sowie die Pflicht der Staaten zur Respektierung der jeweiligen Minderheitenkulturen. Ebenso mussten diese gleichzeitig ein sogenanntes *hate-speech* Verbot erlassen und sich darüber hinaus verpflichten, jeglichen staatlichen Assimilationsversuch zu unterlassen. Weitere Minderheitenschutzbestimmungen waren beispielsweise die Garantie von Sprachrechten, wie etwa die freie Verwendung der Minderheitensprache im privaten Leben sowie auch im öffentlichen Amtsverkehr. Darüber hinaus wurde das Recht der Minderheiten konstituiert, ihren Namen in der sprachenspezifischen Schreibweise führen zu dürfen. Topographische Bezeichnungen oder Städtenamen in der jeweiligen Minderheitensprache mussten gemäß den Verträgen ebenfalls durch die staatlichen Behörden anerkannt werden. Im Rahmen der Bildungsrechte wurde den jeweiligen Minderheiten darüber hinaus das Recht zugestanden, bilingualen Schulunterricht zu haben, wobei die Sprachfähigkeit in der Amtssprache sichergestellt werden musste. Weiterhin musste den Minderheiten die Möglichkeit zur Ausgestaltung eigener minderheitenspezifischer Programme in Radio und TV zugesichert werden [Tóth, Judit: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. Van-e diaszpórajog? [Die rechtliche Stellung der Diaspora im öffentlichen Recht der ungarischen Republik. Gibt es Diasporarecht?], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H. 2-3, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=12&cikk=m990209.html> (Stand: 30.04.2014), S. 5; Lantschner, Emma / Medda, Roberta: Bilateral Approach To The Protection of Kin-minorities, S. 81-82].

⁷⁷ Tóth, Judit: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. Van-e diaszpórajog, S. 5.

des Minderheitenschutzes gegenüber den Nachbarstaaten einzunehmen und diese zu politischen Zugeständnissen zu bewegen.⁷⁸ Dieser Prämisse folgte auch das nationale Gesetz „Nr. LXXVII/1993 über die Rechte der ethnischen und nationalen Minderheiten“, infolgedessen Ungarn gegenüber den im eigenen Land lebenden Minderheiten einen Schutzstandard konstituierte, der bis zum heutigen Tag zu einem der höchsten in Europa gehört.

Finanzielle Förderpolitik: Das Kin-state Engagement der ersten demokratischen Regierungskoalition war trotz der äußerst diffizilen ökonomischen Lage geprägt durch eine äußerst hohe finanzielle Unterstützung der ko-nationalen Angehörigen. Die Förderausgaben, die, gemessen am Gesamthaushalt, sogar mitunter zu den höchsten der postsozialistischen Regierungen gehören, wurden im Laufe der vier Jahre sogar noch weiter konsequent gesteigert.

Abbildung 1 Die finanzielle Förderpolitik unter der Antall/Boross Regierung



Quelle: Bárdi, Nándor (2007): Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007). in: Regio, Nr. 4, 2007, S. 147; Eigene Darstellung.

Die Verteilung der Mittel wurde dabei durch verschiedene neu gegründete Stiftungen und Institutionen verwirklicht. Die kurzfristige Schaffung von diesen Institutionen hatte jedoch zur Folge, dass notwendige Koordinations-, Entscheidungs- und Kontrollmechanismen unzureichend ausgestaltet wurden, was bei der Vergabe zu partieller Intransparenz geführt hat. Die Folge dieser Institutionenstruktur war, dass es in den Regierungsjahren zu einzelnen Korruptionsaffären (z.B. zur Hódi- oder Szöcs-Affäre) kam, bei dem die Akteure das Chaos der Systemtransformation nutzten, um Gelder der Kin-state Förderung zu veruntreuen.⁷⁹

⁷⁸ Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között [Die Anforderungsstrukturen gegenüber der Nationspolitik im Kontext der Unionsmitgliedschaft], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 10, 2006, H. 3-4, S. 39-65, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_4_Vizi.pdf (Stand: 21.07.2014), S. 50.

⁷⁹ Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007) [Ungarisch-Ungarischer Dialog über die Unterstützungspolitik (2004 – 2007)], in: Regio, 2007, Nr. 4, S. 128-164, unter: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00068/pdf/Regio_2007_4.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 149; Bárdi, Nándor: Látszat és való — a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája [Anschein und Realität – die Unterstützungspolitik der Budapester Regierungen], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, 2003, H. 4,

3.2. Prioritätenverschiebung zugunsten der transatlantischen Integration unter der Horn Regierung (1994-1998)

Der Amtsantritt der Regierung unter Gyula Horn (MSZP-SZDSZ) erfolgte im Lichte einer sich rapide eintrübenden Wirtschaftslage sowie einer gleichzeitigen Zuspitzung der Minderheitenfrage in den Nachbarstaaten. Das zunehmende Aufflackern ethno-nationalistischer Minderheitenpolitik, insbesondere in Rumänien und der Slowakei,⁸⁰ brachte die Regierung in Budapest in Zugzwang, sich zu entscheiden, ob und wie auf die Situation reagiert werden soll. Im Bewusstsein, dass ein diplomatischer Konflikt mit den jeweiligen Nachbarstaaten den euro-atlantischen Integrationsprozess gefährden könnte,⁸¹ wurde schließlich entschieden, auf die Adressierung der Lage der ko-nationalen Minderheiten weitgehend zu verzichten.⁸² Diese umfangreiche Depriorisierung der Minderheitenfrage

S. 3-35, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_bardi.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 5.

⁸⁰ Trotz der blutigen Revolution in Rumänien erfolgte mit der Wahl Ion Iliescus nicht die umfängliche Demokratisierung des politischen Systems. Als Politiker der „zweiten Reihe“ während des nationalkommunistischen Ceaușescu Regimes verfolgte Iliescu in der Minderheitenpolitik einen äußerst defizitären und teils auch ethno-nationalistisch gefärbten Kurs. Dies hatte zur Folge, dass es während seiner Präsidentschaft bis 1996 zu wachsenden interethnischen Spannungen kam, die durch nationalistische Politiker wie den Bürgermeister von Klausenburg Gheorghe Funar zusätzlich befeuert wurden. [Mák, Ferenc: *Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999)*, S. 17]. Mit der Machtkonsolidierung des slowakischen Ministerpräsidenten Vladimír Mečiar kam es in der Slowakei gleichzeitig ab 1996 ebenfalls zu einer erheblichen Marginalisierung der Minderheitenrechte, woraufhin bestehende Sprachenrechte entweder revidiert oder faktisch nicht umgesetzt wurden. [Für weitere Informationen Siehe: Csergő, Zsuzsa: *Beyond Ethnic Division. Majority-Minority Debate About the Postcommunist State in Romania and Slovakia*, in: *East European Politics and Societies*, Jg. 16, 2002, H.1, S. 1-29].

⁸¹ Die euro-atlantischen Akteure wie die EU oder die NATO verfolgten die Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa, insbesondere im Hinblick auf die Jugoslawienkrise, mit zunehmender Besorgnis, da sie befürchteten, dass die geopolitische Sicherheit in Europa durch die nachbarschaftlichen Konflikte ernsthaft gefährdet werden könnte. Um eine Eskalation der Konflikte zu vermeiden, wurde das Europäische Stabilitätsabkommen (auch genannt Balladur-Plan) geboren, welches die Staaten im Karpatenbecken dazu aufforderte, eine Lösung für die ethnischen Konflikte zu finden und das friedliche nachbarschaftliche Zusammenleben sicherzustellen. Dies wurde als absolute Grundbedingung des euro-atlantischen Integrationsprozesses stipuliert. Obwohl das Ansinnen der euro-atlantischen Akteure zwar durchaus nachvollziehbar war, insbesondere im Hinblick auf die Erfahrungen im ehemaligen Jugoslawien, fehlte es den Akteuren und dem Plan als solcher weitgehend an Sensibilität hinsichtlich der virulenten Minderheitenthematik in den Ländern. [Pataki, Gábor Zsolt: *Az alapszerződéseknek stratégiai háttere: kényszer és kompromisszum, avagy az euroatlanti integráció lehetősége* [Der strategische Hintergrund der Grundlagenverträge: Zwang und Kompromiss oder Möglichkeiten der euroatlantischen Integration], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 6, 1996, H. 4, unter: <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00005/m960403.html> (Stand: 18.05.2020), S. 2-5; Füzes, Oszkár: *Mirror reflection - Policies on Hungarian minorities in the Carpathian Basin*, in: *The Analyst - Central and Eastern European Review - English Edition*, 2006, H.3, S. 55-80, hier S. 73].

⁸² Kéri Nagy, Zsolt: *A magyar nemzetpolitika szerepe a térség stabilitása tükrében* [Die ungarische Nationspolitik und ihre Rolle im Spiegel der regionalen Stabilität], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 9, 2004, H. 3, S. 224-256, hier S. 241; Borbély, Imre: *A nemzet hiányzó paradigmája*. [Das fehlende Paradigma der Nation] in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 5, 1999, H. 15, unter: <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00011/m990102.htm> (Stand: 17.05.2020), S. 2; Mák, Ferenc: *Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999)*, S. 16; Szilágyi, Zsolt: *Egy alapszerződés tanulságai* [Die Lehren aus einem Grundlagenvertrag]. in: *Magyar Kisebbség - nemzetpolitikai szemle*, Jg. 2, 1996, H. 4, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960404.html> (Stand: 21.07.2014), S. 1; Szilágyi, Zsolt: *Külpolitika, határon túli magyarok és jószomszédság* [Außenpolitik, die

entsprang aus dem Selbstverständnis des Ministerpräsidenten und seiner Regierung, welcher bei Amtsantritt festhielt, dass er lediglich „[...] Ministerpräsident von 10,5 Millionen ungarischen Staatsbürgern sein möchte“.⁸³ Entsprechend dieser Losung wurde die außenpolitische Kommunikation und Koordination mit den ko-nationalen Minderheitenvertretern sukzessiv reduziert.⁸⁴ Dies hatte zur Folge, dass die ungarischen Minderheitenparteien in den Folgejahren zunehmend den politischen Schulterschluss mit den ungarischen Oppositionsparteien im Parlament suchten, welche als proaktive Fürsprecher für diese in Budapest auftraten.⁸⁵ Die verfolgte außenpolitische Wende im Hinblick auf die ungarische Kin-state Politik schlug sich dabei auch institutionell nieder.

Institutionelle Restrukturierungen: Das neugeschaffene und dem Außenministerium zugeordnete *Amt für die Ungarn jenseits der Grenzen* (HTMH) wurde in seinen Kompetenzen nicht nur erheblich beschnitten, sondern auch wieder dem Ministerpräsidentenamt zugeordnet. Dies erfolgte aus dem Kalkül heraus, dass eine direkte politische Kontrolle seitens des Ministerpräsidenten gewährleistet werden sollte, um etwaige diplomatische Konflikte, etwa durch eigenständige Aktionen des Amtes, mit den Nachbarstaaten von vornherein zu vermeiden.⁸⁶ Im Widerspruch zu dieser außenpolitischen Ausrichtung stand jedoch das „ungarisch-ungarische Spitzentreffen“ (ung.: magyar-magyar csúcs) am 4. und 5. Juli 1996, bei dem Horn sich nicht nur mit sämtlichen politischen Vertretern der ungarischen Volksgruppen

Ungarn jenseits der Grenzen und gute Nachbarschaft]. A magyar-magyar csúcs, in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 4, 1998, H. 3-4, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=10&cikk=m980316.html> (Stand: 21.07.2014), S. 1.

⁸³ Borbély, Imre: A nemzet hiányzó paradigmája, S. 2.

⁸⁴ Als Beispiel dient hierbei die Konsultation der Regierung mit der RMDSZ, als größte ungarische Minderheitenpartei in Rumänien, im Vorfeld der Unterzeichnung des Grundlagenvertrages mit Rumänien. Trotz anfänglicher Zusicherung an die RMDSZ, dass diese in den Beratungs- und Verhandlungsprozessen eingebunden werden würden, sah die Regierung schließlich davon ab und unterzeichnete den Vertrag ohne weitere Miteinbeziehung der politischen Minderheitenvertreter [Mák, Ferenc: *Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala* (1989-1999), S. 19].

⁸⁵ So wurde 1995 ein Konsultationskomitee unter der Leitung von KDNP, FIDESZ und MDF geschaffen, das unter Miteinbeziehung der ko-nationalen Minderheitenparteien ein regierungsunabhängiges Konsultationsforum entwickeln sollte. Bedingt durch die zunehmende innenpolitische Instrumentalisierung des Gremiums seitens der ungarischen Oppositionsparteien, die das Forum vermehrt als Plattform für ihre Regierungskritik verwendeten, nahm die Partizipation an diesem Gremium bereits nach kurzer Zeit wieder stark ab. Nichtsdestotrotz suchten einzelne Minderheitenparteien auch weiterhin und in zunehmender Intensität den Kontakt mit der konservativen Opposition, so etwa der konservative Flügel der RMDSZ unter der Führung von László Tökes, da sie hofften, diese als Sprachrohr für ihre Minderheitenbelange nutzen zu können. [Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation*, S. 78-81].

⁸⁶ Bárdi, Nándor / Misovicz, Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, [Die Unterstützungspolitik gegenüber der in Minderheit lebenden ungarischen Gemeinschaften], in: KEH, 2010, 66-76, unter: https://www.academia.edu/6004244/A_kisebbségi_magyar_kozossegek_tamogatasanak_politikaja_Misovicz_Ti_borral_In_Hataron_tuli_magyarok_a_21_szazadban._Szerk._Bitskey_Botond_KEH_Bp._2010_66-76_p (Stand: 21.07.2014), hier S. 7.

traf, sondern auch persönlich das Abschlusskommuniqué unterzeichnete, welches etwa die Autonomie für die ungarischen Minderheiten einforderte. Die unterstützte Forderung nach Autonomie führte postwendend zu ungehaltenen Reaktionen in den Nachbarstaaten, die Budapest erneut das Befürworten irredentistischer Forderungen vorwarfen.⁸⁷

Gesetzgeberisches Kin-state Engagement: Die Verhandlungen zu den Grundlagenverträgen mit der Slowakischen Republik (19.03.1995) und mit der Republik Rumänien (16.09.1996) erfolgten von Seiten der Horn Regierung unter der Prämisse der übergeordneten euro-atlantischen Integration und der damit einhergehenden Vermeidungshaltung gegenüber potentiellen diplomatischen Konflikten. Trotz der zum Teil sehr defizitären und auch offen diskriminierenden Politik der Regierungen gegenüber den ungarischen Minderheiten⁸⁸ wurden die Vertragsverhandlungen mit hohem Tempo geführt. Zur Erreichung des baldigen Vertragsabschlusses, welches eine zentrale Forderung von den euro-atlantischen Akteuren war, war Budapest zu enormen politischen Zugeständnissen im Bereich des Minderheitenschutzes bereit. Elementare Inhalte, wie etwa die beim ungarisch-ungarischen Spitzentreffen bekräftigte Forderung nach Autonomie für die Minderheiten, wurden aufgrund der Blockadehaltung Rumäniens bei den Vertragsverhandlungen aufgegeben und schließlich sogar schriftlich von diesen Abstand genommen.⁸⁹ Der hinzukommende Ausschluss von betroffenen Minderheitenpolitikern bei den Vertragsverhandlungen sowie bei der interparlamentarischen Kontrollkommission führte zu einer weiteren Entzweiung zwischen der Horn Regierung und den Minderheitenparteien.⁹⁰ Die im Nachgang der Ratifikation nicht erfolgte Einsetzung der

⁸⁷A Magyar-Magyar Csúcstalálkozó Közös Nyilatkozata (Budapest, 1996 július 5). [Die gemeinsame Stellungnahme des ungarisch-ungarischen Spitzentreffens (5. Juli 1996, Budapest), in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Nr. 1, 1999,

<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990111.htm> (Stand: 29.08.2014); Szilágyi, Zolt: Külpolitika, határon túli magyarok és jószomszédság, S. 1; Mák, Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999), S. 9.

⁸⁸Pataki, Gábor Zolt: Az alapszerződéseknek stratégiai háttére, S. 3; Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között, S. 44-45.

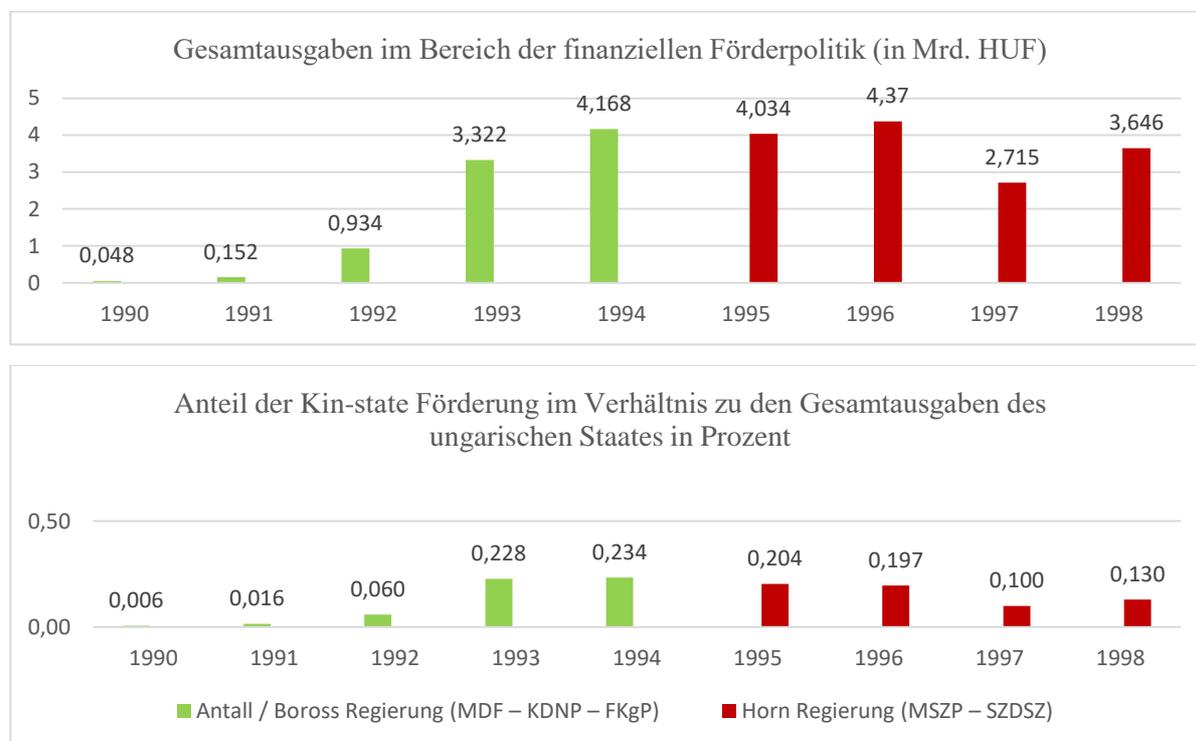
⁸⁹Waterbury, Myra A.: Between State and Nation, S. 77; Zsigmond, Barna: Az 1201-es Ajánlás 11. Es 12. Cikke és a román-magyar alapszerződés kapcsolata [Die Empfehlung 1201 sowie Artikel 11 und 12 in Bezug auf den rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag], in: Magyar Kisebbség - nemzetpolitikai szemle, Jg. 2, 1996, H. 6, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960406.html> (Stand: 30.04.2014), S. 2.

⁹⁰Duray Miklós, der damalige Vorsitzende der ungarischen Minderheitenpartei MKP in der Slowakei, reagierte auf die Handlung der Regierung mit der Aussage, dass die ungarische Regierung sich durch den Vertrag „[...] gegen die eigene Verantwortungsübernahme stellt, welche sie noch zuvor am ungarischen Spitzentreffen unterschrieben hat.“ [Siehe: Mák, Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999), S. 20; Eigene Übersetzung]. Ebenso reagierten auch Vertreter anderer Minderheitenparteien auf den Vertragsabschluss sehr ungehalten. So zum Beispiel Tökés László von der RMDSZ, welcher die mangelnde Beteiligung der Minderheitenvertreter sowie die Ergebnisse des Vertragsabschlusses als „enttäuschend“ und „grotesk“ bezeichnete. [Siehe: Tökés, László: Tárcák az alapszerződésről [Ansichten vom Grundlagenvertrag], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 2, 1996, H.4, unter:

genannten Kontrollkommission in den ersten Jahren hatte zudem zur Folge, dass wesentliche Bestimmungen des bereits zum Teil defizitär ausgestalteten Vertragswerks nur sehr rudimentär oder zum Teil gar nicht umgesetzt wurden.⁹¹

Finanzielle Förderpolitik: Die sich ab 1994/1995 zuspitzende Wirtschaftskrise in Ungarn veranlasste die Horn Regierung zu umfangreichen Sparmaßnahmen, welche sich im sogenannten *Bokros-Paket* (ung.: Bokros csomag) manifestierten. Entsprechend der depriorisierten Stellung der Kin-state Politik kam es hierbei zu besonders umfassenden Einsparungen im Bereich der Förderpolitik.

Abbildung 2 Die finanzielle Förderpolitik unter der Horn Regierung



Quelle: Bárdi, Nándor (2007): Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007). in: Regio, Nr. 4, 2007, S. 147; Eigene Darstellung.

Die Mittelkürzungen hatten zur Folge, dass verschiedene Institutionen und Stiftungen ihre Aktivitäten drastisch einschränken mussten. Gleichzeitig wurde auch die Verteilungspraxis erheblich geändert, indem nicht mehr die eigens geschaffenen Stiftungen für die Vergabe der Mittel zuständig waren, sondern diese wurden direkt durch die Regierung an einzelne

<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960409.html> (Stand: 30.08.2014)].

⁹¹ Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között, S. 52; Gál, Kinga (1999): Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A new Inter-State Framework for Minority Protection? in: ECMI Working Paper, Nr. 4, 1999, S. 1-28, hier S. 7.

Einrichtungen wie etwa Theaterhäuser, Schulen oder spezifische Stipendienprogramme übermittelt. Eine Ausnahme hiervon bildete die wirtschaftliche Förderung von Unternehmen in den Minderheitenregionen, welche weiterhin die Mittel durch die neu gegründete „Stiftung Neuer Handschlag“ (ung: Új kézfogás Alapítvány) erhielten.⁹²

3.3. Die erste Orbán Regierung (1998-2002) im Zeichen einer Repriorisierung der Kin-state Politik

Diplomatisches Kin-state Engagement: Die Regierungskoalition aus FIDESZ, FKgP und MDF war zu Beginn der Legislaturperiode mit sehr ambivalenten außenpolitischen Ausgangsbedingungen konfrontiert. Während sich die Lage der ko-nationalen Minderheiten in der Slowakei und Rumänien als Folge des Regierungswechsels merklich besserte, spitzte sich die Lage in Jugoslawien besorgniserregend zu. So kam es etwa in Serbien zum erneuten Aufflackern von ethnischen Gewalttaten gegenüber den ko-nationalen Angehörigen, die zudem partiell vom serbischen Staat geduldet wurden.⁹³

Die neue Regierung postulierte das Kin-state Engagement als eines der obersten außenpolitischen Ziele. Entsprechend dem von der Orbán Regierung propagierten Konzept der transnationalen Kulturation sollte nicht nur den Interessen der im Inland lebenden Staatsbürger, sondern auch den Anliegen der Kin-minorities, als ebenso gleichwertige Mitglieder der Gemeinschaft, Rechnung getragen werden.⁹⁴ Dies schlug sich auch auf die

⁹² Bárdi, Nándor: Hungary and the Hungarians Living Abroad: A Historical Outline, in: Regio, 2003, 121-138, unter: <http://www.epa.hu/00400/00476/00003/pdf/07.pdf> (Stand: 21.07.2014), S. 19.

⁹³ Infolge der Machtübernahme von Slobodan Milošević kam es zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Situation der Minderheiten. Nach der Rücknahme der seit 1943 bestehenden Autonomieregelungen, unter anderem in der Vojvodina, wurden die Minderheitenrechte wie etwa minderheitenspezifische politische Partizipationsrechte, Sprachrechte oder Rechte im Bildungswesen Schritt für Schritt zurückgenommen. Den Höhepunkt dieser zunehmend diskriminierenden Politik markierte die gezielte Umsiedlung von 250.000-300.000 ethnischen Serben in die ungarisch bewohnte Vojvodina, um den Assimilationsvorgang der Minderheiten zu beschleunigen. Trotz diplomatischer Proteste seitens der Horn Regierung, die dazu aufrief, die „Atrozitäten“ gegenüber den ungarischen Minderheiten sofort zu beenden, verschärfte die jugoslawische Regierung unbeeindruckt ihre repressive Politik. [Butler, Eamonn: Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion, in: Europe-Asia Studies, Jg. 59, 2007, H. 7, S. 1115-1144, unter: <http://eprints.gla.ac.uk/7374/> (Stand: 21.07.2014), S. 12-14; Mircics, Károly: Magyarország külpolitikája Jugoszlávia (Szerbia) felé és a vajdasági magyarság, [Die Außenpolitik Ungarns gegenüber Jugoslawien (Serbien) und die in der Vojvodina lebende ungarische Gemeinschaft], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H.1, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990106.htm> (Stand: 21.07.2014), S. 2].

⁹⁴ Ministerpräsident Orbán formulierte seine Auffassung hinsichtlich des zukünftigen Kin-state Engagements nach dem Wahlsieg wie folgt: Nachdem er zunächst die Aussage Antalls bekräftigte, dass er „im Geiste“ Ministerpräsident von 15 Millionen Ungarn sei, spezifizierte er seine Aussage dahingehend, dass „[...] die Grenzen des ungarischen Staates nicht mit den Grenzen der ungarischen Nation zusammenfallen“, wodurch die Regierung zum Ziel haben muss, dass „[...] die neue Regierung Teil der ungarischen Nation wird.“ [Siehe: Kokes, János (1999): Európai Integráció, Schengen és a határon túli magyarság [Europäische Integration, Schengen und die ungarischen Gemeinschaften jenseits der Grenzen], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H. 2-3, S. 50-56, unter:

außenpolitische Positionierung der Regierung nieder. Die Kin-state Politik wurde in der Folge im Rahmen einer stetigen Koordination und Konsultation mit den nationalen ungarischen Minderheiten ausgestaltet. Politische Maßnahmen zugunsten der Minderheiten genossen eine priorisierte Stellung auf der Regierungsagenda und wurden durch Budapest im Zweifel auch ohne Einverständnis der Nachbarregierungen verwirklicht. Die Bereitschaft zum außenpolitischen Unilateralismus führte dadurch bereits nach kurzer Zeit zu offenen diplomatischen Auseinandersetzungen mit den Nachbarregierungen, welche Budapest vorwarfen, dass die ungarische Regierung die territoriale Integrität untergraben würde.⁹⁵

Institutionelle Restrukturierungen: Der neuen Regierungslinie entsprechend wurde das *Amt für die Ungarn jenseits der Grenzen* (HTMH) erneut in den Ressortbereich des Außenministeriums überführt, um die Handlungsfreiheit der Institution wieder zu erweitern.⁹⁶ Als neues ständiges Konsultationsgremium wurde 1999 die *Ungarische ständige Konferenz* (ung.: Magyar Állandó Értekezlet; MÁÉRT) einberufen, bei der die Repräsentanten der ungarischen Volksgruppen die Möglichkeit hatten, die Regierungsmaßnahmen nicht nur zu debattieren, sondern den Gesetzgebungsprozess aktiv inhaltlich mitzugestalten.⁹⁷ Der große Zuspruch, den die MÁÉRT seitens der Minderheitenvertreter erhielt, hatte zur Folge, dass dieses neue Konsultationsforum zu einem der zentralen Institutionen des Orbán'schen Kin-state Engagements wurde und alleine zwischen 1999 und 2003 sieben Mal einberufen wurde.⁹⁸

Gesetzgeberisches Kin-state Engagement: Auf die institutionellen Restrukturierungen folgte auch ein äußerst aktives gesetzgeberisches Engagement der Regierung. Das wohl bekannteste

<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=12&cikk=m990207.htm> (Stand: 21.07.2014), S. 51].

⁹⁵ Während die FIDESZ Regierung im Konfliktfall stets darauf bedacht war, in gewissem Maße den Nachbarstaaten bei diplomatischen Konflikten entgegenzukommen, zum Beispiel in Form des Orbán-Nastase Abkommens, verfolgte der Koalitionspartner FKgP unter der Führung József Torgyáns zur Mobilisierung eigener Wählerschichten eine sehr radikale Rhetorik. Dies hatte für die Kin-state Politik zur Folge, dass die ungarische Regierung des Öfteren der revisionistischen Politik durch die Nachbarregierungen verdächtigt wurde. Das Ausscheiden der FKgP aus der Regierungskoalition im Jahr 2001 führte dazu, dass die Minderheitenregierung unter der Führung der FIDESZ auf die Duldung durch die rechtsradikale MIÉP angewiesen war, was zu einer weiteren Verschärfung der außenpolitischen Spannungen führte.

⁹⁶ Pataki, Gábor Zsolt: Kis „magyar-magyar“ geopolitika [Kleine „ungarisch-ungarische“ Geopolitik], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H. 1, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990107.htm> (Stand: 21.07.2014), S. 1.

⁹⁷ Die intensive Einbindung der ungarischen Oppositionsparteien hatte zur Folge, dass diese oftmals dazu gezwungen waren, zahlreiche politische Zugeständnisse an die Minderheitenvertreter zu machen, die sogar oftmals eine kompromisslosere Haltung im Rahmen der Kin-state Politik einnahmen als die inländischen Parteien. [Bárdi, Nándor / Misovicz, Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, S. 76].

⁹⁸ Obwohl die Konferenz einen quasi-institutionellen Charakter hatte, waren die Sitzungen nicht in Form eines Gesetzes formell konstituiert. Stattdessen erfolgte die Einberufung der MÁÉRT stets auf Grundlage einer „spontanen“ Initiative des Ministerpräsidenten. So war die Funktion und Kompetenz der MÁÉRT in besonderem Maße von der Unterstützung des Ministerpräsidenten und seiner Regierung abhängig.

Gesetz der ersten Orbán Regierung ist zweifelsohne das „Gesetz 2001: LXII über die in den Nachbarstaaten lebenden Ungarn“, umgangssprachlich auch Statusgesetz (ung.: státusztörvény) genannt, welches am 1. Januar 2002 in Kraft trat. Die Ausgestaltung des Gesetzes erfolgte unter der Erwägung, insbesondere kommuniziert im Rahmen der MÁÉRT, dass mit der nahenden ungarischen EU-Mitgliedschaft ein neuer „eiserner Vorhang“ zwischen dem ungarischen Staat und den in EU Drittstaaten lebenden Minderheiten (z.B. Ukraine, Serbien) entstehen würde.⁹⁹ Das Statusgesetz beinhaltete eine Vielzahl an Zuwendungsbestimmungen, die das Ziel hatten, den Minderheiten Unterstützung bei ihrer kulturellen und identitären Reproduktion zu geben sowie eine Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in Ungarn selbst zu bieten.¹⁰⁰ Die Leistungen wurden hierbei nur einer begrenzten Personengruppe zugänglich gemacht, nämlich Angehörigen der ungarischen Kulturnation ohne Staatsbürgerschaft, welche zudem ihren Hauptwohnsitz in den jeweiligen Nachbarländern (ausgenommen Österreich)¹⁰¹ hatten.¹⁰² Um die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben für die ungarischen Volksgruppen zu erleichtern, wurden etwa kultur- und bildungsorientierte Einreiseerleichterungen festgelegt, die insbesondere jungen ko-nationalen Angehörigen die Nutzung solcher Bildungsangebote erleichtern sollten. Neben der bereits erwähnten allgemeinen Einreiseerleichterung, unter Beachtung der Schengener Vorschriften, sollte den Jugendlichen so etwa viermal jährlich eine Preisermäßigung von 90% bei der Nutzung des ungarischen öffentlichen Verkehrswesens zugestanden werden. Ähnliche Erleichterungen

⁹⁹ Diese Befürchtung ergab sich durch den Umstand, dass mit der Übernahme des sogenannten *Acquis*-Kriteriums die ungarische Regierung sich dazu verpflichtete, die Bestimmungen der Schengenverträge als EU Primärrecht in nationales Recht zu transferieren. Die sich daraus ergebende erhebliche Verschärfung der Zoll- und Einreisebestimmungen für Drittstaatsangehörige hätte in den Beziehungen mit den ko-nationalen Minderheiten zu Komplikationen geführt. [Schmidt-Schweizer, Andreas: Ungarische Minderheiten, ungarisches Statusgesetz: Brücke oder neues Konfliktpotenzial?, in: Forost, Arbeitspapier Nr. 8, 2002, S. 25-35, hier S. 26].

¹⁰⁰ Majtényi, Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban [Der Begriff der Nation im ungarischen öffentlichen Recht und in politischen Diskussionen], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Europában. Budapest, Gondolat, 2007, S. 153-162, hier S. 156; Bárdi, Nándor: Látszat és való — a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája, S. 134.

¹⁰¹ Die Exklusion der in Österreich lebenden Kin-minorities aus der Gruppe der förderberechtigten Empfänger wurde seitens der ungarischen Regierung damit begründet, dass diese aufgrund der vorteilhafteren sozioökonomischen Ausgangsbedingung im Vergleich zu den anderen Kin-minorities weitaus weniger auf die finanzielle Förderung der kulturellen Reproduktionsmaßnahmen angewiesen sind. [European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state, in: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state. Athens, CDL-STD (2002)032, (2002), S. 10-31, hier S. 16].

¹⁰² Deklariert sich die Person als Angehöriger der Kulturnation, wird die Wahrheit dieser Aussage durch lokale Zivilorganisationen in den Minderheitengebieten nachgeprüft, die von der Regierung hierzu ermächtigt werden. Die Ermächtigung von nichtstaatlichen Organisationen, darüber Entscheidung zu fällen, ob jemand Angehöriger oder Nicht-Angehöriger der ungarischen Kulturnation ist, führte zu heftiger Kritik seitens der linken ungarischen Oppositionsparteien, die den Vorwurf erhoben, dass damit klientelistischem Missbrauch „Tür und Tor“ geöffnet würde. [Waterbury, Myra A.: Between State and Nation, S. 108].

wurden auch im Hinblick auf die Teilnahme am inländischen Arbeitsmarkt (z.B. vorbehaltlose Arbeitsgenehmigung für drei Monate) oder bezüglich der Inanspruchnahme des ungarischen Gesundheits- und Rentensystems gewährleistet.¹⁰³ Im Rahmen der finanziellen Zuwendungen konnten Familien, die mindestens zwei Kinder in ungarischsprachigen Schulen in den angrenzenden Nachbarstaaten unterrichten ließen, eine sogenannte Unterrichtsbeihilfe im Gegenwert von monatlich 20.000 HUF pro Schüler vom ungarischen Staat beantragen. Im Bereich der Hochschulbildung wurde jungen ko-nationalen Angehörigen die Möglichkeit zugestanden, spezifische Stipendienprogramme in Anspruch zu nehmen.¹⁰⁴

Das Statusgesetz führte zu heftigen Reaktionen und diplomatischen Protesten insbesondere aus Rumänien. Obwohl Bukarest erst kurze Zeit zuvor ein ähnliches Statusgesetz für die eigenen nationalen Minderheiten verabschiedete, kam es zu einem heftigen diplomatischen Schlagabtausch, der schließlich zur Anrufung der sogenannten *Venedig-Kommission* der OSZE führte, die das Gesetz hinsichtlich einer etwaigen Völkerrechtswidrigkeit untersuchen sollte. Diese befand das Gesetz zwar als völkerrechtskonform, um jedoch eine weitere Eskalation der Situation zu vermeiden, schloss die Orbán Regierung ein sogenanntes *Memorandum of Understanding* (MoU) mit Bukarest, demzufolge übermäßig konfliktbeladene Bestimmungen ausgeräumt werden sollten, um eine „Normalisierung“ der bilateralen Beziehungen zu bewirken. Im Rahmen des MoU – auch bekannt als „Orbán-Nastase Abkommen“ – wurden verschiedene Maßnahmen an die verwaltungsrechtlichen Vorschriften des rumänischen Staates angepasst. Wichtigste Änderungen waren, dass die Zertifizierung und Ausstellung des Ungarnausweises nicht mehr die Körperschaften der Minderheiten, sondern die ungarischen Konsulate und Botschaften vollziehen mussten. Neben der Verpflichtung der Minderheiteninstitutionen, sich ausschließlich auf den Bereich der „Kulturpflege“ zu konzentrieren, sah das Abkommen zudem vor, dass die Partizipationsrechte am Arbeitsmarkt, die Zahlung der Unterrichtsbeihilfe sowie die Erweiterung der Zuwendungsbestimmungen an die gesamte Familie der ko-nationalen Angehörigen stärker an die innerstaatlichen rumänischen Regelungen gebunden werden müssen.¹⁰⁵

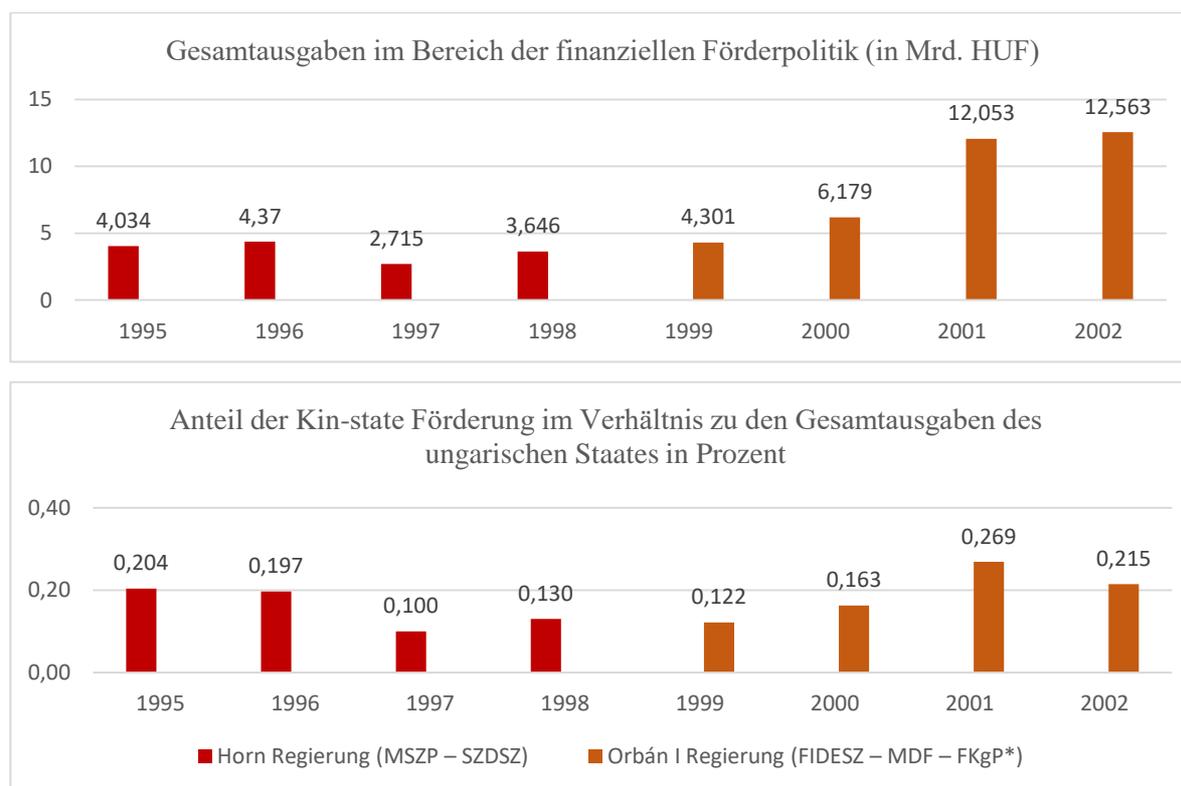
¹⁰³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state, S. 19-20; Gál, Kinga: The Hungarian Legislation on Hungarians Living in Neighbouring Countries, in: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state, Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 113-126, hier S. 118.

¹⁰⁴ Waterbury, Myra A.: Between State and Nation, S. 104; Schmidt-Schweizer, Andreas: Ungarische Minderheiten, ungarisches Statusgesetz, S. 28.

¹⁰⁵ Gál, Kinga: The Hungarian Legislation on Hungarians Living in Neighbouring Countries, S. 112-113; Küpper, Herbert: Nach dem „Statusgesetz“: Weitere Anläufe zur Lösung der Frage der Ungarn jenseits der Grenzen. In: Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, 2006, H.1, S. 1-23, hier S. 7.

Finanzielle Förderpolitik: Die proaktive Haltung der ungarischen Regierung gegenüber ihren im Ausland lebenden Minderheiten wurde durch die sich aufhellenden makroökonomischen Rahmenbedingungen zusätzlich unterstützt. Dies manifestierte sich in einer kontinuierlichen Erhöhung der Ausgaben, die selbst im Vergleich zum allgemeinen Wirtschaftswachstum hoch ausfiel. Alleine zwischen 2001 und 2004 erhöhte sich die Gesamtsumme an Ausgaben um mehr als 60 % gegenüber den Vorjahren.¹⁰⁶

Abbildung 3 Die finanzielle Förderpolitik unter der ersten Orbán Regierung



Quelle: Bárdi, Nándor (2007): Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007). in: Regio, Nr. 4, 2007, S. 147; Eigene Darstellung.

Die Regierung unternahm in der Folge eine weitere umfassende Neugestaltung der institutionellen Strukturen sowie der finanziellen Verteilungsmechanismen. Neben der Gründung von neuen Stiftungen zur Finanzierung des ko-nationalen Bildungswesens kam es zur Gründung von zahlreichen eigenständigen Hochschuleinrichtungen, die bis zum heutigen Tag ausschließlich oder zum großen Teil durch die ungarische Regierung finanziert werden (z.B. die Sapientia Universität und die Christliche Universität Partium in Siebenbürgen,

¹⁰⁶ Der Umstand, dass die Orbán Regierung sich im Rahmen des Statusgesetzes sowie durch die Konstituierung von weiteren Finanzierungsprogrammen über mehrere Jahre förderpolitisch verpflichtete, wirkte sich auch in direkter Weise auf die Haushaltsplanung der Medgyessy Regierung bis ins Jahr 2004 aus. [Bárdi, Nándor: Látszat és való — a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája, S. 19f].

Rumänien oder die János-Selye-Universität in der Südslowakei).¹⁰⁷ Die substanzielle Ausweitung der finanziellen Förderung ging während der Legislaturperiode nicht mit einer ganzheitlichen Neugestaltung der Verteilungsstrukturen einher. Durch die Vielzahl an Stiftungen, die durch die verschiedenen Regierungen konstituiert wurden, erfolgte eine zunehmende Fragmentierung des Förderwesens. Stiftungen und Programme wiesen in einigen Fällen sogar eine erhebliche Überschneidung der Aufgabenbereiche auf, welche in einer allgemeinen Unübersichtlichkeit sowie einer abnehmenden Effektivität der Förderungen mündete.¹⁰⁸ Das Unterlassen einer grundlegenden Reform erfolgte jedoch aus dem Beweggrund heraus, dass man die Funktionalität der Förderpolitik nicht durch den Reformprozess beeinträchtigen wollte. Stattdessen wurden Förderprogramme durch die einzelnen Ministerien realisiert und geprüft, was in einigen Fällen zu einer unausgewogenen Vergabe der Mittel führte und einzelne Gruppen von gesellschaftlichen Minderheitenvertretern gegenüber anderen übervorteilte.¹⁰⁹

3.4. Die Regierungen Medgyessy / Gyurcsány (I+II) / Bajnai (2002-2010): Zwischen politischer Depriorisierung und vergeblicher Europäisierung der Minderheitenpolitik

Diplomatisches Kin-state Engagement: Die gewählte linksliberale Regierung unter Péter Medgyessy (MSZP-SZDSZ) fand sich nach der Aufnahme der Regierungsgeschäfte in einer äußerst komplexen außenpolitischen Situation wieder. Während in Serbien erneute ethno-nationalistische Übergriffe gegenüber den ungarischen Minderheiten erfolgten, die zudem seitens der serbischen Behörden erneut geduldet wurden,¹¹⁰ entwickelte sich auch die Lage in Rumänien und der Slowakei infolge von Regierungswechseln zum Schlechteren.¹¹¹

¹⁰⁷ Bárdi Nándor: Ismeretlen szomszéd. Magyarágpolitika 1989-2009, S. 14.

¹⁰⁸ Elekes, Botond: Rész az egészben — Gondolatok a határon túli magyar közösségek támogatásáról [Ein Teil im Ganzen – Gedanken über die Unterstützungspolitik gegenüber den ungarischen Gemeinschaften jenseits der Grenzen], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 8, 2003, H. 3, S. 36-43, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_elekes.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 43.

¹⁰⁹ Bárdi Nándor: Ismeretlen szomszéd. Magyarágpolitika 1989-2009, S. 22.

¹¹⁰ Csáky, Zselyke A.: Egy hajóban evezünk? Európai parlamenti képviselőink [Rudern wir in einem Boot? Unsere Repräsentanten im Europaparlament], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): Etnopolitikai modellek gyakorlatban. Budapest, Gondolat Kiadó, 2009, S. 275-301, hier S. 279.

¹¹¹ Der Regierungsantritt der Regierung unter Robert Fico (SMER-SD, SNS und L'S-HZDS) führte zu einer merklichen Verschärfung der Minderheitenpolitik in der Slowakei. Neben den ethnonationalistischen rhetorischen Entgleisungen der Junior-Koalitionspartner, etwa durch den Parteivorsitzenden der SNS Jan Slota, welcher die ungarische Minderheit als „Krebsgeschwür der slowakischen Nation bezeichnete“, kam es zur Revidierung verschiedener Minderheitenrechte. So wurden ehemals garantierte Sprachrechte, wie etwa der freie Gebrauch der Minderheitensprache bei öffentlichen Ämtern oder die Verwendung derselben in den öffentlichen Medien, erneut weitgehend eingeschränkt. Verstöße gegen das neue Sprachengesetz wurden mit Geldstrafen von bis zu 5000 € geahndet. [Hamberger, Judith: Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát? A

Gleichzeitig stand Ungarn vor dem nahenden Beitritt in die Europäische Union, welche eine erneute Verschiebung der außenpolitischen Prioritäten einleitete. Die Kin-state Politik musste dabei erneut zugunsten des Ziels der euro-atlantischen Integration in den Hintergrund treten. Die euro-atlantische Integration nahm sogar eine so populäre Rolle ein, dass die Medgyessy und vor allem die darauffolgende Gyurcsány Regierung die strikte Leitlinie einer „partnerschaftsorientierten“ Kin-state Politikformulierung einführte. Die Kin-state Politik wurde in den darauffolgenden Jahren unter der strikten Prämisse einer „harmonischen“ Politikformulierung und Koordination auf EU Ebene realisiert, die keinesfalls zulasten der trans- und internationalen Beziehungen mit den Nachbarstaaten und anderen Mitgliedsstaaten in der EU gehen durfte.¹¹² Insbesondere unter Gyurcsány erfolgte eine ganzheitliche inhaltliche Umgestaltung der Kin-state Politik. So wurde zunächst auch die seit der Systemtransformation bestehende Forderung nach Autonomie für die ungarischen nationalen Minderheiten erstmals durch die Regierung im Jahr 2005 revidiert,¹¹³ was sowohl bei den ungarischen Oppositionsparteien als auch bei den ungarischen Minderheitenparteien einen Sturm der Entrüstung auslöste. Gemäß Gyurcsánys Auffassung, dass die Politik der Orbán Regierung „nationalistischer Nonsens“ gewesen sei,¹¹⁴ reduzierte die Regierung die finanzielle Förderung von ko-nationalen Bildungs- und Kulturprojekten drastisch und fokussierte sich stattdessen auf

szlovák államnyelvtörvény módosítása és a nemzetközi kötelezettségek [Darf man in der Europäischen Union die Nutzung der eigenen Muttersprache bestrafen? Die Änderung slowakischen Staatssprachengesetzes und die internationalen Verpflichtungen], in: MKI-tanulmányok, 2009, Nr. 17, S. 1-24, unter:

https://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_17_Lehet-e_az_Eurepai_Unieba.pdf (Stand: 17.05.2020), hier

S. 5-7]. Auch in Rumänien führte die Frage nach ungarischen Minderheitenrechten immer wieder zu heftigen politischen Kontroversen. So traf das rumänische Minderheitenschutzgesetz von 2005, das den ungarischen Minderheiten erhebliche Kollektivrechte zugesichert hätte, auf heftigen Widerstand seitens der rumänischen Parteien, wodurch das Vorhaben „auf Eis gelegt“ wurde. Gleichzeitig kam es zu erneuten Konflikten hinsichtlich bestehender Sprachregelungen, wie etwa beim Fall der bilingualen Babeş-Bolyai-Universität, wo seitens der Universitätsleitung vorübergehend versucht wurde, die bilingualen Aufschriften durch rein rumänische zu ersetzen. Erst nach heftigen Protesten seitens der Studentenschaft sah die Universitätsleitung von ihrem ursprünglichen Vorhaben ab. [Kántor Zoltán: Autónoμία, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés Nemzetállamok, nemzeti kisebbségek, nemzeti autónomiák [Autonomie, Selbstverwaltung und die Gemeinschaftsbildung von Minderheiten. Nationalstaaten, nationale Minderheiten, nationale Autonomien], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 10, 2006, H. 3-4, S. 66-90, unter:

http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_5_Kantor.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 77].

¹¹² Butler, Eamonn: Hungary and the European Union, S. 10; Szilágyi, Imre: The Hungarian Government's Western Balkan Policies since the 2006 Elections. International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, Jg. 17, 2008, H. 3, S. 3-25, hier S. 5-6; Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között, S. 43-44.

¹¹³ Sárvány, Katalin: Legitimation Struggles in Hungarian Politics The Contours of Competing Foreign Policies in Prime Ministers' Speeches, in: Review of International Affairs, Nr. 27, 2006, S. 67-99, hier S. 92.

¹¹⁴ So war die MSZP-SZDSZ Regierung der Auffassung, dass die institutionalisierten Konsultationsmechanismen ein „Hort des Klientelismus“ seien und zur Förderung von Radikalismus in den Minderheitengemeinschaften beitragen würden. [Vgl. Waterbury (2010), S. 128; Waterbury (2009), S. 14.]

wirtschaftliche Kooperationsprojekte in den Grenzregionen.¹¹⁵ Ein besonderes Augenmerk lag hierbei auf dem Konzept der Europaregionen, unter anderem auf den sogenannten Interreg Programmen, welche seitens der EU als Instrument fungierten, um die Kooperation von Regionen im grenzüberschreitenden Kontext zu animieren. Obzwar diese Programme seitens der EU nicht als Instrument des Minderheitenschutzes erachtet wurden, sondern vorwiegend das Ziel hatten, eine kooperationsbasierte Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Regionen zu erreichen, bemühte sich die ungarische Regierung intensiv um den Ausbau der Kooperationen. Mit der Schaffung von transnationalen *Europaregionen* beabsichtigte die Gyurcsány Regierung nicht nur eine Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen mit den neuen EU-Nachbarstaaten zu erreichen, sondern auch Zugriff auf EU-Entwicklungsfonds, wie etwa den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), zu bekommen. Da die Verwirklichung solcher Projekte jedoch nicht nur die Kooperation mit den Nachbarstaaten voraussetzte, sondern von den Nachbarstaaten auch verlangte, sich primär um die Abrufung der Fördermittel für ihr Staatsterritorium zu bemühen, fehlte den Projekten von Beginn an die notwendige politische Dynamik. So gelang es der Gyurcsány Regierung im Rahmen ihrer neuen Strategie nicht, die intendierte wirtschaftliche Förderung der grenznahen Minderheitengebiete zu erreichen. Bereits nach wenigen Jahren war dadurch ein Scheitern dieses Kin-state politischen Ansatzes abzusehen.¹¹⁶

Eine weiteres signifikantes Opportunitätsfenster eröffnete sich für Budapest mit dem Ausschluss Rumäniens aus der EU-Osterweiterungsrunde von 2004. Die weiterhin bestehende Forderung gegenüber Rumänien, nämlich vollumfänglich das Acquis Kriterium umzusetzen, gab Budapest die Möglichkeit, Agenda-setting zu betreiben und darauf hinzuwirken, dass man seitens der EU auch die vollumfängliche Umsetzung völkerrechtlicher Minderheitenschutzbestimmungen gegenüber dem EU-Kandidaten im Vorfeld des Beitritts einfordert.¹¹⁷ Insbesondere das primärrechtlich verankerte Einstimmigkeitsprinzip zur

¹¹⁵ In einer Rede im Jahr 2005 postulierte Ferenc Gyurcsány die Auffassung, dass wirtschaftliche Ungleichheiten einer der Hauptgründe für die „mangelnde Solidarität“ zwischen Ungarn und seinen ko-nationalen Angehörigen seien und dass dementsprechend zur Vereinigung der Nation zunächst eine Brücke zwischen Armen und Reichen geschaffen werden müsse. [Waterbury, Myra A. (2009): From Dual Citizenship to Economic Development: The Shifting Terrain of Symbolic Politics and Diaspora Policy in Post-communist Hungary. http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/3/6/6/pages313669/p313669-1.php (Stand: 21.07.2014), S. 27].

¹¹⁶ Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszer az uniós tagság körülményei között, S. 60-62.

¹¹⁷ Die Einforderung von Minderheitenschutzstandards als Beitrittskonditionalität im Rahmen des EU-Beitritts hat sich als sogenannte *externe Dimension des EU-Minderheitenschutzes* etabliert. Im Zuge der Osterweiterung von 2004 etablierte sich die EU-Kommission erstmals als Hauptverantwortlicher für den Monitoringprozess im Hinblick auf den Minderheitenschutz. Die Kommission vertrat dabei die Auffassung, dass zur Erfüllung des *Acquis Kriteriums* die Mitgliedsstaaten auch die Bestimmungen aus dem *Rahmenübereinkommen zum Schutz*

Aufnahme neuer Mitgliedsstaaten gab der Gyurcsány Regierung – theoretisch – eine starke Verhandlungsbasis, um wesentliche politische Zugeständnisse für die eigenen nationalen Minderheiten einzufordern.¹¹⁸ Trotz weiter bestehender Versäumnisse Rumäniens, vor allem in ebenjenem Bereich des Minderheitenschutzes, verzichtete die ungarische Regierung jedoch auf ein Veto im EU-Beitrittsprozess. Dies folgte aus der Erwartungshaltung heraus, dass ein solcher Vertrauensbeweis zu einem freiwilligen Entgegenkommen von Bukarest führen würde, was sich jedoch als eklatanter Trugschluss herausstellte. Bereits kurz nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages im Jahr 2005 nahmen die bilateralen Spannungen zwischen Ungarn und Rumänien wieder massiv zu, während sich die Lage der Minderheiten nicht verbesserte.¹¹⁹ Im Gegensatz hierzu zeichnete sich das ungarische Auftreten gegenüber Serbien durch eine weitaus resolutere Art und Weise aus, die sich schließlich auch in erheblichen politischen Zugeständnissen seitens der Belgrader Regierung materialisierte. Dies gelang insbesondere durch eine intensive fraktionsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den ungarischen MdEPs, welche gemeinsam ein aktives Agenda-setting bei den verschiedenen EU-Institutionen betrieben und schließlich erreichten, dass Serbien durch die EU zur Durchführung verschiedентlicher Maßnahmen forciert wurde.¹²⁰ Im Laufe der Jahre gelang es zudem der ungarischen Abgeordnetengruppe, dass sie zu „Hauptlobbyisten“ für die Rechte von Volksgruppen wurden und auf EUropäischer Ebene verschiedentliche Erfolge im Bereich des Minderheitenschutzes erreichen konnten.¹²¹

nationaler Minderheiten (RSNM) des Europarates von 1995 übernehmen müssen. Dies ermöglichte es der EU erstmals, ein starkes Instrument zur Durchsetzung von Minderheitenschutzstandards gegenüber Nationalstaaten zu realisieren, was zum Beispiel im Rahmen der Beitrittsverhandlungen mit der Slowakei zu ersten Verbesserungen der Minderheitenschutzstandards führte. [Kochenov, Dimitry: A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection, in: Boston College International and Comparative Law Review, Jg. 31, 2008, H.1, S. 1-53., hier S. 22-24; Guliyeva, Gulara: Joining Forces or Reinventing the Wheel, S. 294].

¹¹⁸ Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között, S. 43.

¹¹⁹ Kántor Zoltán: Autonómia, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés Nemzetállamok, nemzeti kisebbségek, nemzeti autonómiák [Autonomie, Selbstverwaltung und die Gemeinschaftsbildung von Minderheiten. Nationalstaaten, nationale Minderheiten, nationale Autonomien], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 10, 2006, H. 3-4, S. 66-90, unter:

http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_5_Kantor.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 78.

¹²⁰ So wurde - auf ungarische Initiative - der serbischen Regierung von der EU angedroht, dass im Falle einer weiteren behördlichen Duldung von ethnischen Übergriffen auf die ungarischen Minderheiten das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ausgesetzt würde. Das resolute Auftreten der EU hatte zur Folge, dass die serbische Regierung umfassende Reformen in Angriff nahm, um den Forderungen der EU gerecht zu werden. [Butler, Eamonn: Hungary and the European Union, S. 28-30].

¹²¹ Wesentliche Erfolge waren unter anderem die starke und aktive Mitgestaltung bei der Schaffung der *The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages (TMNCL)*, welche zu einem Hauptorgan des EPs im Bereich des Volksgruppenschutzes wurde. Bereits kurz nach dem EU-Beitritt Ungarns wurden Csaba Tabajdi (MSZP) sowie Kinga Gál (FIDESZ) zu Vorsitzenden der Intergroup gewählt. [Siehe: Gál, Kinga: Traditional Minorities, National Communities and Language. The issues raised in the European Parliament's Intergroup, 2009-2011, Brüssel: Gál Kinga, 2011; Gál, Kinga / Hicks, Davyth (2010):

Institutionelle Restrukturierungen: Entsprechend der Auffassung der Gyurcsány Regierung, dass die institutionelle Ausgestaltung der Orbán'schen Kin-state Politik primär dem Ziel dienen würde, den „grenzübergreifenden Klientelismus“ zu fördern, leitete diese eine grundlegende Neuordnung der institutionellen Strukturen ein. Bereits unter der Regierung Medgyessy wurde das *Amt für die Ungarn jenseits der Grenzen* (HTMH) nicht nur erneut dem Ministerpräsidentenamt unter der Aufsicht des Staatssekretärs Vilmos Szabó zugeordnet, sondern es kam auch zu einem Austausch aller bedeutenden Amtsträger im Jahr 2002.¹²² Unter der Regierung Gyurcsánys kam es schließlich 2007 sogar zur Auflösung des seit 1992 bestehenden Amtes. Die einzelnen Abteilungen und Zuständigkeitsbereiche wurden im Status einer politischen Hauptabteilung des Ministerpräsidentenamt zugeordnet. Als Staatssekretariat für Minderheiten und Nationspolitik wurde das Ressort von György Gemesi geleitet. Insgesamt erfuhr die Kin-state Politik in den Folgejahren auf institutioneller Ebene eine erhebliche Depriorisierung.¹²³ Der massiv wachsende Unmut der Minderheitenvertreter sowie auch der politischen Opposition entlud sich gegenüber der Regierung schließlich im Rahmen des gescheiterten Staatsbürgerschaftsreferendums von 2004 (siehe unten). Insbesondere die polemische Rhetorik der Regierung in Bezug auf eine etwaige Vergabe einer doppelten Staatsbürgerschaft für die nationalen Minderheiten führte seitens der MÁÉRT-Vertreter zum Vorwurf, dass die Regierungsparteien einen „Verrat an gesamtungarischen Interessen“ begehen würden.¹²⁴ Die Regierung entgegnete hierauf, dass die MÁÉRT ein „klientelistisches Netzwerk“ von „rechten Provokateuren“ sei und schaffte die Körperschaft kurzerhand ab. Als Alternative wurden das *Regionale Koordinationsforum* (ung.: Regionális Egyeztető Fórum; REF) sowie das *Forum der ungarischen Abgeordneten aus dem Karpatenbecken* (ung.: Kárpátmedencei Magyar Képviselők Fóruma; KMKF) geschaffen.¹²⁵

The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, 2009-2014. in: *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, Jg.3, 2010, H.3, S. 236-250]. Neben den erfolgreichen Mitwirkungen bei zahlreichen Resolutionen des Parlaments war die ungarische Gruppe auch wesentlich daran beteiligt, dass der Schutz von (nationalen) Minderheiten im EU-Primärrecht verankert wurde. Durch das vehemente Lobbying der ungarischen EP-Abgeordneten sowie durch die Mitwirkung seitens der ungarischen Regierung konnten die Minderheitenbestimmungen schließlich Eingang in den Vertrag von Lissabon (Art. 2 EUV), als kodifizierter Bestandteil des EU-Rechts, finden. [Butler, Eamonn: *Hungary and the European Union*, S. 25-27].

¹²² Bárdi, Nándor / Misovicz, Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, 75-76.

¹²³ Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007), S. 150.

¹²⁴ Kiss, Balázs / Zahorán, Csaba: *Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy*, S. 59-60.

¹²⁵ Obwohl die Gyurcsány Regierung gemäß ihrer Ankündigung die neuen Körperschaften schuf, um eine transnationale Konsultation „frei von Klientelismus“ zu konstituieren, unterschieden sich die Körperschaften im Grundcharakter lediglich marginal von ihrem Vorläufer. Neben der Einladung von „stärker wohlgesinnten“ politischen Minderheitenvertretern, zeichneten sich die Körperschaften lediglich durch eine stärkere Kontrollausübung seitens der ungarischen Regierung sowie durch eine thematische Aufteilung der Körperschaft in kleinere Teilbereiche aus. Während das REF als Körperschaft dazu dienen sollte, die ko-nationale

Gesetzgeberisches Kin-state Engagement: Der Vollzug einer Kin-state politischen Wende materialisierte sich unter der Medgyessy und Gyurcsány Regierung vor allem auf gesetzgeberischer Ebene. Bereits kurz nach dem Amtsantritt der ersten MSZP-SZDSZ Regierung kam es zu einer weitgehenden Rücknahme zahlreicher Bestimmungen des 2001er Statusgesetzes, die von der Nachbarregierung in Bukarest als „kontrovers“ erachtet wurden.¹²⁶ Mit dem ungarischen EU-Beitritt 2004 kam es schließlich zu einer automatischen Annullierung weiterer Statusgesetzbestimmungen, wodurch Begünstigungen wie etwa der „Ungarnausweis“ fortan primär einen symbolisch-emotionalen Charakter hatten. Sowohl der Beitritt zur EU als auch die mittelfristig absehbare Mitgliedschaft im Schengenraum bedeuteten für die nationalen Minderheiten in den Drittstaaten, also Serbien und Ukraine, dass sie substanzielle Nachteile im Rahmen ihrer grenzüberschreitenden Mobilität (z.B. verschärfte Aufenthaltsbestimmungen sowie verstärkte Grenzkontrollen) hinnehmen mussten. Dies führte in Ungarn zu einer hitzigen Debatte hinsichtlich der Vergabe der ungarischen Staatsbürgerschaft an die nationalen Minderheiten. Die Debatte mündete schließlich in der Initiierung eines Volksbegehrens, das auf den 5. Dezember 2004 anberaumt wurde. Obzwar das Volksbegehren nicht von den Oppositionsparteien initiiert wurde, fand es bei diesen tatkräftige Unterstützer, welche das Referendum als „Schicksalsfrage der ungarischen Nation“ bewerteten.¹²⁷ Die Regierungsparteien, also die MSZP und die SZDSZ, traten hingegen als explizite Widersacher des Referendums auf und bemühten sich aktiv um eine Mobilisierung der Bevölkerung gegen

Kommunikation zwischen den Regierungsvertreter auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene aufrechtzuerhalten, wurde das KMKF mit der Zielsetzung geschaffen, den interparlamentarischen Austausch von Mandatsträgern zu garantieren. Ein weiteres Merkmal war, dass die Besetzung der Gremien durch eine starke Politisierung gekennzeichnet war – im Gegensatz zu der MÁÉRT setzte sich diese durch eine dezidiert „regierungsfreundlichere“ Auswahl an Mandatsträgern zusammen. [Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007), S. 153-155; Bárdi, Nándor / Misovicz, Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, S. 15; Waterbury, Myra A. (2009): From Dual Citizenship to Economic Development, S. 22-23].

¹²⁶ Neben der Streichung des Verweises auf die „geeinte ungarische Nation“ in der Präambel wurden auch rechtliche Erleichterungen für die ko-nationalen Minderheiten, wie etwa der erleichterte Zugang zum ungarischen Arbeitsmarkt oder zum Gesundheitssystem, restlos gestrichen. Ebenso wurde das für die ko-nationalen Schüler zugesicherte Unterrichtsgeld, das sie bei Besuch einer ungarischsprachigen Schule erhielten, auf alle Kinder unabhängig ihrer ethno-kulturellen Herkunft ausgeweitet, um den Vorwurf der einseitigen Diskriminierung zu entkräften [Bárdi Nándor: Ismeretlen szomszéd. Magyarországpolitika 1989-2009, S. 15].

¹²⁷ Obwohl das Volksbegehren zur Vergabe einer extraterritorialen ungarischen Staatsbürgerschaft durch die FIDESZ explizit und vehement unterstützt wurde, war der Initiator des Volksbegehrens der Interessensverband der sogenannten *Weltgemeinschaft der Ungarn* (ung.: *Magyarok Világszövetsége; MVSZ*). Die kompromisslose und teilweise sehr radikale Rhetorik der MVSZ, die unter anderem durch Forderungen nach einer Revision der Grenzbestimmungen von Trianon auffiel, führte zunächst zu einer starken Zurückhaltung seitens der FIDESZ. Diese Haltung änderte sich erst, nachdem die notwendige Anzahl an Unterschriften gesammelt wurde und die Partei zunehmend in einen politischen Zugzwang geriet, um ihr selbstkreiertes Image als „Partei der ko-nationalen Minderheiten“ nicht zu gefährden. [Kovács, Mária M.: The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary, in: *Regio*, Jg. 10, 2005, H. 4, S. 50-72, hier S. 56-58].

dieses. Insbesondere die MSZP griff auf eine stark xenophobisch gefärbte Rhetorik zurück, indem sie vor einer drohenden „Überschwemmung“ Ungarns durch die Masseneinwanderung von „23 Millionen Rumänen“ warnte, was nach Aussage der Partei zu einem Kollaps der Sozialsysteme führen würde.¹²⁸ Die Angstkampagne der MSZP, deren Argumente primär auf den „Geldbeutel der Bevölkerung“ abzielten, war schließlich erfolgreich, da sie zwar weniger die eigene Wählerschaft mobilisieren konnte, jedoch eine allgemeine Demobilisierung der Wählerschaft erreichte, was zu einer Nicht-Erreichung des Mindestquorums führte.¹²⁹

Nachdem es zur weitgehenden Revidierung des Statusgesetzes kam und das Volksbegehren einen negativen Ausgang nahm, entschloss sich die Regierung 2006 schließlich, Einreiseerleichterungen für die nationalen Minderheiten auf gesetzgeberischem Wege zu realisieren. So wurde ein sogenanntes „nationales Visum“ eingeführt, das den ko-nationalen Minderheiten eine Aufenthaltserlaubnis von fünf Jahren zusicherte, wenn diese ein Einladungsschreiben des Arbeitgebers vorweisen konnten. Weiterhin kam es zu einer substantiellen Erleichterung bei der Vergabe einer residualen Staatsbürgerschaft. Personen konnten so im Falle eines Umzugs nach Ungarn binnen drei Jahren die ungarische Staatsbürgerschaft erhalten.¹³⁰

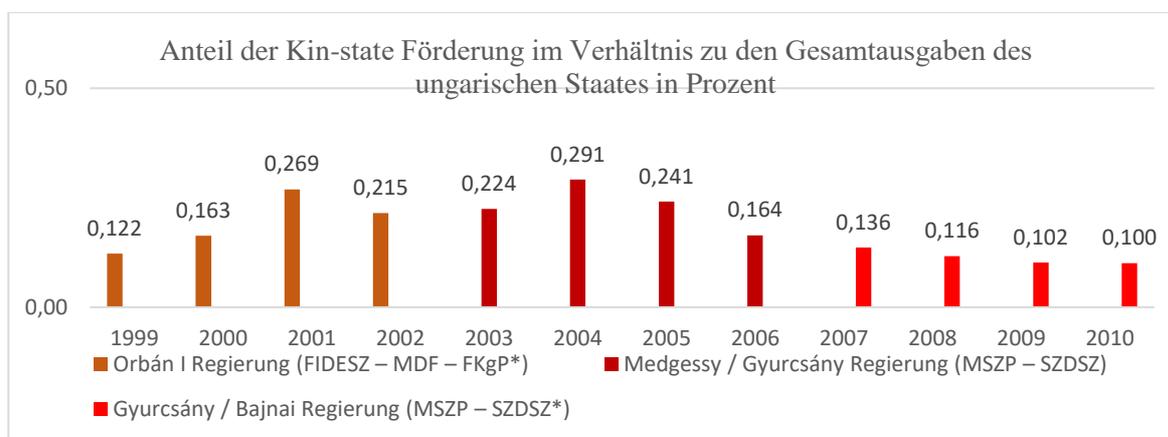
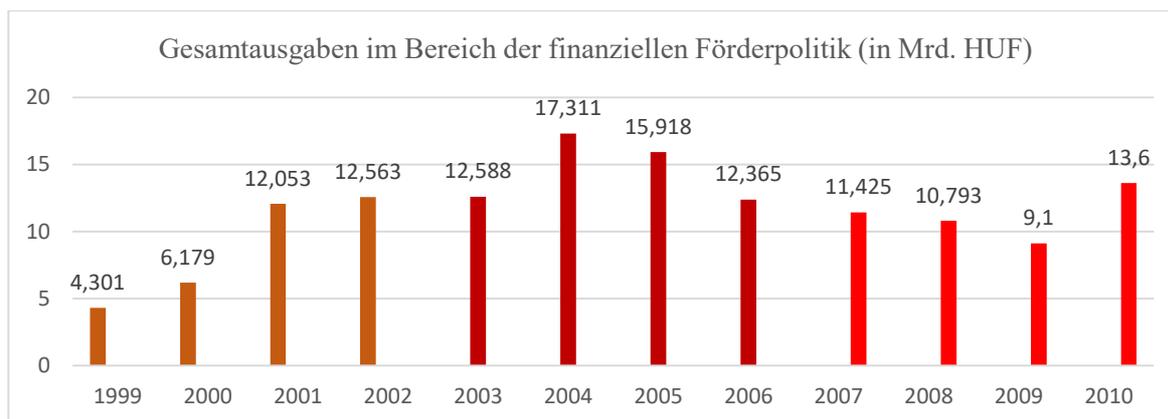
Finanzielle Förderpolitik: Im direkten Vergleich zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Regierungen im Hinblick auf die Kin-state politischen Fördermaßnahmen. Während die ersten zwei Regierungsjahre der Medgyessy Regierung (2002-2004) vorwiegend durch gesetzgeberische Maßnahmen der Vorgängerregierung unter Orbán geprägt waren, insbesondere durch die Bestimmungen des Statusgesetzes, nahm die absolute Fördersumme ab 2004 signifikant ab.

Abbildung 4 Die finanzielle Förderpolitik unter der Medgyessy/Gyurcsány/Bajnai Regierungen

¹²⁸ So wurde seitens der MSZP das „Horrorszenario“ von 23 Millionen rumänischen Einwanderern beschworen, welche aufgrund ihrer schlechteren sozioökonomischen Lage nach Ungarn auswandern würden. Obwohl im Rahmen der Kampagne durchaus auch weniger populistisch gefärbte Argumente ins Feld geführt wurden, hob die MSZP stets das Argument der drohenden Überbelastung der sozialen Systeme heraus und veröffentlichte Statistiken, welche aufzeigen sollten, dass es im Zuge der staatsbürgerschaftsbedingten Masseneinwanderung zu einer Mehrbelastung des Staates von jährlich umgerechnet 2,9 Mrd. US-Dollar kommen würde. [Vgl. Butler, Eamonn: *Hungary and the European Union*, S. 15; Bárdi Nándor: *Ismeretlen szomszéd. Magyarságpolitika 1989-2009*, S. 16].

¹²⁹ Obwohl zwar eine knappe Mehrheit von 51,57% für die Vergabe einer non-residualen Staatsbürgerschaft votierte, verfehlte das Volksbegehren das notwendige Quorum bei Weitem, da lediglich 37,67% der Bevölkerung teilnahmen. Dies hatte das faktische Scheitern des Volksbegehrens zur Folge. [Kovács, Mária M.: *The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary*, S. 59].

¹³⁰ Waterbury, Myra A. (2009): *From Dual Citizenship to Economic Development*, S. 25.



Quelle: Bárdi, Nándor (2007): Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007). in: Regio, Nr. 4, 2007, S. 147; Eigene Darstellung.

Bedingt durch den explosionsartigen Anstieg der allgemeinen jährlichen Staatsverschuldung unter Medgyessy wurde im Zuge des Amtsantritts unter Ferenc Gyurcsány 2004 umgehend ein Bündel an verschiedenen Sparmaßnahmen verabschiedet. Diese führten zu umfassenden Kürzungen bei beinahe allen Ministerialressorts, wobei die Kürzungen im Bereich der Kin-state Politik besonders hoch ausfielen. So wurde die Höhe der Fördersumme, gemessen am prozentualen Anteil zum Gesamthaushalt, in weniger als zwei Jahre um fast die Hälfte gekürzt, was zu einem Finanzierungsnotstand bei zahlreichen ko-nationalen Institutionen führte.¹³¹ Statt jedoch die beabsichtigte Konsolidierung der nationalen Wirtschaft sowie des Staatshaushalts zu erreichen, rutschte Ungarn ab 2006/2007 in eine Wirtschaftskrise, die den Staat an den Rand eines Bankrotts trieb.¹³² Dies hatte nicht nur zur Folge, dass die Kin-state Politik auf der

¹³¹ Der Finanzierungsnotstand war insbesondere bei den ko-nationalen (Hoch-)Schuleinrichtungen gravierend, deren Etat binnen eines Jahres um mehr als ein Fünftel gekürzt wurde. [Entz, Géza: Magyarország határon túli magyarsággal kapcsolatos támogaáspolitikája 1990 után [Ungarns Unterstützungspolitik gegenüber jenseits der Grenzen lebenden Ungarn nach 1990], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 8, 2003, H. 4, S. 44-54., unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_entz.pdf (Stand: 21.07.2014), hier S. 49].

¹³² Obwohl das jährliche negative Finanzierungssaldo von -9,4% vom Jahr 2006 auf -4,6% im Jahr 2009 gesenkt werden konnte, fand sich Ungarn in einer tiefen Wirtschaftsrezession wieder, die durch die kurz darauf

Regierungsagenda zu einem politischen Randthema wurde, sondern auch, dass die Förderpolitik in den Folgejahren immer wieder Gegenstand von weiteren substantiellen Kürzungen war. Während die Gesamtfördersumme im Jahr 2009 einen Tiefstand erreichte, wurden die institutionellen Förderstrukturen zeitgleich auch umfangreich umgebaut. Die bis dahin praktizierte dezentrale und stiftungsbasierte Verteilung der Fördersummen war nach Auffassung der Gyurcsány Regierung ein Relikt des Orbán'schen „Ethno-Klientelismus“ und wurde daraufhin massiv zentralisiert.¹³³ In der Folge wurde eine Vielzahl an Stiftungen aufgelöst und entweder umgehend dem direkten Verantwortungsbereich der verschiedenen Ministerien zugeordnet oder durch die neu gegründete *Heimatland Stiftung* (ung.: Szülőföld Alapítvány) einverleibt. Als zentrale neue Stiftung war diese dem Ministerpräsidentenamt sowie einem 15-köpfigen Regierungskomitee untergeordnet, die über die Vergabe der Fördermittel entschieden haben. Obwohl zwar durch die Zentralisierung die Vergabeprozesse stark vereinfacht wurden, hatte der massive institutionelle Umbau zur Folge, dass die Vergabeprozedere nur sehr eingeschränkt voranschritten.¹³⁴

3.5. Ganzheitliche Repriorisierung des Kin-state Engagements unter den Orbán Regierungen (2010-2019)

Der Erdrutschsieg der FIDESZ-KDNP bei den ungarischen Parlamentswahlen im April 2010 führte im Rahmen der Kin-state Politik zu weitreichenden Veränderungen. Ausgestattet mit einer verfassungsändernden zwei-Drittel Mehrheit befand sich die Regierungskoalition in der ausgesprochen komfortablen Situation, umfangreiche Maßnahmenpakete zu realisieren. Bereits früh wurde ersichtlich, dass die Regierung nicht weniger als eine grundlegende Neugestaltung dieses Politikbereichs anstreben würde, da die Kin-state Politik laut Regierung von oberster

einsetzende globale Wirtschaftskrise enorm verschärft wurde. Dies hatte zur Folge, dass Ungarn 2009 ein negatives Wirtschaftswachstum von 6,8% aufwies.

¹³³ So wurde seitens der neuen Regierung kritisiert, dass die Förderpolitik die Schaffung einer einseitigen Abhängigkeit der Kin-minorities von den ungarischen Fördergeldern begünstigen würde und zudem im Allgemeinen sehr intransparent war. Diese Intransparenz hatte nach Auffassung der MSZP und der SZDSZ zur Folge, dass nicht die Minderheiten Nutznießer der finanziellen Förderung waren, sondern die Stiftungsvertreter, die die Gelder verwalteten. Wengleich der Vorwurf der Regierungsparteien stark politisch konnotiert war, wurden die mangelnde Effektivität bei der Verwendung der Mittel sowie die fehlenden Kontrollmöglichkeiten auch seitens anderer Akteure, wie etwa seitens des ungarischen Rechnungshofs, moniert. [Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation*, S. 130-131; Bárdi, Nándor: *Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról*, S. 163].

¹³⁴ Als größtes Problem offenbarte sich, dass mit der institutionellen Umgestaltung eine Überführung der ehemaligen Stiftungsaufgaben in die Heimatland Stiftung erfolgte, die jedoch gleichzeitig ohne Übernahme des ehemaligen Personals erfolgen sollte. Der radikale Bruch im Hinblick auf die personelle Kontinuität hatte zur Folge, dass die Stiftung aufgrund des mangelnden Erfahrungsschatzes seiner Mitarbeiter anfangs große Schwierigkeiten hatte, eine effektive Verwaltung der Fördersummen zu garantieren. [Bárdi, Nándor: *Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról* (2004-2007), S. 151-152].

politischer Priorität für die ungarische Außenpolitik sei.¹³⁵ Im Folgejahr, also 2011, wurde aus diesem Grund durch die Regierung eine sogenannte „Nationalpolitische Rahmenstrategie“ verabschiedet, in welcher die Rahmenbedingungen sowie Ziele für das regierungspolitische Handeln sowohl im Hinblick auf die nationalen Minderheiten als auch auf die Diasporaminderheiten¹³⁶ skizziert wurden. Ein dreidimensionaler Politikansatz wird hierbei beschrieben:

- 1) Die Stärkung der transnationalen Bindung zwischen ko-nationalen Minderheiten und dem ungarischen Staat wird als grundlegendes Ziel formuliert. Dieses Ziel soll jedoch unter Respektierung der nationalen Souveränität der anderen Staaten als grundlegende Voraussetzung erfolgen. Gleichzeitig soll auch die Integration der kin-minorities in die ungarische Kulturnation gefördert werden. Dies soll durch gesetzgeberische Maßnahmen (z.B. Verleihung von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht) erwirkt werden, durch welche die ko-nationalen Angehörigen auch nicht zuletzt in die politische Gemeinschaft integriert werden sollen, was als Regierungsziel ein vollkommenes Novum der ungarischen Kin-state Politik darstellt.¹³⁷
- 2) In der Rahmenstrategie nimmt die politische und finanzielle Förderung der ko-nationalen Minderheiten einen großen Stellenwert ein. Dies fußt auf der dort zugrunde gelegten Prämisse, dass nur bei einer ausreichend gesicherten kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Existenz die ungarischen Minderheiten überhaupt erst in der Lage sind sowohl am Dialog mit dem ungarischen Staat zu partizipieren als auch die eigene kulturelle Reproduktion sicherzustellen. Um das Aussterben sowohl in kultureller als

¹³⁵ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete [Ungarische Nationspolitik. Der Rahmen der ungarischen nationspolitischen Strategie], Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.

http://bgazrt.hu/_dbfiles/htmltext_files/5/0000000065/Magyar%20nemzetpolitika%20-%20A%20nemzetpolitikai%20strategia%20kerete.pdf (Stand: 22.07.2014), S. 18.

¹³⁶ Die Diasporapolitik erfuhr im Jahr 2016 eine weitere Spezifizierung. So hat der *Ungarische Diasporarat* (siehe unten) am 30. November 2016 eine *Rahmenstrategie für die ungarische Diasporapolitik* ausgefertigt, welche die Eckpunkte der ungarischen Politik diesbezüglich konstituiert. Entsprechend der eigens konstituierten Verantwortungshaltung soll sich die ungarische Regierung vorwiegend auf vier strategische Leitlinien fokussieren: 1) Entwicklung der Bildungsangebote für die Diasporaungarn 2) Verstärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit 3) Verstärkung der diplomatischen Bemühungen im Bereich der Diasporapolitik 4) Realisierung eines Zentrums für Emigration und Diasporaangelegenheiten [Siehe: Miniszterelnökség. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2016): Magyar diaszpórapolitika stratégiai irányok [Die strategischen Leitlinien der ungarischen Diasporapolitik], Budapest.

https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/03/03-magyar_diaszpórapolitika-stratégiai-irányok.pdf (Stand: 01.09.2019)].

¹³⁷ Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztviselők számára, S. 172-173; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete, S. 4.

auch demographischer Hinsicht zu vermeiden,¹³⁸ wird in der Rahmenstrategie folglich der Handlungsauftrag konstituiert, dass die ko-nationalen Angehörigen in besonderem Maße sowohl finanziell als auch politisch unterstützt werden müssen.¹³⁹

- 3) Um eine ganzheitliche Kin-state Politik zu realisieren, nimmt die Ebene der EU einen besonderen Stellenwert im Rahmen der Regierungsstrategie ein. Bei der Bewertung des *Status quo* wird jedoch zunächst eine harsche Kritik formuliert, nämlich, dass das Minderheitenschutzregime durch einen Zustand gekennzeichnet ist, der ausgesprochen fragmentiert ist und zudem im Falle der Nichteinhaltung durch Nationalstaaten effektive Sanktionsmechanismen vermissen lässt.¹⁴⁰ Die Notwendigkeit eines effektiven Minderheitenschutzregimes im nationalstaatlichen Regelungsbereich wird in der Rahmenstrategie unterstrichen und mit der Handlungsanweisung an die Regierung verbunden, dass diese proaktiv und eigenständig sowohl auf nationaler als auch EUropäischer Ebene Maßnahmen zum Schutz der ko-nationalen Minderheiten ergreifen soll. Ungeachtet der harschen Kritik an die EU wird im Dokument festgehalten, dass die EU einzigartige Chancen bietet, um Minderheitenanliegen aktiv zu vertreten. Die zunehmende EU-induzierte Regionalisierung von Politikbereichen und Prozessen wird dabei als genuines Opportunitätsfenster identifiziert, das auch im Hinblick auf etwaige Autonomiebestrebungen eine Verbesserung der Minderheitenlage bewirken kann.¹⁴¹

Diplomatisches Kin-state Engagement: Die in der 2011 verfassten Rahmenstrategie befindlichen Eckpunkte dienen seither als wesentliche regierungspolitische Leitlinie für die verschiedenen Orbán Regierungen. Die Verwirklichung der Ziele wird in der Konsequenz durch die Regierungsparteien in einer proaktiven Art und Weise verfolgt, bei der die Regierung auch vor etwaigen außenpolitischen Konfrontationen nicht zurückschreckt. Dies führte im Laufe der Jahre zu verschiedentlichen diplomatischen Auseinandersetzungen, so etwa mit den Regierungen in Belgrad, Bratislava, Bukarest oder auch Kiew. Dabei nutzte die ungarische

¹³⁸ Entsprechend der Annahme, dass die defizitäre sozioökonomische Lage einer Gemeinschaft abträglich für das demographische Wachstum ist, wird durch die Orbán Regierung die Auffassung vertreten, dass eine Wirtschaftsförderung durch den Kin-state dazu beiträgt, dass damit sowohl eine Überalterung der Kin-minorities als auch eine Abwanderung dieser ins Ausland abgemildert oder gar gestoppt werden kann. Unter dem Begriff des kulturellen Aussterbens wird der Verlust der ethno-kulturellen Identität der Minderheit verstanden. Dieses Aussterben kann erfolgen, wenn die Minderheit sich ganzheitlich an die Mehrheitsbevölkerung assimiliert und ihre Wesensmerkmale als Volksgruppe verliert.

¹³⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete, S. 14.

¹⁴⁰ Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztviselők számára, S. 44-45.

¹⁴¹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete, S. 19; Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztviselők számára, S. 175.

Regierung, entsprechend der Rahmenstrategie, EUropäische oder internationale Foren, um etwaige Verstöße gegen öffentliche völkerrechtliche Minderheitenschutzstandards anzuprangern. Im Falle Serbiens¹⁴² und auch der Ukraine nutzte die Regierung in Budapest zudem die institutionellen Strukturen der EU und NATO, um Fortschritte bei den jeweiligen Assoziierungsprozessen von bilateralen Zugeständnissen im Bereich des Minderheitenschutzes abhängig zu machen. Während eine Einigung im Falle Belgrads erreicht wurde, kam es im Falle der Ukraine tatsächlich zu einer Blockade des ukrainischen NATO-Assoziierungsprozesses, aufgrund dessen gemeinsame Sitzungen zwischen dem Bündnis und der Regierung in Kiew bis zuletzt nicht stattfinden.¹⁴³

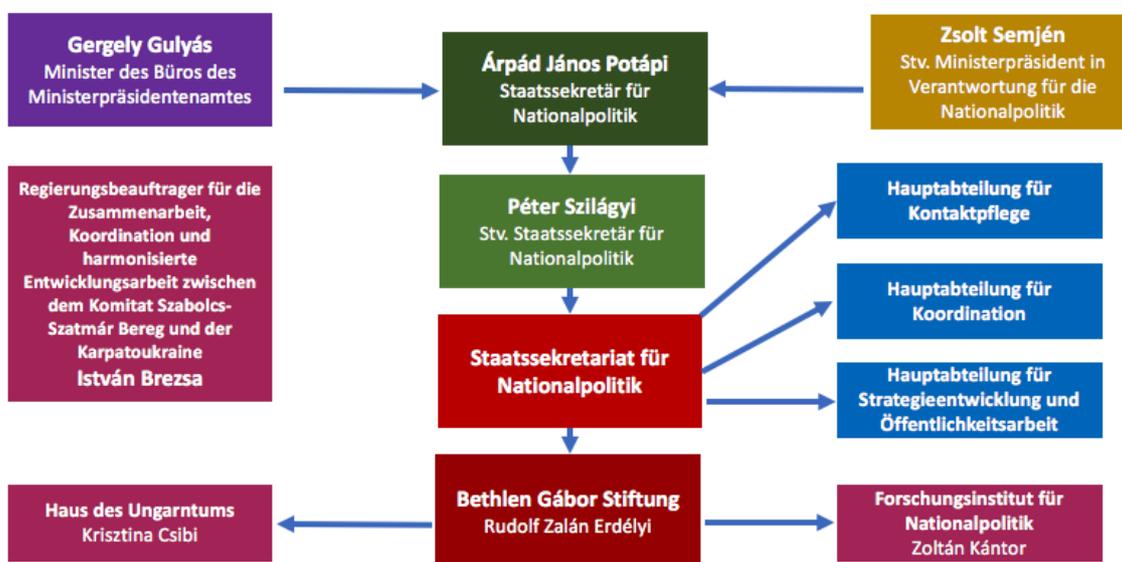
Institutionelle Restrukturierungen: Die erneute Priorisierung der Kin-state Politik führte auch auf institutioneller Ebene zu erneuten Umstrukturierungen. Entsprechend der Auffassung, dass die institutionellen Maßnahmen der Vorgängerregierungen nicht die beworbene Effektivitätssteigerung, sondern vielmehr eine politische Marginalisierung der Kin-state Politik nach sich zogen, nahm die Orbán Regierung eine weitgehende Revidierung der

¹⁴² Mit dem am 23. Dezember 2009 getätigten Beitritts-gesuch der Serbischen Republik gegenüber der EU mussten zur Aufnahme der Beitrittsverhandlungen alle EU-Mitgliedsstaaten ihre Zustimmung erteilen. Die ungarische Regierung fand sich dadurch in der vorteilhaften Ausgangsposition, dass sie durch Androhung eines Vetos die serbische Regierung zu politischen Zugeständnissen bewegen konnte. Anlass für den Aufbau der ungarischen Drohkulisse war die ursprüngliche Fassung des serbischen Restitutionsgesetzes von 2011, das besagte, dass alle Angehörigen der ehemaligen Besatzermächte im Zweiten Weltkrieg, inklusive der Nachfolgenerationen, von jeglichen Restitutionsansprüchen ausgeschlossen werden sollen. Bedingt durch die mangelnde Differenzierung des Gesetzes, also ob eine aktive Involvierung des jeweiligen Angehörigen stattfand, traf das Gesetz auf heftige Kritik seitens der ungarischen Regierung, welche diese als „gesetzgeberische Sippenhaft“ für die gesamte ungarische Minderheitenbevölkerung bezeichnete. Entsprechend dem ungarischen Standpunkt, dass ein solcher Generalverdacht nicht nur die ko-nationalen Angehörigen zu Staatsbürgern zweiter Klasse degradieren würde, sondern auch im evidenten Widerspruch zum europäischen Wertefundament stehen würde, forderte Ungarn eine umfassende Änderung des Gesetzes gegenüber der serbischen Regierung ein. [Csuha, János: Magyarország megállítaná Szerbia EU-tagjelöltiségét [Ungarn würde die EU-Mitglieds-kandidatur Serbiens stoppen], in: nol.hu, 04. Oktober 2011, unter: http://nol.hu/belfold/megallitanank_szerbia_eu-tagjeloltseget_a_restitucios_torveny_miatt-1226771 (Stand: 27.07.2014); Szöcs, László: Martonyi: Komoly gond lehet Szerbiával [Martonyi: Es kann ernsthafte Problem emit Serbien geben], in: nol.hu, 13. Oktober 2011, unter: http://nol.hu/kulfold/martonyi_komoly_gond_lehet_szerbiaval_-1237441 (Stand: 27.07.2014)].

¹⁴³ Auslöser des Eklats war die Verabschiedung des Bildungsgesetzes durch die ukrainische Verkhovna Rada. Obwohl das Gesetz nach Aussage des ukrainischen Gesetzgebers lediglich die Verankerung der ukrainischen Sprache als Amtssprache verfolgt, hat diese de facto zur Folge, dass alle Minderheitensprachen faktisch aus der öffentlichen Verwaltung, inklusive dem Bildungssektor, verbannt werden. Dies markiert jedoch eine substantielle Rückentwicklung der Sprachrechte für viele Volksgruppen in der Ukraine, inklusive der ungarischen, denen eine Verwendung ihrer eigenen Sprache in vielen Bereichen des öffentlichen Lebens während der gesamten postsozialistischen Phase zugesichert wurde. Insbesondere gegenüber den ungarischen Minderheiten stellte die gesetzgeberische Maßnahme zudem einen offenen Widerspruch zu den bilateral ratifizierten Grundlagenverträgen dar, welche ebenjenes Gebrauch des Ungarischen völkerrechtlich fixierte. Trotz heftigen Protests aus Budapest war die Regierung in Kiew nicht bereit, von dem Gesetzgebungsvorhaben abzurücken, aufgrund dessen Ungarn, als NATO-Mitgliedstaat, den Assoziierungsprozess mit einem Veto belegte und damit auch gemeinsame Sitzungen zwischen dem Bündnis und Kiew verunmöglichte. [Estrate, Dominik: Hungary sets terms to unblock Ukraine-NATO talks, in: Emerging Europe, 01. Juli 2014, unter: <https://emerging-europe.com/news/hungary-sets-terms-to-unblock-ukraine-nato-talks/> (Stand: 01.09.2019)].

Gyurcsány'schen Maßnahmen vor. So kam es zwischenzeitlich zur Herauslösung der Kin-state Politik aus dem Zuständigkeitsbereich des Ministerpräsidentenamtes, das dann als *Staatssekretariat für Nationspolitik* in das Ressort des Justizministeriums überführt wurde.¹⁴⁴ Bereits im Jahr 2014 kam es jedoch zu einer erneuten Änderung, indem das neue Staatssekretariat erneut dem Ministerpräsidentenamte zugeordnet wurde, dabei aber eine substantielle Ausweitung und Aufwertung der Kompetenzen sowie der finanziellen Mittel erfuhr (siehe unten).

Abbildung 5 Institutioneller Aufbau der Kin-state Politik unter der FIDESZ-KDNP Regierung (2014-heute)



Quelle: Szilágyi, Péter (2017): A nemzetpolitikai intézményrendszer kiemelt nemzetpolitikai programok [Die herausragenden nationspolitischen Programme im nationspolitischen Institutionensystem], Budapest, unter: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Nemzetpolitikai-programok.pdf> (Stand: 01.09.2019), S. 17; Eigene Darstellung.

Die erneute Umsiedlung in das Ministerpräsidentenamte erfolgte aus der strategischen Bedeutung des Politikfelds heraus. Im Gegensatz zum institutionellen Aufbau der Vorgängerregierungen, die ebenso das Amt bzw. Staatssekretariat im Ministerpräsidentenamte

¹⁴⁴ Die Abkehr von der Idee einer erneuten Überführung der Kin-state Politik in das Ressort des Außenministeriums, wie es etwa unter der ersten Orbán Regierung erfolgte, wurde vom Außenminister János Martonyi damit begründet, dass die Eingliederung des Politikfelds zwangsläufig zu einer faktischen Subordination der Kin-state Politik zu Gunsten der allgemeinen außenpolitischen Ziele führen würde. Der Verzicht auf die Gründung eines stärker autark agierenden Amtes, wie etwa in Gestalt des früheren HTMH, war hingegen durch den Umstand bedingt, dass mit der Verabschiedung der Rahmenstrategie das Kin-state Engagement zu einem zentralen Politikfeld der ungarischen Regierung erhoben wurde, das eine Vernetzung des Politikfelds mit den jeweiligen Ministerialstrukturen notwendig machte. [Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző [Ausblick. Analyse der Nationspolitik], unter: http://kitekinto.hu/downloads/kitekinto_nemzetpolitikai_elemzo_2010_november.pdf (Stand: 23.07.2014), S. 10].

integrierten, lassen sich substanzielle Unterschiede feststellen. Neben der Zuordnung von einem Staatssekretär und einem Stellvertreter sowie einer erheblichen Vergrößerung der internen Strukturen, hat das Staatssekretariat umfangreiche Kompetenzen bei der Verwaltung der finanziellen Mittel erhalten. Die Verteilung der finanziellen Mittel wird in Form der *Bethlen Gábor Stiftung* realisiert, die dem Staatssekretariat untergeordnet ist (siehe unten). Ein weiteres Merkmal ist die Zuordnung des Politikfelds in den Verantwortungsbereich des stellvertretenden Ministerpräsidenten Zsolt Semjén, der im Falle eines diplomatischen Konflikts den Kin-state Anliegen zusätzliches politisches Gewicht verleihen soll. Während anfangs die Realisierung von Kin-state politischen Maßnahmen ressortübergreifend verwirklicht wurde, infolgedessen auch das Ministerium für Volkswirtschaft oder das Ministerium für Humanressourcen wesentlich bei der Ausgestaltung beteiligt waren,¹⁴⁵ kam es im Laufe der Jahre zu einer zunehmenden Zentralisierung der Kompetenzen beim Staatssekretariat. Dieses ist inzwischen der zentrale Anlaufpunkt und Schaltzentrale für Kin-state politische Entscheidungen unter der Orbán Regierung.

Mit dem Regierungsantritt der FIDESZ-KDNP Regierung kam es ab 2010 auch zu einem erneuten Ausbau der Konsultationsforen, welche für Vertreter der ungarischen nationalen und Diasporaminderheiten offenstanden. Die *Ungarische Ständige Konferenz* (ung.: Magyar Állandó Ertekezlet; MÁÉRT), welche noch unter der Gyurcsány Regierung abgeschafft wurde, erlebte am 5. November 2010 ihre erneute Einberufung, um den „ungarisch-ungarischen Dialog“ erneut zu stärken.¹⁴⁶ Um unter dem neu konstituierten Leitkonzept ein sogenanntes „Nationales System der Zusammenarbeit (ung.: Nemzeti Együttműködés Rendszere; NER) zu schaffen, wurde die MÁÉRT erneut zu einem integralen Bestandteil der ungarischen Kin-state Politik erhoben. Die MÁÉRT war so etwa an der Ausarbeitung der nationalpolitischen Rahmenstrategie beteiligt und dient als Konsultationsforum für jegliche nationalpolitischen Gesetzgebungs- und Finanzierungsvorhaben der Regierung.¹⁴⁷ Die Wiedereinberufung des Gremiums wurde dabei jedoch von heftigen Protesten der linksliberalen Oppositionsparteien

¹⁴⁵ Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző, S. 11-12.

¹⁴⁶ Wie bereits zwischen 1999 und 2004 war die MÁÉRT als Konsultations- und Koordinationsmechanismus zwischen der ungarischen Regierung und den politischen Vertretern der ko-nationalen Minderheitenparteien als Gremium in einen Plenarausschuss sowie in vier Fachausschüsse untergliedert. (Fachausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Rechtsfragen, Fachausschuss für Kultur- und Bildungsangelegenheiten, Fachausschuss für wirtschaftliche Entwicklung und Kommunalpolitik sowie in ein Fachausschuss für Diasporafragen) [Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztviselők számára, S. 188-189].

¹⁴⁷ Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismertek. Közzolgálati tisztviselők számára, S. 16; Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika, S. 7.

begleitet, unter anderem vom ehemaligen Ministerpräsidenten Gyurcsány, unter dessen Ministerpräsidentenschaft das Gremium zuvor aufgelöst wurde. Er und die MSZP warfen der Regierung vor, dass sie damit einen neuen Hort des parteipolitischen Klientelismus zu schaffen beabsichtigen.¹⁴⁸ Das institutionelle Pendant, nämlich das *Forum der ungarischen Abgeordneten aus dem Karpatenbecken* (ung: Kárpátmedencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF)), welches ursprünglich von der linksliberalen Gyurcsány-Regierung geschaffen wurde, wurde von der Orbán Regierung zunächst beibehalten. Im Laufe der voranschreitenden Jahre erfuhr das Forum jedoch eine kontinuierliche politische Bedeutungsabnahme, die sich auch in Form einer stetigen Reduzierung der finanziellen Förderung äußerte. Seit 2015 kam es schließlich im Rahmen des KMKF zu keiner Sitzung mehr, wodurch das Gremium als faktisch abgeschafft betrachtet werden kann.

Während die MÁÉRT eine Körperschaft primär für die nationalen ungarischen Minderheiten ist, wurde im November 2011 auch der *Ungarische Diasporarat* (ung.: Magyar Diaszpóra Tanács; MDT) gegründet. Als Konsultationsgremium, das sich aus den Vertretern von inzwischen 83 ungarischen Diasporaorganisationen, neun Beobachtern sowie aus Mitgliedern der ungarischen Regierung zusammensetzt, hat es zur Aufgabe, ähnlich wie die MÁÉRT, die Regierung bei der Adressierung der ungarischen Diasporapolitik operativ zu unterstützen.¹⁴⁹

¹⁴⁸ So war der Vorwurf der Opposition gegenüber der Regierung, dass diese im Rahmen der Kin-state politischen Kooperation die ideologisch näher stehenden Minderheitenparteien, wie etwa in Siebenbürgen die Siebenbürgisch Ungarische Volkspartei (ung.: Erdélyi Magyar Néppárt; EMNP) oder die Ungarische Bürgerliche Partei (ung.: Magyar Polgári Párt; MPP), gegenüber den „liberaleren“ oder stärker „linksorientierten“ Parteien, wie etwa der Demokratischen Union der Ungarn in Rumänien (ung.: Romániai Magyar Demokrata Szövetség; RMDSZ), ungerechtfertigt bevorzugen würde. Dieser Vorwurf wurde jedoch seitens der Regierung mit der Begründung zurückgewiesen, dass die Kin-state Politik eine „gesamtnationale Angelegenheit“ sei und nicht aufgrund parteipolitischer Überlegungen fragmentiert werden dürfte. [Makkay, József: Az asszimiláció ellenszere a magyar állampolgárság – Interjú Semjén Zsolttal [Die ungarische Staatsbürgerschaft als Gegenmittel gegen die Assimilation – Interview mit Zsolt Semjén], in: erdely.ma, 15. Oktober 2010, unter:

<http://www.erdely.ma/publicisztika.php?id=76312> (Stand: 23.07.2014)]. Ein weiterer Vorwurf der Oppositionsparteien war, dass die ungarisch-slowakische Partei Most-Híd aufgrund ihres parteipolitischen Kurses nicht zur Teilnahme an den MÁÉRT Sitzungen eingeladen wurde. Als Grund für die Nichteinladung wurde seitens der Regierung in der Gestalt Zsolt Semjéns, als verantwortlicher Minister, der Grund aufgeführt, dass die Teilnahme der Most-Híd nicht mit den Grundstatuten der MÁÉRT vereinbar ist, da die Partei aufgrund ihres Parteiprogramms sowie ihrer Mitgliederstruktur keine exklusive Minderheitenpartei sei. Dementsprechend wurde seitens der Regierung konstatiert, dass man zwar an einer Intensivierung der politischen Beziehungen interessiert sei, dies aber nicht im Rahmen der MÁÉRT erfolgen würde. [E ülés pénteken: a Híd-Most-ot nem hívták meg, in: Kitekintő.hu, 02. November 2010, unter: http://kitekinto.hu/karpat-medence/2010/11/02/maert_ules_penteken_a_hid-most-ot_nem_hivtak_meg/#.U897OIZI_GA (Stand: 25.07.2014); Zentai, Péter: Halló, Bugár Béla? A Máert nem kívánatos vendége [Hallo Béla Bugár? Der ungewünschte Gast der Máert], in: hvg.hu, 08. November 2010, unter: http://hvg.hu/velemeny/20101108_bugar_hid_maert?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201407 (Stand: 26.07.2014)].

¹⁴⁹ Kántor Zoltán (Hrsg.): Nemzetpolitikai Alapismeretek. Közzolgálati tisztviselők számára [Grundwissen der Nationspolitik für Staatsbedienstete]. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013, S. 189f; Szilágyi, Péter (2018): A Nemzetpolitikai Allamtitkárság diaszporapolitikája. Hétfégy isolák találkozója,

Für die Kin-state politische Koordination wurde auf legislativer Ebene, also auf Ebene der Nationalversammlung, am 01. Januar 2011 der *Ausschuss für nationalen Zusammenhalt* (ung.: Nemzeti Összetartozás Bizottsága) konstituiert, welcher dazu dient, bei Kin-state politischen Gesetzgebungsvorhaben eine interfraktionelle Debatte anzustoßen sowie auch sonstige relevante politische Entwicklungen innerhalb des Ausschusses zu besprechen.¹⁵⁰

Gesetzgeberisches Kin-state Engagement: Seit 2010 ist die Kin-state Politik der Orbán Regierung durch eine äußerst rege gesetzgeberische Aktivität gekennzeichnet. Bereits einen Monat nach der Parlamentswahl wurde das erste Gesetz verabschiedet. Als Anlass wurde hierfür der 90. Jahrestag des Friedensvertrages von Trianon gewählt, an dem das „Gesetz Nr. 45 von 2010 des Parlaments der Republik Ungarn über die Bezeugung der Nationalen Zusammengehörigkeit“ (kurz: GBNZ) verabschiedet wurde.¹⁵¹ Inhalte des Gesetzes sind unter anderem die Deklaration des 4. Juni als staatlicher Gedenktag, die in der Präambel von einer historischen Abhandlung und normativen Bewertung des Trianon-Vertrags von 1920 begleitet wird.¹⁵² Die im Dokument erfolgte Einstufung des historischen Ereignisses als sogenanntes „Friedensdiktat“ dient dabei auch dem Zweck, auf die Lage der ko-nationalen Angehörigen in den Nachbarstaaten zu verweisen, deren kulturelles, politisches und wirtschaftliches Schicksal als integrales Anliegen für die ungarische Regierung und die Kin-state Politik konstituiert wird. Die gemeinsame Zugehörigkeit zu einer „einheitlichen Nation“ dient im Gesetz als Grundprämisse für die daraus abgeleitete politische Verantwortungshaltung.¹⁵³ Aus dieser werden drei politische Grundstrategien konstituiert, die auch in der Nationalpolitischen

Budapest [Die Diasporapolitik des Staatssekretariats für Nationspolitik. Das Treffen der Wochenendschulen], unter: http://amit-ny.org/uploads/3/4/7/7/34778519/dr.szilagyipeter_prezentaco_hmit.pdf (Stand: 01.09.2019).

¹⁵⁰ Ismét létrejött a Nemzeti összetartozás bizottsága [Erneut wurde der Ausschuss des nationalen Zusammenhalts konstituiert], in: *Körkép.sk*, 17. Mai, 2018, unter: <https://korkep.sk/cikkek/friss-hirek/2018/05/17/ismet-letrejott-nemzeti-osszetartozas-bizottsaga/> (Stand: 01.09.2019).

¹⁵¹ So wurde das Gesetz (ung.: A Magyar Köztársaság Országgyűlésének 2010. évi XLV. Törvénye a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről) am 31. Mai 2010 durch die ungarische Landesversammlung mit 302 Ja-Stimmen, 55 Nein-Stimmen und 12 Enthaltungen angenommen. Während die FIDESZ, die KDNP sowie die Jobbik dem Gesetz zustimmten, lehnte die MSZP diese ab. Die LMP hingegen enthielt sich.

¹⁵² So wurde am 4. Juni 1920 der Friedensvertrag von Trianon unterzeichnet, der, wie bereits erwähnt, nicht nur die Kriegsniederlage Ungarns im Ersten Weltkrieg besiegelte, sondern auch das Land dazu verpflichtete, umfassende Gebiete an die Nachbarstaaten abzutreten, wodurch es auch zur Entstehung der bis zum heutigen Tag bestehenden nationalen Minderheitengemeinschaften kam.

¹⁵³ Das Vorhandensein einer Präambel in einem einfachen Gesetz stellt hierbei eine Besonderheit dar. Bedingt durch die symbolische Aufladung des Gesetzes, wie auch durch das ausgewählte Datum, an dem dieses in Kraft trat, wird die Präambel dazu verwendet, eine erstmalige Erklärung der Regierungsabsichten darzulegen. So wird bereits in der Präambel trotz der Bekundung des Trianon-Vertrags als ungerechtes „Friedensdiktat“ ebenso konstituiert, dass die Verantwortungshaltung der Regierung gegenüber den ko-nationalen Minderheiten unter Beachtung des Völkerrechts und in Gestalt einer friedlichen Kooperation erfolgen wird (Siehe Präambel & §4 GBNZ).

Rahmenstrategie von 2011 verankert wurden. Diese sind unter anderem die Stärkung, Aufrechterhaltung und Pflege der Kontakte mit den Kin-minorities, die Förderung dieser in den Nachbarstaaten sowie die Unterstützung ihrer Autonomieforderungen (§3 GBNZ).

Entsprechend dem bereits im Vorfeld der Wahlen postulierten Gestaltungsanspruch der FIDESZ-KDNP kam es bereits kurz nach dem Regierungsantritt zu Arbeiten an einer neuen Verfassung.¹⁵⁴ Mit dem Inkrafttreten dieser, die nun den Namen „Grundgesetz Ungarns“ trägt (ung.: Magyarország Alaptörvénye), werden durch ihre grundlegende Neugestaltung auch die Kin-state politischen Leitlinien neu ausgestaltet. Die Bestimmungen, welche die ko-nationalen Minderheiten betreffen, lassen sich einerseits in der Präambel¹⁵⁵ sowie im Kapitel *Grundlegendes* (Art. D UngGG) finden.

Insbesondere die Präambel (bezeichnet als „Nationales Bekenntnis“, ung.: „Nemzeti hitvallás“) ist hinsichtlich der Kin-state politischen Bestimmungen interessant, da sie neben der üblichen Konstituierung einer Verantwortungshaltung auch zusätzliche normative Grundsätze, wie etwa das Bekenntnis zum Kulturnationskonzept, integriert. Diese dient folglich auch als normative Legitimationsgrundlage für die staatliche Kin-state Politik, welche zum Ziel haben soll, „die geistige und seelische Einheit“ der Nation zu bewahren.

Gemäß der politischen Priorisierung der staatlichen Kin-state Politik sind die Bestimmungen im Gegensatz zur reformierten Vorgängerverfassung von 1989 inhaltlich und formal erheblich umfangreicher ausgestaltet. So werden Kin-state politische Maßnahmen nicht als Teilbestimmungen der allgemeinen außenpolitischen Leitlinien konzipiert (§ 6 Abs. 3

¹⁵⁴ Der Plan der Orbán Regierung, eine neue Verfassung zu verabschieden, basierte auf der Auffassung, dass die ungarische Verfassung von 1949 (Gesetz 1949:XX vom 23. Oktober 1949) trotz der umfassenden Überarbeitung im Zuge des Systemwechsels nach wie vor ein verbleibendes Element des kommunistischen Unrechtsstaates sei. Dementsprechend wurde konstituiert, dass die alte reformierte Verfassung mit der beabsichtigten politischen Zäsur durch die FIDESZ-KDNP Regierung unvereinbar sei und keinesfalls als zentraler Rechtsbestand des ungarischen Staates, und damit einhergehend auch als normative Rechtsgrundlage für die Gesellschaft, bestehen bleiben darf. Als Folge begannen bereits kurz nach Regierungsantritt die Arbeiten an der neuen Verfassung, welche schließlich am 25. April durch die ungarische Landesversammlung verabschiedet wurde und am 1. Januar 2012 in Kraft trat. [Für weitere Informationen zur alten wie auch neuen Verfassung sowie zum Verfassungsgebungsprozess [siehe: Küpper, Herbert: Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung, in: Schröder, Friedrich Christian (Hrsg.): Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 56., Frankfurt am Main / et. al.: Peter Lang, 2007; Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. in: Schröder, Friedrich Christian (Hrsg.): Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 70., Frankfurt am Main / et. al., Peter Lang, 2012].

¹⁵⁵ Die explizite Untersuchung der Präambel hinsichtlich der Kin-state Bestimmungen resultiert dabei aus ihrer „unorthodoxen“ konstitutionellen Funktion heraus. Während die Präambeln in der europäischen Verfassungstradition die nachgeordnete Funktion als „Interpretationshilfe“ haben, um die normativen Beweggründe beim Verfassungsgebungsprozess zu verstehen und damit die faktische Auslegung der Verfassung zu erleichtern, nimmt das ungarische Pendant eine weitaus gewichtigere Rolle ein. So wird die Präambel im Rahmen des ungarischen Grundgesetzes mit den anderen Bestimmungen rechtlich gleichgestellt (Art. R Abs. 3 UngGG) und besitzt folglich Rechtsverbindlichkeit.

UngVerfG XX:1949), sondern sie finden als eigenständige Bestimmungen Eingang in das neue Grundgesetz (Art. D UngGG). Trotz der Herauslösung aus den Bestimmungen der außenpolitischen Leitlinien werden die Handlungsmaximen des Kin-state Engagements im Gegensatz zur früheren Verfassung sogar chronologisch vorher genannt, was formal auf eine herausgehobene Stellung dieser hinweist.¹⁵⁶ Ebenso lassen sich auch inhaltlich fundamentale Unterschiede feststellen. Während die Vorgängerverfassung lediglich postuliert, dass der Staat eine Verantwortung „empfinden“ muss und den Kontakt zwischen Staat und Kin-minorities „fördern“ soll, greifen die Bestimmungen des neuen Grundgesetzes erneut explizit den Gedanken der einheitlichen Kulturnation auf und konstituieren dezidiert eine Verantwortungshaltung gegenüber dem Schicksal der ko-nationalen Minderheiten.¹⁵⁷ Weiterhin werden die Maßnahmen spezifiziert, indem sie individuelle und kollektivrechtliche Maßnahmen miteinschließen, wodurch auch das Bekenntnis des ungarischen Staates zur Förderung von Autonomiebestrebungen seitens der Minderheiten explizit unterstrichen wird. Diese Unterstützung der ko-nationalen Angehörigen soll dabei im stetigen Einklang mit den „anerkannten Regeln des Völkerrechts“ erfolgen.¹⁵⁸

Um die angekündigte „Zäsur“ aus dem 2010er Wahlkampf in puncto Kin-state Politik zu verwirklichen, begann die Orbán Regierung bereits während des Verfassungsgebungsprozesses, auch mit der Ausarbeitung eines neuen Staatsbürgerschaftsgesetzes, um die sogenannte „doppelte Staatsbürgerschaft“ für die Kin-minorities zu realisieren. Am 26. Juni 2010 kam es zur Verabschiedung des Gesetzes XLIV,

¹⁵⁶ Entsprechend der allgemeinen Verfassungspraxis kann eine normative Wertung der Bestimmungen vorgenommen werden, indem man diese hinsichtlich ihrer formalen Reihung untersucht. So ist es üblich, dass Grundrechte in den meisten Verfassungen zu Beginn aufgezählt werden, wohingegen Bestimmungen „nachgeordneter Bedeutung“ im hinteren Teil der Konstitutionen zu finden sind.

¹⁵⁷ Wortwörtlich wird dies wie folgt formuliert: „Ungarn trägt, geleitet vom Gedanken der einheitlichen ungarischen Nation, Verantwortung für das Schicksal der außerhalb seiner Landesgrenzen lebenden Ungarn, fördert den Fortbestand und die Entwicklung ihrer Gemeinschaften, unterstützt ihre Bemühungen zur Wahrung ihres Ungarntums, zur Geltendmachung ihrer individuellen und kollektiven Rechte, zur Schaffung von Selbstverwaltungsorganen für ihre Gemeinschaften, zu ihrem Wohlergehen im Lande ihrer Geburt und fördert ihre Zusammenarbeit miteinander und mit Ungarn“.

¹⁵⁸ In einer Stellungnahme zum Grundgesetz Ungarns wies die Venedig Kommission darauf hin, dass die konstitutionelle Selbstverpflichtung der ungarischen Regierung zu einem proaktiveren Kin-state Engagement seitens der Nachbarstaaten missinterpretiert werden und als Angriff auf die territoriale Integrität verstanden werden könnte. Dementsprechend wird seitens der Kommission die Bedeutung von Artikel Q Absatz 2 des Grundgesetzes hervorgehoben, welcher besagt, dass die ungarische Politik, also auch die Kin-state Politik stets im Einklang mit den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen und dass die Regierung diesen Normen auch in Zukunft außenpolitisch stets Rechnung tragen muss. [Vgl. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2011), S. 10f].

welches als Änderungsgesetz am 01. Januar 2011 in Kraft trat.¹⁵⁹ Wesentliche Bestimmungen waren etwa die „vereinfachte Naturalisation“ (ung.: *egyszerűsített honosítás*), demzufolge die Kin-minorities erstmals keine Niederlassung in Ungarn nachweisen müssen, um die Staatsbürgerschaft zu erhalten.¹⁶⁰ Um in den Besitz der ungarischen Staatsbürgerschaft zu kommen, wird für die Kin-minorities der Nachweis einer „wahrscheinlichen“ ungarischen Abstammung gefordert. Neben dem Beweis von ungarischen Sprachkenntnissen muss der kognitive Antragsteller ebenso durch öffentliche Dokumente wie Geburtsurkunde oder Kirchenbücher nachweisen, dass er selber oder zumindest seine Vorfahren ungarischer Abstammung waren (§ 4 Abs. 3 StabüG).¹⁶¹ Gleichzeitig wurde auch die Möglichkeit der „Renaturalisation“ (ung.: *visszahonosítás*) in die Gesetzesnovelle mitaufgenommen, um Personen, die ihre Staatsbürgerschaft aufgrund „etwaiger Gründe“¹⁶² verloren haben, diese wieder zurückzugeben (§ 5 StabüG).

Neben den handfesten gesetzlichen Folgen haben die oben dargelegten Gesetzgebungsvorhaben auch politisch weitreichende Konsequenzen für das Kin-state Engagement. Die erstmalige Ausweitung der Maßnahmen von der lediglich gesetzlich konstituierten symbolischen *Unterstützung* (Grundgesetz Ungarns oder das Gesetz zur nationalen Zusammengehörigkeit) über die Ebene der finanziellen Partizipation (Statusgesetz

¹⁵⁹ Während die Bestimmungen des ursprünglichen Staatsbürgerschaftsgesetzes in weiten Teilen unberührt blieben, wurden im Rahmen der Gesetzesnovelle Zusatzbestimmungen in das Gesetz integriert, um eine Ausweitung der Staatsbürgerschaft auf die Kin-minorities zu ermöglichen.

¹⁶⁰ Wenngleich unter den Vorgängerregierungen die Erlangung der ungarischen Staatsbürgerschaft für die kognationalen Angehörigen über die Jahre kontinuierlich erleichtert wurde, war diese immer mit einer verpflichtenden Niederlassung auf ungarischem Staatsgebiet verbunden. So beinhaltete das Staatsbürgerschaftsgesetz „Das Gesetz über die ungarische Staatsbürgerschaft LV/1993“ in Verbindung mit der Durchführungsverordnung 125/1993 (IX.22.) bis zu seiner Reformierung unter der Orbán Regierung lediglich die Möglichkeit einer begünstigten Verleihung für extraterritoriale kognitive Angehörige. So mussten diese im Gegensatz zur sonst üblichen drei-jährigen Mindestaufenthaltsdauer lediglich eine Niederlassung von einem Jahr sowie ein gesichertes Einkommen und eine gesicherte Wohnmöglichkeit nachweisen. [Vgl. Kántor (2013b), S. 164].

¹⁶¹ Die Formulierung einer „wahrscheinlichen Abstammung“ ist durch den Gesetzgeber als Ausnahmeregelung geschaffen worden, um auch Volksgruppen wie den ungarischen Csángos, die beispielsweise traditionell keine Kirchenbücher führten, die Möglichkeit auf den Erhalt der ungarischen Staatsbürgerschaft zuzugestehen [Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): *Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző*, S. 6-7; Kerék-Bárczy Szabolcs: *Kettős Állampolgárság és szavazati jog – nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak* [Doppelte Staatsbürgerschaft und das Wahlrecht – nationale Einheit und (partei-)politische Konfliktlinien], 2011, unter: http://www.szri.hu/documents/Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog.pdf (Stand: 24.07.2014), S. 10-11].

¹⁶² Der bewusste Verzicht auf eine Aufzählung von Gründen dient hierbei dem Zweck, eine möglichst umfassende Inklusion der Diasporaungarn in die ungarische Staatsbürgerschaft zu ermöglichen. So sollten Personen, die während des kommunistischen Regimes aufgrund „staatsfeindlicher Tätigkeiten“ emigrierten und ihre Staatsbürgerschaft verloren haben, möglichst komplikationsfrei in den erneuten Besitz dieser kommen können. Personen, die die Renaturalisation beantragen, sind lediglich dazu verpflichtet, einen Nachweis der ungarischen Sprachkenntnisse zu erbringen sowie darüber hinaus eine ehrenwörtliche Erklärung zu leisten, dass die Naturalisation keine „Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit“ Ungarns darstellt.

etc.) bis hin zur Ebene der politischen *Integration* stellt die ungarische Kin-state Politik auf vollkommen neue Grundlagen. Die Bereitschaft der Regierung, erstmals die Kin-minorities nicht mehr nur normativ als gleichberechtigte Angehörige der ungarischen Nation zu behandeln, sondern diese mit umfassenden Rechten Teil der politischen Gemeinschaft werden zu lassen, führt zu vollkommen neuen Ausgangsvoraussetzungen in der Kin-state Politik. Wenngleich die Kin-minorities zwar staatsrechtlich dadurch nicht vollkommen mit den inländischen Ungarn gleichgestellt werden,¹⁶³ hat die politische Integration der Kin-minorities zur Folge, dass sie mit dem Erhalt der ungarischen Staatsbürgerschaft auf einen weitaus umfassenderen diplomatischen Schutz seitens der ungarischen Außenpolitik vertrauen können.¹⁶⁴ Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes haben 910.000 Personen den Antrag zur vereinfachten Naturalisation bzw. Renaturalisation eingereicht, um damit auch Teil der politischen Gemeinschaft zu werden.¹⁶⁵

Um die weitere Integration der ko-nationalen Angehörigen in die politische Gemeinschaft voranzutreiben, kam es auch seitens der Orbán Regierung zu einer umfassenden Neugestaltung des Wahlsystems. Neben der erheblichen Verkleinerung des Ein-Kammer-Parlaments von 386 auf 199 Mandate, erfolgte die Ausweitung des Wahlrechts auf die Kin-Minorities. Obwohl das Vorhaben anfangs auch innerhalb der Regierungskoalition zu einem Meinungsdivergenz führte,¹⁶⁶

¹⁶³ So bedeutet die Vergabe einer Staatsbürgerschaft nicht automatisch, dass der Bürger die gleichen Rechte genießen kann wie ein Staatsbürger, der auch in Ungarn niedergelassen ist. Als Beispiel lässt sich die Aufnahme in das Sozial- und Rentensystem aufführen, welche erst dann erfolgt, wenn der Hauptwohnsitz sich in Ungarn befindet. Ebenso war die Verleihung des Wahlrechts keine Selbstverständlichkeit, sodass die Ausgestaltung von diesem zunächst Ausgangspunkt zahlreicher hitziger Debatten war. [Ganzer, Mónika: A határon túli magyarok helyzete a szomszédos államok között állampolgárságra vonatkozó gyakorlata tükrében [Die Situation für die Ungarn jenseits der Grenzen im Spiegel der praktizierten doppelten Staatsbürgerschaft in den Nachbarstaaten], in: Jógi Iránytű – Az MTA Jogi Tudományi Intézetének tájékoztató kiadványa, Nr. 1, 2010, S. 1-2, unter: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2010_1_Ganzer_Monika.pdf (Stand: 17.05.2020), hier S. 2].

¹⁶⁴ Die damit einhergehende partielle Heraushebung der Bürger aus dem exklusiven staatlichen Hoheitsbereich der Nachbarländer hatte zur Folge, dass insbesondere Staaten wie die Slowakei dies als „Angriff“ auf die staatliche Souveränität erachteten und folglich gesetzgeberische Gegenmaßnahmen einleiteten. Dies materialisierte sich etwa in der Novelle des slowakischen Staatsbürgerschaftsrechts, das im Falle der Aufnahme einer zweiten Staatsbürgerschaft den Verlust der slowakischen Staatsbürgerschaft vorsieht. Obwohl die Aberkennung der slowakischen Staatsangehörigkeit nicht nur in offenem Widerspruch zum Diskriminierungsverbot des EU-Primärrechts steht [Gyenyey, Laura: Kettős állampolgárság az Európai Unió, S. 158-160.], sondern auch durch §5 Abs. 2 der slowakischen Verfassung verboten wird, weigerte sich die slowakische Regierung vehement, vom Gesetzgebungsvorhaben Abstand zu nehmen [Nemzetpolitikai Kutatóintézet (03.02.2014): NPKI Elemzések: Politikai játékszerré vált a kettős állampolgárság kérdése [NPKI Analysen. Die doppelte Staatsbürgerschaft hat sich zum politischen Spielball gewandelt], http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Politikai_jatekszer_kettos_allampolgarsag_K01.pdf (Stand: 23.07.2014), S. 2.].

¹⁶⁵ Szilágyi, Péter (2018): A Nemzetpolitikai Államtitkárság diaszporapolitikája, S. 4.

¹⁶⁶ Während Németh Zsolt beispielsweise die Absicht der Regierung, das Wahlrecht auf die Kin-minorities auszuweiten, zunächst zurückwies, war Semjén Zsolt als für die Nationspolitik verantwortlicher Minister der Meinung, dass die extraterritoriale Staatsbürgerschaft und das Wahlrecht „[...] untrennbar miteinander verbunden seien“. [Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző, S. 22].

kam es insbesondere von Seiten der Opposition zu dem heftigen Vorwurf, dass die Regierung sich mit der Verleihung des Wahlrechts an die im Ausland lebenden Volksgruppen einen politischen Vorteil verschaffen möchte. Als Hauptargument wurde aufgeführt, dass die Regierung mit der Verleihung des Wahlrechts lediglich das Ziel hätte, die tendenziell konservativ wählenden Kin-minorities für zukünftige Wahlen zu instrumentalisieren und so den Wahlsieg sicherzustellen.¹⁶⁷ Von der Kritik der Oppositionsparteien unbeirrt trieb die Regierung die Änderung des Wahlrechts voran. Dies wurde allen voran durch das Kalkül angetrieben, dass damit einerseits die Integration in die politische Gemeinschaft vertieft wird, während andererseits die Kin-minorities später bei den Wahlen als Gradmesser für die tatsächliche Realisierung der Verantwortungshaltung gegenüber nachfolgenden Regierungen dienen werden.¹⁶⁸ Mit der Verabschiedung des neuen Wahlgesetzes CCIII. am 23. Dezember 2011 erfolgte schließlich die Ausweitung des Wahlrechts auf die im Ausland lebenden ungarischen Staatsbürger. Da die Neuwählergruppe in keinem ungarischen Amtsregister erfasst war, wird zur Ausübung des extraterritorialen Wahlrechts als Voraussetzung festgelegt, dass die im Ausland lebenden ungarischen Staatsbürger sich im Gegensatz zu den im Inland lebenden Staatsbürgern¹⁶⁹ für die nationalen Parlamentswahlen bis spätestens 15 Tage vor der Wahl registrieren lassen müssen. Im Gegensatz zu den Staatsbürgern mit ungarischem Wohnsitz, die neben einer Stimme für den Direktkandidaten in den landesweiten 106 Einerwahlkreisen zusätzlich auch eine Stimme für die landesweiten 93 Parteilistenmandate besitzen, müssen sich die Kin-minorities mit lediglich einer Listenstimme begnügen, was einen

¹⁶⁷ Neben dem Verweis auf durchgeführte Wählerumfragen bei den Kin-minorities stützte die Opposition ihre Kritik insbesondere auf Beispiele anderer mittel- und südosteuropäischer Nachbarstaaten wie etwa Rumänien oder Kroatien, wo die Kin-minorities über Jahre hinweg eine wahlentscheidende Funktion für die konservativen Parteien einnahmen. [Nemzetpolitikai Kutatóintézet (06.02.2014): NPKI Elemzések: Állampolgárság, szavazás [NPKI Analysen: Staatsbürgerschaft, Wahlen],

http://bgazrt.hu/_files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf (Stand: 26.07.2014), S. 3; Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző, S. 23-24].

¹⁶⁸ So sollte dieser quasi demokratische „Rückkopplungsmechanismus“ für die Kin-minorities sicherstellen, dass nicht nur die Interessen der inländischen Staatsbürger berücksichtigt werden, sondern dass die Parteien zur Maximierung ihrer Wahlergebnisse ebenso ständig den Anliegen der Kin-minorities Beachtung schenken. [Nemzetpolitikai Kutatóintézet (06.02.2014): NPKI Elemzések: Állampolgárság, szavazás, S. 3].

¹⁶⁹ Das ursprüngliche Vorhaben der Regierung eine Registrierung für inländische wie auch im Ausland lebende Staatsbürger zu konstituieren, um gleichrangige formale Ausgangsvoraussetzungen für beide Wählergruppen zu schaffen, wurde seitens des ungarischen Verfassungsgerichts als verfassungswidrig erklärt. Das Gericht äußerte sich in seiner Stellungnahme dahingehend, dass die Einführung einer Registrierung für die im Ausland lebenden Ungarn ohne festen ungarischen Wohnsitz zwar gerechtfertigt ist, dies aber für die im Inland lebenden Ungarn eine unbegründete Erschwerung bei der Ausübung des Wahlrechts bedeuten würde. Dies hatte zur Folge, dass die Regierung die Registrierungspflicht lediglich für die im Ausland lebenden Ungarn aufrechterhielt. [Bozoki, Andras: Access to Electoral Rights in Hungary, in: EUDO Citizenship Observatory, 2013, unter: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1319-Hungary FRACIT.pdf> (Stand: 26.07.2014), S. 6-7].

maximal möglichen Einfluss auf 46,7 % der Parlamentsmandate konkludiert.¹⁷⁰ Im Vorfeld der Parlamentswahlen von 2014, als erste Wahl mit Wahlrecht für ko-nationale Angehörige, wurde deutlich, dass die von den Oppositionsparteien befürchtete tiefgreifende numerische Beeinflussung der Wahlergebnisse, wie etwa in Kroatien, nicht erfolgen würde, obzwar die Unterstützung der FIDESZ durch die ko-nationalen Angehörigen eindeutig war.¹⁷¹ Bei den Wahlen erlangte die FIDESZ-KDNP einen Erdrutschsieg unter den Kin-minorities, welche die Partei mit 95,49 % wählten.¹⁷² Der FIDESZ-KDNP gelang es dadurch ein Parlamentsmandat zusätzlich zu gewinnen. Obzwar dies rein numerisch als gering erscheint, war diese das ausschlaggebende Mandat für die Erlangung der Zwei-Drittel Mehrheit, wodurch die Kin-minorities eine Schlüsselrolle bei den Wahlen einnahmen. Eine ähnliche Dominanz der FIDESZ-KDNP zeigte sich auch anlässlich der Wahlen zur Nationalversammlung im Jahr 2018, wo die FIDESZ erneut mit 96,24 % seitens der ko-nationalen Angehörigen gewählt wurde und damit ein zusätzliches Parlamentsmandat für sich erringen konnte.¹⁷³

Im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 unternahmen die Regierungsparteien eine weitere Änderung des Wahlrechts. So wurde im neuen Gesetzgebungsvorhaben (Gesetz CXIII. von 2018) festgelegt, dass auch Auslandsungarn das Wahlrecht bei den EP Wahlen erhalten. Dies erfolgte jedoch unter der Voraussetzung, dass diese ihren Wohnsitz in einem Drittstaat, also außerhalb des Territoriums der EU, haben. Das Gesetz zielt in der Folge primär auf Kin-minorities ab, welche in EU-Drittstaaten (Serbien, Ukraine etc.) leben.¹⁷⁴ Neben den im Inland abgegebenen 3.470.566 gültigen Wahlstimmen, entfielen zusätzliche 57.777 gültige Wahlstimmen auf diese neue Wählergruppe, was einen Wähleranteil von 1,7 % darstellte und damit das endgültige Wahlergebnis nur marginal beeinflusste. Gleichzeitig zeigte sich jedoch auch hier eine ähnliche starke Dominanz seitens

¹⁷⁰ Nemzetpolitikai Kutatóintézet (07.04.2014): NPKI Elemzések: Külhoni voksok a 2014-es parlamenti választásokon [NPKI Analysen: Die im Ausland abgegebenen Stimmen bei den Wahlen von 2014]. http://bgazrt.hu/_files/NPKI/kulhoni%20voksok.pdf (Stand: 24.07.2014), S. 1.

¹⁷¹ Századvég Alapítvány (2013): Az új magyar választási rendszer [Das neue ungarische Wahlsystem], unter: http://szazadveg.hu/ld/w0w1i5r519k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadveg-tanulmany130802.pdf (Stand: 26.07.2014), S. 23.

¹⁷² Zweitplatzierte wurde die Jobbik mit 2,28 %, während das Wahlbündnis von MSZP–Együtt/PM–DK–MLP lediglich 1,16 % erlangte. Die LMP erlangte insgesamt nur 0,44 %.

¹⁷³ Auf den zweiten Platz landete die LMP unter den Kin-minorities, die jedoch nur von 0,93 % gewählt wurden. Die Jobbik landete auf Platz 3 mit 0,91 %, die MSZP-PM Platz 4 mit 0,55 %, Momentum Platz 5 mit 0,45 % gefolgt von der DK mit 0,30 % der Wählerstimmen.

¹⁷⁴ Diese Spezifizierung wurde notwendig, da die Verleihung des Wahlrechts für Auslandsungarn innerhalb der EU zu einer Rechtskollision geführt hätte. Obzwar das EU-Recht den jeweiligen Staaten relativ große Freiheiten bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zubilligt, sind die Staaten angehalten, die Möglichkeit einer zweifachen Wahl durch doppelte Staatsbürger zu verhindern, da dies laut EU Recht eine Rechtswidrigkeit darstellt.

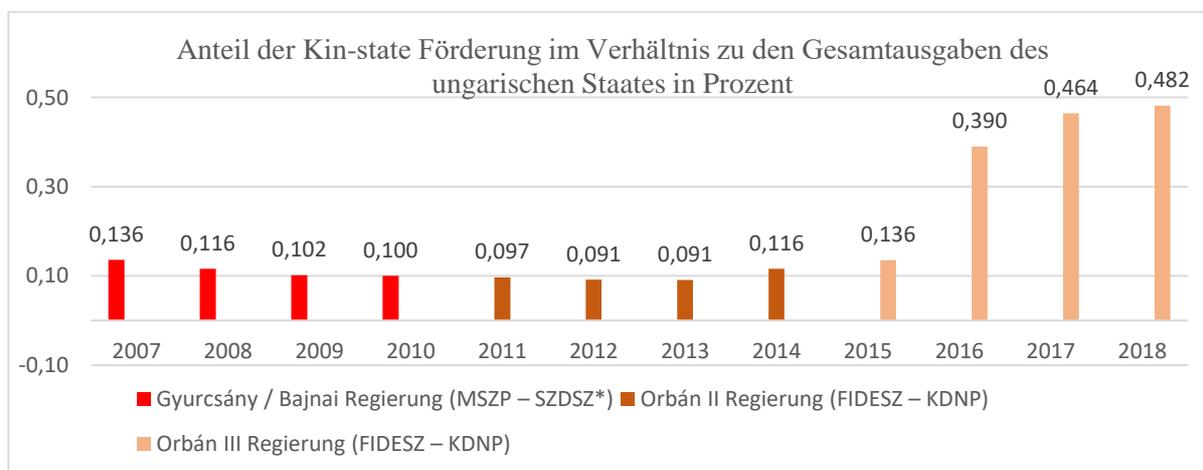
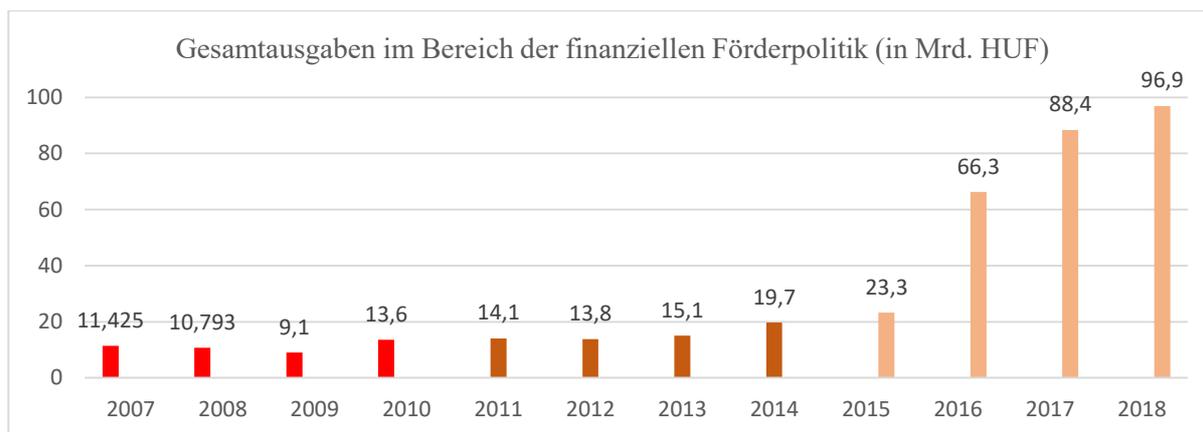
der FIDESZ-KDNP, welche 95,7 % der Stimmen von den Auslandsungarn auf sich vereinen konnten.¹⁷⁵

Finanzielle Förderpolitik: Im Zuge des Amtsantritts fand sich die Orbán Regierung im Jahr 2010 mit einer äußerst desolaten Wirtschaftslage konfrontiert. Neben einer drastisch angestiegenen nationalen Schuldenstandquote, nämlich 53% des BIP im Jahr 2002 gegenüber 82% des BIP im Jahr 2010, verschärfte sich auch der Wirtschaftsabschwung rapide, der sich im Jahr 2009 auf -6,8 % des BIP im 2009 kulminierte. Obzwar die Vorgängerregierung unter Gordon Bajnai in der 13-monatigen Amtszeit umfassende Sparmaßnahmen einleitete, konnte der Negativtrend durch die Regierung nicht aufgehalten werden. Die Orbán Regierung befand sich dadurch in der Situation, dass sie einerseits ihr Wahlversprechen erfüllen musste, nämlich die finanziellen Fördermittel im Bereich der Kin-state Politik wieder auszuweiten, während sie andererseits massive ökonomische Reformen durchführen musste. Die bereits schwierige Ausgangslage wurde 2004 noch zusätzlich verschärft, als die EU-Kommission das seit dem Jahr 2004 bestehende Defizitverfahren verschärfte.¹⁷⁶ Trotz des begrenzten finanziellen Handlungsspielraums begann die Regierung eine erneute Erhöhung der Fördersummen in die Wege zu leiten. Wenngleich die Fördersumme bis zum Ende der zweiten Legislaturperiode der Orbán Regierung im Jahr 2014 im Gesamtvergleich zu allen postsozialistischen ungarischen Regierungen lediglich im unteren Mittelfeld zu verorten ist, folgte in der dritten Legislaturperiode (2014-2018) ein massiver Anstieg dieser Summen. Selbst im direkten Vergleich zwischen dem ersten Regierungsjahr der zweiten Orbán Regierung, also 2010, und dem letzten Jahr der dritten Orbán Regierung 2018 verzeichnete die absolute Fördersumme im Bereich der Kin-state Politik einen massiven Anstieg um das 7,1-fache.

Abbildung 6 Die finanzielle Förderpolitik unter den Orbán Regierungen

¹⁷⁵ Weit abgeschlagen folgte das Momentum mit 0,95 % der Wählerstimmen sowie die Partei Mi Hazánk (0,63 %) und die DK (0,59 %).

¹⁷⁶ Sich der Pläne der EU-Kommission wohl bewusst, leitete die Orbán Regierung 2011 radikale Maßnahmen ein, um das negative Finanzierungssaldo unter das Maastricht-Kriterium von -3% des BIP zu senken. So kam es zu einer Rückführung von Einlagen im Wert von ca. 10 Mrd. Euro von den privaten Rentenversicherungsträgern in das staatliche Rentensystem, wodurch ein Haushaltsüberschuss von +4,3% für das Jahr 2011 geschaffen wurde. Obwohl die Orbán Regierung damit das Maastricht-Kriterium unterschreiten konnte und weitere Reformen ankündigte, um auch in den Folgejahren unter dem besagten Wert zu bleiben, entschied die EU-Kommission sich aufgrund bestehender Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu einer Verschärfung des Defizitverfahrens. [Vgl. Spengler (2013), S. 1f].



Quelle: Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007), S. 147; Staatshaushaltsgesetze Ungarns; Eigene Darstellung.

Eine Besonderheit bei der Ausgestaltung der Fördersummen ist unter der Orbán Regierung stets die Differenzierung zwischen den in den Haushaltsgesetzen festgelegten Summen und der tatsächlichen Höhe der Förderpolitik. Während die Plansummen in den Haushaltsgesetzen meist sehr konservativ angelegt werden, sind diese meist am Ende eines Haushaltsjahres deutlich höher. Der Grund hierfür liegt einerseits in der Umschichtung von freiwerdenden finanziellen Mitteln in den jeweiligen Budgets der Ministerialressorts¹⁷⁷ sowie andererseits in der äußerst positiven Entwicklung der ungarischen Konjunktur, durch welche der mögliche Handlungsrahmen für die Regierung beträchtlich wächst.

Neben der Zäsur im Hinblick auf die Höhe der Fördersummen wurde auch eine grundlegende Neugestaltung der institutionellen Förderstrukturen in die Wege geleitet. Eine der ersten

¹⁷⁷ Dies bedingt auch, dass die Darlegungen der endgültigen Fördersummen je nach Quelle differenzieren. Dies ist durch den Umstand bedingt, dass manche Kin-state politischen Analysen lediglich die Direktausgaben der Bethlen Gábor Stiftung und des Staatssekretariats miteinbeziehen, während andere Untersuchungen auch finanzielle Aufwendungen in anderen Ministerialressorts berücksichtigen. Unabhängig der genauen Fördersummen weisen die Vergleichszahlen bei allen Studien und Abhandlungen auf einen ähnlichen Trend hin, nämlich die massive Ausweitung der finanziellen Kin-state Förderung unter der Orbán Regierung.

Maßnahmen der zweiten Orbán Regierung war die Auflösung der 2006 unter der Gyurcsány Regierung gegründeten *Heimatland Stiftung* (ung.: Szülöföld Alapítvány). Als Hauptargument für die Auflösung der Stiftung wurde seitens der neuen Regierung angeführt, dass die Stiftung entgegen ihrem eigentlichen Gründungszweck nicht zur angekündigten Effektivitätssteigerung, sondern zu einem „Wuchern der Korruption“ bei der Förderpolitik beigetragen habe. Ebenso wurde von der Regierung gerügt, dass es trotz der Auflösung der einzelnen Stiftungen, wie etwa der Illyés oder Apáczai Stiftung, und der darauffolgenden Inkorporation von deren Aufgabenfeldern in die Heimatland Stiftung unter Gyurcsány keinesfalls zu der angekündigten Verbesserung der Transparenz innerhalb der ungarischen Förderpolitik gekommen ist.¹⁷⁸ Um gleichzeitig die oftmals kritisierte Ineffektivität von dezentralen Verteilungsstrukturen zu vermeiden, wurde die sogenannte Gábor Bethlen Stiftung (ung.: Bethlen Gábor Alapítvány; BGA) gegründet. Im Gegensatz zur Vergabep Praxis der vorhergehenden Szülöföld Stiftung, die die Vergabe der Fördergelder durch ein Regierungskomitee regelte, wurden die Förderrichtlinien der BGA durch das Plenum sowie durch die Fachausschüsse der MÁÉRT bestimmt. Um eine Veruntreuung der Fördergelder auszuschließen, wurde 2010 eine interministerielle Kommission ins Leben gerufen, die die Überprüfung der einzelnen Kin-state politischen Ministerialreferate zur Aufgabe hatte. Diese wurde ebenfalls damit betraut, VergabeprozEDUREN in der Förderpolitik zu überprüfen.¹⁷⁹ Parallel dazu wurde im Laufe der Regierungsjahre die BGA Schritt für Schritt zur zentralen Institution bei der Vergabe von Kin-state Förderungen gemacht, welche insbesondere als finanzieller Dreh- und Angelpunkt der finanziellen Kin-state politischen Maßnahmen dient.¹⁸⁰

4. Resümee: Die Kin-state Politik der ungarischen Regierungen im Vergleich und die eingeleitete Zäsur durch die Orbán Regierungen

Das Schicksal der ungarischen Kin-minorities, auch bezeichnet als „Ungarn jenseits der Grenzen“, hat infolge der ungarischen Systemtransformation einen erheblichen politischen Bedeutungszuwachs erfahren. Obwohl die kulturelle und identitäre Reproduktion der in den Nachbarländern beheimateten ko-nationalen Minderheiten keinesfalls ein Phänomen der

¹⁷⁸ Makkay, József: Az asszimiláció ellenszere a magyar állampolgárság – Interjú Semjén Zsolttal; Átláthatatlan a magyarországi támogatáspolitiká, in: Parameter.sk, 18. Februar 2010, unter: <http://www.parameter.sk/rovat/kulfold/2010/02/18/atlatthatatlan-magyarorszagi-tamogataspolitika> (Stand: 24.07.2014).

¹⁷⁹ Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete, S. 22.

¹⁸⁰ Während anfangs noch Programme, wie etwa das *Grenzenlos!* Programm (ung.: Határtalanul!), dem Kompetenzbereich des Ministeriums für Humanressourcen zugeordnet waren, wurden diese Schritt für Schritt unter dem Dach der BGA eingegliedert.

vergangenen drei Jahrzehnte ist, sondern auf die geopolitischen Folgen des Ersten Weltkriegs zurückgeht, konnte die Thematik erst seit der Demokratisierung des Landes wieder Gegenstand politischer Debatten werden. Der neu gewonnenen Chance, sich dem Schicksal der im Ausland lebenden nationalen Minderheiten anzunehmen, wurde seitens aller demokratischen Regierungen Rechnung getragen. Bei der näheren Betrachtung lässt sich allerdings feststellen, dass diese Verantwortungshaltung in sehr unterschiedlichem Maße interpretiert wurde und in verschiedene handfeste regierungspolitische Maßnahmen umgemünzt wurde.

Die erste demokratisch gewählte Regierung (MDF-KDNP-FKgP) unter József Antall (1990-1993) bzw. nach seinem Ableben unter seinem Nachfolger Péter Boross (1993-1994) zeichnete sich durch eine proaktive Ausgestaltung des Kin-state politischen Engagements aus. Während bereits im Rahmen der Gespräche am Runden Tisch unter anderem die MDF sowie auch andere bürgerliche Oppositionsparteien/-Gruppen sich für die Konstituierung einer Kin-state politischen Verantwortungshaltung in der Verfassung einsetzten, wurde diese Anspruchshaltung auch in den Folgejahren fortgesetzt. Das proaktive Engagement der Regierung materialisierte sich durch die diffizile Ausgangslage in verschiedenen Situationen in handfesten diplomatischen Konflikten mit einzelnen Nachbarstaaten. Gleichzeitig konnte die Regierung in Form erster bi- und multilateraler völkerrechtlicher Verträge erste Minderheitenschutzbestimmungen für ihre im Ausland lebenden nationalen Minderheiten verankern. Trotz einer sich rapide verschlechternden wirtschaftlichen Ausgangssituation bemühte sich die Regierung um eine kontinuierliche Anhebung der finanziellen Fördersummen für die Kin-minorities. Die Verteilung der Gelder erfolgte jedoch aufgrund institutioneller Dezentralisierung und daraus folgender Intransparenz noch ineffektiv und führte zudem in vereinzelten Fällen zur Veruntreuung der Gelder.

Bei der theoretischen Einordnung der Regierungsmaßnahmen kann in der Folge konstatiert werden, dass die erste demokratische ungarische Regierung eine proaktive Ausgestaltung der *Politik der Unterstützung* verfolgt hat. Die Konstituierung einer gesetzlichen Verantwortungshaltung wurde sowohl national als auch international proaktiv vorangetrieben und zudem durch symbolische politische Unterstützungsbekundungen flankiert. Bei der *Politik der Partizipation* war ebenfalls eine umfassende finanzielle Unterstützung der Minderheiten sowie die Schaffung eines rechtlichen Sonderstatus in den jeweiligen Ländern (in Form von Grundlagenverträgen) festzustellen. Weitere strukturell integrierende Maßnahmen wurden jedoch durch die Antall/Boross Regierung aufgrund der beschränkten Handlungsmöglichkeiten nicht weiterverfolgt.

Die folgende sozialliberale Regierung (MSZP-SZDSZ) vollzog eine umfassende Abkehr vom Politikansatz der Vorgängerregierung. Die Pflege der nachbarschaftlichen Beziehungen zur Erreichung der euro-atlantischen Integration leitete eine Depriorisierung der Kin-state Politik ein. Die äußerst konziliante Haltung gegenüber den Nachbarstaaten, wie etwa Rumänien und Slowakei, die sich durch eine zunehmende minderheitenfeindliche Politik auszeichneten, schlug sich nicht nur im diplomatischen Umgang mit diesen Staaten nieder, sondern beeinflusste auch den Abschluss der ausstehenden Grundlagenverträge, welche durch umfangreiche politische Zugeständnisse von Seiten Budapests gekennzeichnet waren. Aufbauend auf den bereits konstituierten Grundlagen durch die Vorgängerregierung setzte die sozialliberale Regierung unter Horn dadurch zwar den Abschluss der Grundlagenverträge fort und baute in der Folge auch die *Politik der Partizipation* aus, dies erfolgte jedoch unter Prämisse der bereits skizzierten integrationsorientierten Kompromissbereitschaft, die faktisch eine Schwächung dieses Politikbereichs nach sich zog. Die Depriorisierung schlug sich auch in der *Politik der Unterstützung* nieder. Die diplomatischen Unterstützungsbekundungen der Regierung in Budapest nahmen in puncto Häufigkeit ab und waren zudem auch inhaltlich weitaus weniger dezidiert formuliert als die politischen Verlautbarungen der Vorgängerregierung. Auch die finanzielle Unterstützung erfolgte unter wesentlich bescheideneren Vorzeichen. Umfangreiche Sparmaßnahmen unter dem Finanzminister Lajos Bokross betrafen die Förderung der Auslandsungarn in besonderem Maße, die mit einer starken Absenkung der finanziellen Förderung konfrontiert waren.

Die konservative Nachfolgerregierung unter Viktor Orbán (FIDESZ-MDF-FKgP) trat das Amt mit der Losung an, eine politische Wiederaufwertung der Kin-state Politik durchzuführen. Das proaktive Engagement führte zu wiederkehrenden Disputen mit einzelnen Nachbarstaaten. Die erste Orbán Regierung verfolgte dadurch sowohl im Bereich der *Politik der Unterstützung* als auch im Bereich der *Politik der Partizipation* eine erheblich proaktivere Haltung als die Vorgängerregierungen. Die Verantwortungshaltung wurde dabei nicht nur auf diplomatischer Ebene weitaus kompromissloser vorgetragen, sondern wurde auch in Form von neuen gesetzgeberischen Maßnahmen wie dem Statusgesetz kodifiziert. Das Statusgesetz war hierbei ein zentrales Objekt der Orbán'schen Kin-state Bemühungen. So konstituierte das Gesetz nicht nur erneut eine dezidierte Verantwortungshaltung gegenüber den Minderheiten, sondern gewährleistete auch umfassende finanzielle Zuwendungen gegenüber diesen. Durch die konstituierten gesetzlichen Verpflichtungen erreichte die finanzielle Förderung unter der Legislaturperiode Orbáns sowie unter der seines Nachfolgers Medgyessy, der durch die

gesetzlichen Bestimmungen der Orbán-Regierungen in den ersten Jahren ebenfalls noch gebunden war, den höchsten Wert bis 2014.

Insgesamt markierte die Schaffung des rechtlichen Sonderstatus für die Auslandsungarn ein Novum in der Kin-state Politik. So zog der Sonderstatus nicht nur die bereits erwähnte erheblich umfangreichere finanzielle Unterstützung nach sich, sondern es wurde den Minderheiten durch Maßnahmen verschiedener Art (z.B. erleichterte Einreisebedingungen, finanzieller Zuschuss im Bereich der (Hoch-) Schulbildung usw.) eine ganzheitliche Partizipation am Staatswesen in zahlreichen Bereichen ermöglicht. Dies wurde auch durch die Möglichkeit der politischen Partizipation seitens der ko-nationalen politischen Minderheitenvertreter flankiert, welche in Gremien wie der MÁÉRT den Politikformulierungsprozess der ungarischen Regierung mitprägen konnten.

Die Regierungspolitik der darauffolgenden MSZP-SZDSZ Regierungen unter Medgyessy (2002-2004), Gyurcsány (2002-2009) und Bajnai (2009-2010) waren durch eine erneute Depriorisierung der Kin-state Politik gekennzeichnet. Der Fokus auf den Ausbau der nachbarschaftlichen Beziehungen innerhalb der EU war erneut durch eine stark konsensorientierte bzw. konfliktaversive Politik geprägt. Dies materialisierte sich auch in der Ausgestaltung der politischen Verantwortungshaltung, bei der die Regierung von neuen gesetzlichen Maßnahmen auf nationaler als auch internationaler Ebene Abstand nahm. Auch die politisch-symbolische Unterstützung der Auslandsungarn wurde in erheblichem Maße reduziert. Während die Medgyessy Regierung etwa verschiedene Bestimmungen des Statusgesetzes zurücknahm und damit die Partizipation der ko-nationalen Minderheiten in den Staatsstrukturen reduzierte, vollzog die Gyurcsány Regierung endgültig eine komplette Kehrtwende in der Kin-state Politik. Anlässlich des Volksbegehrens zur doppelten Staatsbürgerschaft für die Auslandsungarn, welche sich zu einem politischen Kräftemessen zwischen sozialliberaler Regierung und rechtskonservativer Opposition entwickelte, begann die Gyurcsány Regierung, aktiv gegen die Vergabe der Staatsbürgerschaft mit massiv populistischer Rhetorik zu mobilisieren. Dies führte zu einem massiven Zerwürfnis zwischen den politischen Vertretern der ungarischen Minderheitengemeinschaften und der Regierung, die von den Kin-minorities mit massiver Kritik überzogen wurde. Neben der Auflösung der MÁÉRT, einer politischen Konsultationskörperschaft, die unter der FIDESZ-Vorgängerregierung ins Leben gerufen wurde, wurde auch die finanzielle Unterstützung der Minderheiten erheblich reduziert. Die von der konservativen Vorgängerregierung etablierten Verteilungsstrukturen wurden entweder weitgehend zentralisiert oder abgeschafft. Ab 2004

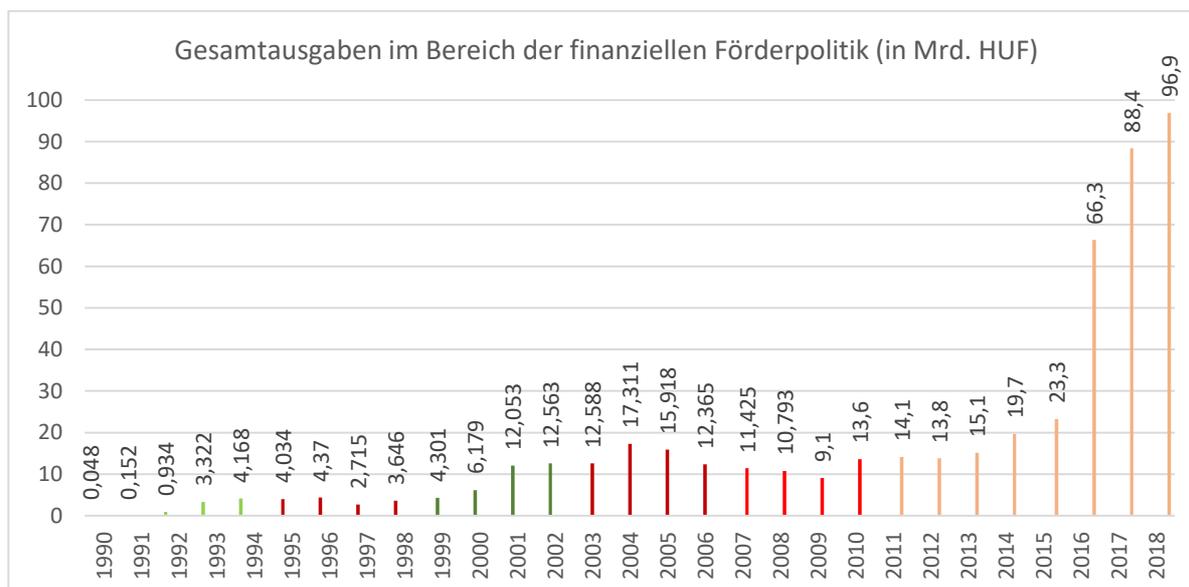
erfolgte dadurch eine kontinuierliche Reduzierung der aufgewendeten Mittel, welche mit der parallel einsetzenden Verschlechterung der Wirtschaftslage weiter drastisch reduziert wurden. Insgesamt erfuhr damit nicht nur die *Politik der Partizipation* eine massive politische Bedeutungsabnahme, sondern die Kin-state Politik erlebte auch in der ganzheitlichen Betrachtung eine massive Depriorisierung. Diese wurde bis 2010 in der Folge primär unter der Prämisse einer allgemeinen guten wirtschaftlichen Kooperation (z.B. Interreg Programme) mit den Nachbarstaaten ausgestaltet.

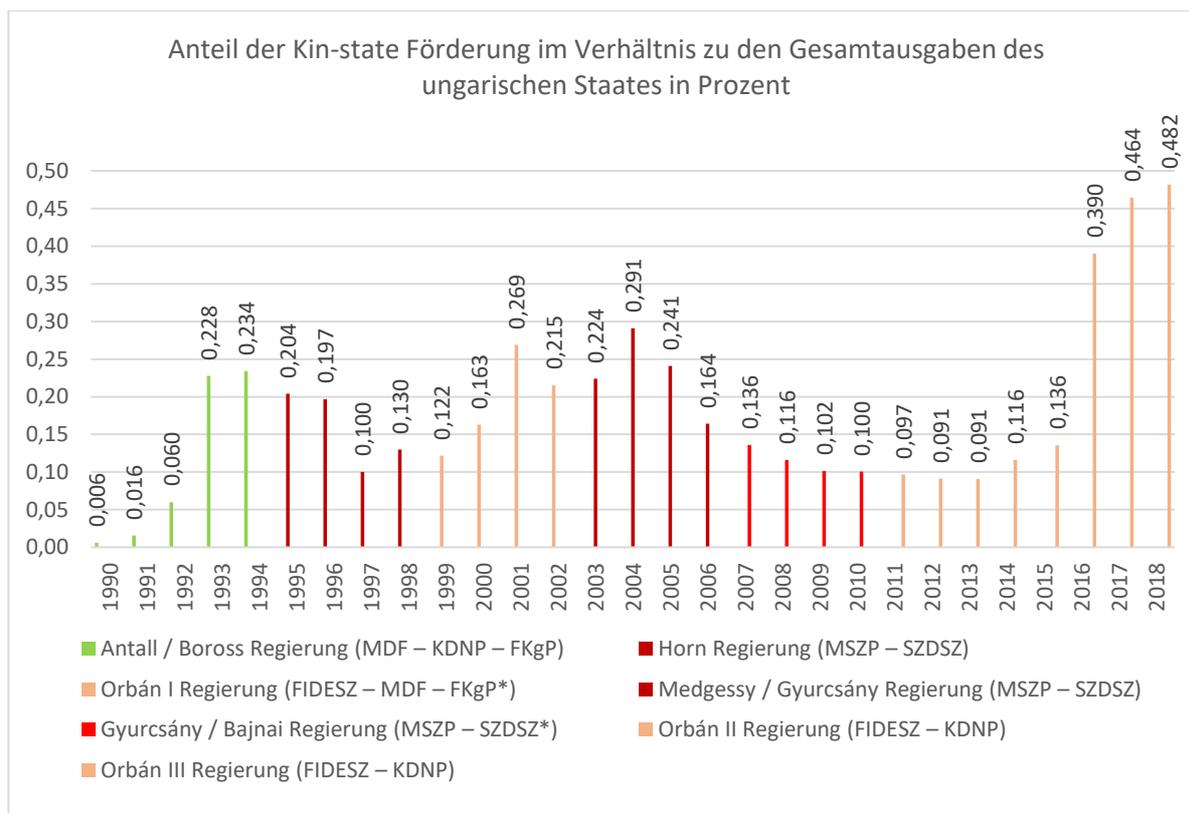
Der Regierungsantritt der zweiten Orbán Regierung (FIDESZ-KDNP) erfolgte im Jahr 2010 unter der konstituierten Prämisse, dass eine Zäsur in der Kin-state Politik eingeleitet werden soll. Das Selbstverständnis der Regierungskoalition, nämlich im Zweifel unilateral und proaktiv auf diplomatischer Ebene die Verantwortungshaltung gegenüber den Auslandsungarn auszuformulieren, führte im Laufe der zurückliegenden neun Regierungsjahre immer wieder zu heftigen diplomatischen Konflikten mit den Nachbarländern (z.B. Rumänien, Serbien, Slowakei, Ukraine). Die Regierung in Budapest griff dabei auch auf verschiedenartige diplomatische Instrumentarien sowohl unilateraler als auch multilateraler Art zurück. Eines der signifikantesten Maßnahmen der letzten Jahre erfolgte etwa gegenüber der Regierung in Kiew. Aufgrund verschiedener gesetzgeberischer Rückschritte im Bereich des Minderheitenschutzes, insbesondere im Bereich der Sprachenrechte, wird seitens der Regierung in Budapest die Assoziierung des Landes im Rahmen der NATO bis auf Weiteres blockiert, was zu heftigen bilateralen auch multilateralen Disputen geführt hat.

Auf gesetzgeberischer Ebene hat sich die Orbán Regierung durch eine rege Aktivität ausgezeichnet, welche sich auf allen drei Politikebenen der Kin-state Politik (Politik der Unterstützung, der Partizipation und der Integration) materialisiert. Bereits kurz nach Regierungsantritt verankerte die Orbán Regierung im Zuge des Verfassungsgebungsprozesses eine Verantwortungshaltung gegenüber den Ungarn jenseits der Grenzen, die substantiell stärker ausformuliert ist, als es in der Vorgängerverfassung der Fall war. Auch auf einfacher Gesetzesebene wurde mit dem „Gesetz über die Bezeugung der nationalen Zusammengehörigkeit“ (Gesetz XLV von 2010) die Prämisse der Regierung im Hinblick auf die von ihr propagierte grenzüberschreitende ungarische KulturNation erneut bekräftigt. Im Hinblick auf den Umfang der gesetzgeberischen Maßnahmen hob die Regierung die Kin-state Politik auf eine neue Ebene, indem sie den Kin-minorities erstmals die Option einer Integration in die politische Gemeinschaft des Landes ermöglichte. Im Jahr 2011 wurde das extraterritoriale Staatsbürgerschaftsrecht geschaffen, welches ungarischen Kin-minorities ohne Wohnsitz in

Ungarn in Form einer vereinfachten (Re-)Naturalisation die Staatsbürgerschaft ermöglicht. Im Rahmen der bereits wenig später folgenden allgemeinen Wahlrechtsreform unternahm die Orbán Regierung eine weitere Vertiefung der politischen Integration, indem sie das Wahlrecht auf die Kin-minorities ausweitete, die mit ausschließlicher Listenstimme Einfluss auf 93 der 199 Parlamentsmandate ausüben können. Anlässlich der Wahlen zum Europaparlament wurde das Wahlrecht erneut insofern geändert, als die in Drittstaaten lebenden Ungarn nun auch am Wahlprozess teilnehmen konnten. Diese substanzielle Kin-state politische Zäsur vollzog sich unter der Orbán Regierung auch im Rahmen der finanziellen Förderpolitik. Während die umfassende institutionelle Neugestaltung der Verteilungsstrukturen beinahe zum „guten Ton“ einer jeden einzelnen Regierung gehörte und dies folglich auch in den letzten Jahren keine Besonderheit darstellt, wurden die finanziellen Mittel massiv erhöht. Allein zwischen dem ersten Regierungsjahr der Orbán II Regierung und dem Jahr 2018 (Orbán III Regierung) wurde die Fördersumme um den Faktor sieben gesteigert.

Abbildung 7 Die finanzielle Förderpolitik der ungarischen Regierungen im Vergleich





Quelle: Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007), S. 147; Staatshaushaltsgesetze Ungarns; Eigene Darstellung.

Betrachtet man die Maßnahmen aller ungarischen demokratischen Regierungen in der Gesamtheit, so lässt sich feststellen, dass jede Regierung, wenngleich in äußerst unterschiedlichem Maße, sich der Frage der Auslandsungarn angenommen hat.

Im Hinblick auf die spezifische Ausgestaltung der gesetzgeberischen Maßnahmen, des diplomatischen Auftretens sowie auch im Hinblick auf Höhe der finanziellen Fördersummen ist jedoch zu konstatieren, dass es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Regierungen gibt. Während die Regierungen unter Antall/Boross sowie Orbán I sich auf allen Ebenen der Kin-state Politik durch eine besonders proaktive Wahrnehmung der Verantwortungshaltung kennzeichneten, war dies bei den Regierungen unter Horn, Medgyessy, Gyurcsány und Bajnai in weitaus geringerem Maße der Fall, welche der Frage der Auslandsungarn stark nachgeordnete Bedeutung beimaßen. Mit dem Regierungsantritt der Orbán II Regierung lässt sich ab 2010 eine ganzheitliche Zäsur feststellen. So ist die umfängliche *politische Integration* der Auslandsungarn unter den darauffolgenden Orbán Regierungen erstmals ein zentraler Bestandteil der Regierungspolitik geworden. Die Ankündigung der Orbán Regierung, nämlich die Kin-state Politik auf eine neue Ebene zu stellen, kann insofern als erfüllt betrachtet werden. Obwohl das proaktive Engagement sowohl

im Inland, insbesondere seitens der Oppositionsparteien, als auch im nachbarstaatlichen Ausland zu Debatten und Kritik im Hinblick auf die normative Bewertung geführt hat, hält die Regierung unbeirrt an ihrem Kurs fest. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass die Orbán Regierung auch zukünftig eine proaktive Ausgestaltung des Kin-state politischen Engagements verfolgen wird.

5. Literaturverzeichnis

- A Magyar-Magyar Csúcstalálkozó Közös Nyilatkozata (Budapest, 1996 július 5.) [Die gemeinsame Stellungnahme des ungarisch-ungarischen Spitzentreffens (5. Juli 1996, Budapest), in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Nr. 1, 1999, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990111.htm> (Stand: 29.08.2014).
- Bárdi, Nándor: Hungary and the Hungarians Living Abroad: A Historical Outline, in: Regio, 2003, 121-138, unter: <http://www.epa.hu/00400/00476/00003/pdf/07.pdf> (Stand: 21.07.2014).
- Bárdi, Nándor: Látszat és való — a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája [Anschein und Realität – die Unterstützungspolitik der Budapester Regierungen], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, 2003, H. 4, S. 3-35, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_bardi.pdf (Stand: 21.07.2014).
- Bárdi, Nándor: Magyar-magyar párbeszéd a támogatás-politikáról (2004-2007) [Ungarisch-Ungarischer Dialog über die Unterstützungspolitik (2004 – 2007)], in: Regio, 2007, Nr. 4, S. 128-164, unter: http://epa.oszk.hu/00000/00036/00068/pdf/Regio_2007_4.pdf (Stand: 21.07.2014).
- Bárdi Nándor: Ismeretlen szomszéd. Magyarságpolitika 1989-2009 [Unbekannter Nachbar. Ungarntumspolitik/Ungarische Kulturpolitik 1989-2009], in: Academia.edu, 2010, unter: https://www.academia.edu/5754616/2010.04.14._Magyarsagpolitika_1989_utan (Stand: 21.07.2014).
- Bárdi, Nándor: Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek 1989 után [Ungarn und die ungarischen Minderheitengemeinschaften nach 1989], in: Metszetek – tarsadalomtudományi folyóirat, 2013, H. 2-3, S. 40-79.
- Bárdi, Nándor / Misovicz, Tibor: A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája, [Die Unterstützungspolitik gegenüber der in Minderheit lebenden ungarischen Gemeinschaften] in: KEH, 2010, 66-76, unter: https://www.academia.edu/6004244/A_kisebbségi_magyar_kozossegek_tamogatasana_k_politikaja_Misovicz_Tiborral_In_Hataron_tuli_magyarok_a_21._szazadban._Szerk_Bitskey_Botond_KEH_Bp._2010_66-76._p (Stand: 21.07.2014).
- Borbély, Imre: A nemzet hiányzó paradigmája. [Das fehlende Paradigma der Nation] in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H. 15, unter: <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00011/m990102.htm> (Stand: 17.05.2020).
- Bozoki, Andras: Access to Electoral Rights in Hungary, in: EUDO Citizenship Observatory, 2013, unter: http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=1319-Hungary_FRACIT.pdf (Stand: 26.07.2014).
- Brubaker, Rogers: National Minorities. Nationalizing States and External National Homelands in the New Europe, in: Deadalus, 1995, H. 2, S. 107-132.

- Butler, Eamonn: Hungary and the European Union: The Political Implications of Societal Security Promotion, in: *Europe-Asia Studies*, Jg. 59, 2007, H. 7, S. 1115-1144, unter: <http://eprints.gla.ac.uk/7374/> (Stand: 21.07.2014).
- Csáky, Zselyke A.: Egy hajóban evezünk? Európai parlamenti képviselőink [Rudern wir in einem Boot? Unsere Repräsentanten im Europaparlament], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): *Etnopolitikai modellek gyakorlatban*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2009, S. 275-301.
- Csergő, Zsuzsa: Beyond Ethnic Division. Majority-Minority Debate About the Postcommunist State in Romania and Slovakia, in: *East European Politics and Societies*, Jg. 16, 2002, H.1, S. 1-29.
- Csuhaj, Ildikó: Magyarország megállítaná Szerbia EU-tagjelöltségét [Ungarn würde die EU-Mitgliedschaftskandidatur Serbiens stoppen], in: *nol.hu*, 04. Oktober 2011, unter: http://nol.hu/belfold/megallitanank_szerbia_eu_tagjeloltseget_a_restitucios_torveny_miatt-1226771 (Stand: 27.07.2014).
- Csizmadia, Bence: “Herzensanliegen Südtirol?” Die Schutzmachtfunktion Österreichs vor und nach der Streitbeilegungserklärung im Vergleich, unv. Masterarbeit, Andrassy Universität Budapest, 2016.
- Davis, David R. / Moore H. Will: Ethnicity Matters: Transnational Ethnic Alliances and Foreign Policy Behavior, in: *International Studies Quarterly*, Jg. 41, 1997, H.1, S. 171-184.
- Elekes, Botond: Rész az egészben — Gondolatok a határon túli magyar közösségek támogatásáról [Ein Teil im Ganzen – Gedanken über die Unterstützungspolitik gegenüber den ungarischen Gemeinschaften jenseits der Grenzen], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 8, 2003, H. 3, S. 36-43, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_elekes.pdf (Stand: 21.07.2014).
- Entz, Géza: Magyarország határon túli magyarsággal kapcsolatos támogaáspolitikája 1990 után [Ungarns Unterstützungspolitik gegenüber jenseits den Grenzen lebenden Ungarn nach 1990], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 8, 2003, H. 4, S. 44-54, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_entz.pdf (Stand: 21.07.2014).
- Eplényi, Kata / Kovács Esszter / Medgyesi, Ádám (2010): Kitekintő. Nemzetpolitikai Elemző [Ausblick. Analyse der Nationspolitik], unter: http://kitekinto.hu/downloads/kitekinto_nemzetpolitikai_elemzo_2010_november.pdf (Stand: 23.07.2014).
- Estrate, Dominik: Hungary sets terms to unblock Ukraine-NATO talks, in: *Emerging Europe*, 01. Juli 2014, unter: <https://emerging-europe.com/news/hungary-sets-terms-to-unblock-ukraine-nato-talks/> (Stand: 01.09.2019).
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-state, in: *European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state*. Athens, CDL-STD (2002)032, (2002), S. 10-31.
- Füzes, Oszkár: Mirror reflection - Policies on Hungarian minorities in the Carpathian Basin, in: *The Analyst - Central and Eastern European Review - English Edition*, 2006, H.3, S. 55-80.
- Gál, Kinga (1999): Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A new Inter-State Framework for Minority Protection? in: *ECMI Working Paper*, Nr. 4, 1999, S. 1-28.

- Gál, Kinga: The Hungarian Legislation on Hungarians Living in Neighbouring Countries, in: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state, Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 113-126.
- Gál, Kinga: Traditional Minorities, National Communities and Language. The issues raised in the European Parliament's Intergroup, 2009-2011, Brüssel: Gál Kinga, 2011.
- Gál, Kinga / Hicks, Davyth (2010): The European Parliament Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, 2009-2014. in: Europäisches Journal für Minderheitenfragen, Jg.3, 2010, H.3, S. 236-250.
- Galbreath, David J. / McEvoy, Joanne: European Integration and the Geopolitics of National Minorities, in: Ethnopolitics, Jg. 9, 2010, H. 3-4, S. 357-377.
- Ganzer, Mónika: A határon túli magyarok helyzete a szomszédos államok kettős állampolgárságra vonatkozó gyakorlata tükrében [Die Situation für die Ungarn jenseits der Grenzen im Spiegel der praktizierten doppelten Staatsbürgerschaft in den Nachbarstaaten], in: Jógi Iránytű – Az MTA Jogtudományi Intézetének tájékoztató kiadványa, Nr. 1, 2010, S. 1-2, unter: https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/Jogi_Iranytu/Jogi_Iranytu_2010_1_Ganzer_Monik_a.pdf (Stand: 17.05.2020).
- Göllner, Ralf Thomas: Minderheitenschutz als Kooperationsstrategie, in: Vogt, Matthias Theodor et. al. (Hrsg.): Minderheiten als Mehrwert, in: Schriften des Collegium Pontes, Bd. 6, Frankfurt am Main et. al.: Peter Lang, 2010, S. 116-129.
- Guliyeva, Gulara: Joining Forces or Reinventing the Wheel? The EU and the Protection of National Minorities, in: International Journal on Minority and Group Rights, Jg. 17, 2010, H.2, S. 287-305.
- Gyenyey, Laura: Kettős állampolgárság az Európai Unió Erőterében [Doppelte Staatsbürgerschaft im Spannungsfeld der Europäischen Union], in: Iustu Aequum Salutare, Jg. 9, 2013, H.2, S. 157-168, unter: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20132sz/11.pdf> (Stand: 24.07.2014).
- Hamberger, Judith: Lehet-e az Európai Unióban büntetni az anyanyelv használatát? A szlovák államnyelvtörvény módosítása és a nemzetközi kötelezettségek [Darf man in der Europäischen Union die Nutzung der eigenen Muttersprache bestrafen? Die Änderung slowakischen Staatssprachengesetzes und die internationalen Verpflichtungen], in: MKI-tanulmányok, 2009, Nr. 17, S. 1-24, unter: https://kki.hu/assets/upload/Tanulmanyok_2009_17_Lehet-e_az_Eurepai_Unieba.pdf (Stand: 17.05.2020).
- Hatvany, Csilla: Legitimität von Kin-state Politik im Liberalismus. Möglichkeiten der Staatenverantwortlichkeit gegenüber der Kin-minority innerhalb der liberalen Ansätze der Multikulturalismus-Debatte, Diss., Saarbrücken: Südwestdeutscher Verlag für Hochschulschriften, 2010.
- Herner-Kovács, Eszter / Kántor / Zoltán (2013): Kin-state policies in Europe. in: Minority Studies, 2013, Nr. 16, S. 7-9.
- Kántor Zoltán: Autonómia, önkormányzatiság és kisebbségi magyar közösségépítés Nemzetállamok, nemzeti kisebbségek, nemzeti autonómiák [Autonomie, Selbstverwaltung und die Gemeinschaftsbildung von Minderheiten. Nationalstaaten, nationale Minderheiten, nationale Autonomien], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 10, 2006, H. 3-4, S. 66-90, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_5_Kantor.pdf (Stand: 21.07.2014).

- Kántor, Zoltán: Nationalism, Nation, National Minority: The Significance of Definition, in: Dác, Enikő et. al. (Hrsg.): *Minderheitenfragen in Ungarn und in den Nachbarländern im 20. und 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos, 2013, 225-239.
- Kántor Zoltán (Hrsg.): *Nemzetpolitikai Alapismeretek. Közzolgálati tisztviselők számára [Grundwissen der Nationspolitik für Staatsbedienstete]*. Budapest: Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt, 2013.
- Kerék-Bárczy Szabolcs: *Kettős Állampolgárság és szavazati jog – nemzeti egység és (párt)politikai törésvonalak [Doppelte Staatsbürgerschaft und was Wahlrecht – nationale Einheit und (partei-)politische Konfliktlinien]*, 2011, unter: http://www.szri.hu/documents/Kettos_allampolgarsag_szavazati_jog.pdf (Stand: 24.07.2014).
- Kéri Nagy, Zsolt: *A magyar nemzetpolitika szerepe a térség stabilitása tükrében [Die ungarische Nationspolitik und ihre Rolle im Spiegel der regionalen Stabilität]*, in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 9, 2004, H. 3, S. 224-256.
- Kis, János: *Nation-Building and Beyond*, in: Kymlicka, Will / Opalski, Magda (Hrsg.): *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. New York: Oxford University Press, 2001, S. 220-243.
- Kiss, Balázs / Zahorán, Csaba: *Hungarian Domestic Policy in Foreign Policy*, in: *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, Jg. 16, 2007, H.2, S. 46-64.
- Kochenov, Dimitry: *A Summary of Contradictions: An Outline of the EU's Main Internal and External Approaches to Ethnic Minority Protection*, in: *Boston College International and Comparative Law Review*, Jg. 31, 2008, H.1, S. 1-53.
- Ismét létrejött a Nemzeti összetartozás bizottsága [Erneut wurde der Ausschuss des nationalen Zusammenhalts konstituiert], in: *Körkép.sk*, 17. Mai, 2018, unter: <https://korkep.sk/cikkek/friss-hirek/2018/05/17/ismet-letrejott-nemzeti-osszetartozas-bizottsaga/> (Stand: 01.09.2019).
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. *Nemzetpolitikai Államtitkárság (2011): Magyar Nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Stratégia Kerete [Ungarische Nationspolitik. Der Rahmen der ungarischen nationspolitischen Strategie]*, Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., unter: http://bgazrt.hu/_dbfiles/htmltext_files/5/0000000065/Magyar%20nemzetpolitika%20-%20A%20nemzetpolitikai%20strategia%20kerete.pdf (Stand: 22.07.2014).
- Kokes, János (1999): *Európai Integráció, Schengen és a határon túli magyarság [Europäische Integration, Schengen und die ungarischen Gemeinschaften jenseits der Grenzen]*, in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 5, 1999, H. 2-3, S. 50-56, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=12&cikk=m990207.htm> (Stand: 21.07.2014).
- Kovács, Gábor: *A kormány sutttyomban sokkal több pénzt tol ki a határon túlra [Die Regierung verschiebt insgeheim viel mehr Geld über die Grenzen]*, in: *HVG.hu*, 28. Juni 2019, unter: https://hvg.hu/gazdasag/20190628_bethlen_gabor_alap_hataron_tuli_tamogatas (Stand: 01.09.2019).
- Kovács, Mária M.: *The Politics of Non-resident Dual Citizenship in Hungary*, in: *Regio*, Jg. 10, 2005, H. 4, S. 50-72.
- Küpper, Herbert: *Nach dem „Statusgesetz“: Weitere Anläufe zur Lösung der Frage der Ungarn jenseits der Grenzen*. In: *Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft*, 2006, H.1, S. 1-23.
- Küpper, Herbert: *Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung*, in: Schröder, Friedrich Christian (Hrsg.): *Studien*

- des Instituts für Ostrecht München, Bd. 56., Frankfurt am Main / et. al.: Peter Lang, 2007.
- Küpper, Herbert: Ungarn und die magyarischen Minderheiten in den Nachbarstaaten. in: OST-WEST. Europäische Perspektiven, 2007, unter: <http://www.owep.de/artikel/597/ungarn-und-magyarischen-minderheiten-in-den-nachbarstaaten> (Stand: 21.07.2014).
- Küpper, Herbert: Ungarns Verfassung vom 25. April 2011. Einführung – Übersetzung – Materialien. in: Schröder, Friedrich Christian (Hrsg.): Studien des Instituts für Ostrecht München, Bd. 70., Frankfurt am Main / et. al., Peter Lang, 2012.
- Küpper, Herbert (2012b): Ungarns neues Grundgesetz von 2011. Kein Grund zum Jubel, aber auch noch nicht das Ende der Demokratie, in: Südosteuropa Mitteilungen, Jg. 52, 2012, H. 5-6, S. 80-101.
- Lantschner, Emma / Medda, Roberta: Bilateral Approach To The Protection of Kin-minorities, in: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state. Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 76-96.
- Majtényi, Balázs: A nemzetfogalom a magyarországi közjogban és közpolitikai vitákban [Der Begriff der Nation im ungarischen öffentlichen Recht und in politischen Diskussionen], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Europában. Budapest, Gondolat, 2007, S. 153-162.
- MÁÉRT ülés pénteken: a Híd-Most-ot nem hívták meg, in: Kitekintó.hu, 02. November 2010, unter: http://kitekinto.hu/karpat-medence/2010/11/02/maert_ules_penteken_a_hid-most-ot_nem_hivtak_meg/#.U897OIZI_GA (Stand: 25.07.2014).
- Mák, Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989-1999). A nemzeti érdekek és a politikai gondolkodás megújulása [Die neue nationale Politik und das Amt der Ungarn jenseits der Grenzen (1989-1999). Die nationalen Interessen und die Erneuerung des politischen Denkens], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 6, 2000, H. 3, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=16&cikk=m000315.html> (Stand: 21.07.2014).
- Makkay, József: Az asszimiláció ellenszere a magyar állampolgárság – Interjú Semjén Zsolttal [Die ungarische Staatsbürgerschaft als Gegenmittel gegen die Assimilation – Interview mit Zsolt Semjén], in: erdely.ma, 15. Oktober 2010, unter: <http://www.erdely.ma/publicisztika.php?id=76312> (Stand: 23.07.2014).
- Merkel, Wolfgang: Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa. in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 48, 2007, H. 3, S. 413-433.
- Mirnic, Károly: Magyarország külpolitikája Jugoszlávia (Serbia) felé és a vajdassági magyarság, [Die Außenpolitik Ungarns gegenüber Jugoslawien (Serbien) und die in der Vojvodina lebende ungarische Gemeinschaft], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H.1, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990106.htm> (Stand: 21.07.2014).
- Miniszterelnökség. Nemzetpolitikai Államtitkárság (2016): Magyar diaszpórapolitika stratégiai irányok [Die strategischen Leitlinien der ungarischen Diasporapolitik], Budapest, unter: https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/03/03-magyar_diaszpórapolitika-stratégiai-irányok.pdf (Stand: 01.09.2019).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (12.06.2014): NPKI Analysis: Enhanced representation of minority interests in the EP: the significance of transborder Hungarian mandates, unter: http://bgazrt.hu/_files/NPKI/EP_2014_npkianalysis.pdf (Stand: 24.07.2014),

- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (22.05.2014): NPKI Analysis: There is nothing new under the sun: minority rights, dual citizenship, and autonomy, unter:
http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Autonomy_Subc.pdf (Stand: 24.07.2014).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (03.02.2014): NPKI Elemzések: Politikai játékszerré vált a kettős állampolgárság kérdése [NPKI Analysen. Die doppelte Staatsbürgerschaft hat sich zum politischen Spielball gewandelt], unter:
http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Politikai_jatekszer_kettos_allampolgarsag_K01.pdf (Stand: 23.07.2014).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (06.02.2014): NPKI Elemzések: Állampolgárság, szavazás [NPKI Analysen: Staatsbürgerschaft, Wahlen.], unter:
http://bgazrt.hu/_files/NPKI/allampolgarsag_valasztas_elemzes_Z03.pdf (Stand: 26.07.2014).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (20.03.2014): NPKI Elemzések: A kisebbségek védelme az európai pártok és az EP-ben képviselttel rendelkező jelentősebb szervezetek választási programjában [NPKI Analysen: Der Minderheitenschutz im Programm von europäischen Parteien und im EP vertretenen bedeutenderen Bündnissen], unter:
http://bgazrt.hu/_files/NPKI/Europai_partok.pdf (Stand: 24.07.2014).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (07.04.2014): NPKI Elemzések: Külhoni voksok a 2014-es parlamenti választásokon [NPKI Analysen: Die im Ausland abgegebenen Stimmen bei den Wahlen von 2014], unter: http://bgazrt.hu/_files/NPKI/kulhoni%20voksok.pdf (Stand: 24.07.2014).
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet (09.05.2014): NPKI Elemzések: EP-választások 2014: magyar jelöltek [NPKI Analysen: EP-Wahlen 2014: die ungarischen Nominierten], unter:
http://bgazrt.hu/_files/NPKI/EP_elemzes.pdf (Stand: 24.07.2014).
- Nagle, John: Does Having a Kin State Lessen the Likelihood of Minorities Engaging in Secessionist Mobilization? An Analysis of the Moderating Influence of Kin States, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, Jg.19, 2013, H. 3, S. 287-309.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) (2008): *The Bolzano / Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*. Den Haag, OSCE High Commissioner on National Minorities.
- Pálfi, Krisztina / Kovács, András / Bucsy Levente: Orbán: Magyarország a csúcra ért, mától nemzeti együttműködési rendszer lesz + Képek + Videó [Orbán: Ungarn hat die Spitze erreicht, von heute an beginnt das System der nationalen Zusammenarbeit + Bilder + Video], in: *mno.hu*, 25. April 2010, unter:
http://mno.hu/migr/orban_magyarorszag_a_csucsra_ert_matol_nemzeti_egyuttmukodesi_rendszer_lesz_kepek_video_-232227 (Stand: 07.08.2014).
- Pan, Christoph / Pfeil, Beate Sybille (Hrsg.): *Minderheitenrechte in Europa. Handbuch der europäischen Volksgruppen*. 2. überarb. & akt., Wien / New York: Springer, 2006.
- Átláthatatlan a magyarországi támogatáspolitikai, in: *Parameter.sk*, 18. Februar 2010, unter:
<http://www.parameter.sk/rovat/kulfold/2010/02/18/atlatthatatlan-magyarorszagit-amogataspolitika> (Stand: 24.07.2014).
- Pataki, Gábor Zsolt: Az alapszerződéseknek stratégiai háttérre: kényszer és kompromisszum, avagy az euroatlanti integráció lehetősége [Der strategische Hintergrund der Grundlagenverträge: Zwang und Kompromiss oder Möglichkeiten der euroatlantischen Integration], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 6, 1996, H. 4, unter:
<https://epa.oszk.hu/02100/02169/00005/m960403.html> (Stand: 18.05.2020).
- Pataki, Gábor Zsolt: Kis „magyar-magyar“ geopolitika [Kleine „ungarisch-ungarische“ Geopolitik], in: *Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle*, Jg. 5, 1999, H. 1, unter:

- <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=11&cikk=m990107.htm> (Stand: 21.07.2014).
- Pogonyi, Szabolcs / Kovács, Mária M. / Körtvélyesi, Zsolt: The Politics of External Kin-state Citizenship in East Central Europe. in: EUDO Citizenship Observatory, Nr. RSCAS/EUDO-CIT-Comp., 2010, H. 6, S. 1-29.
- Pogonyi, Szabolcs: Dual Citizenship and Sovereignty, in: Nationalities Papers, Jg. 39, 2011, H. 5, S. 685-704.
- Republikon Intézet (2011): Különleges kisebbség: A Republikon Intézet összehasonlító elemzése a határon túli kisebbségek választójogáról [Außerordentliche Minderheit. Die vergleichende Analyse des Wahlrechts von jenseits der Grenzen lebenden Minderheiten], unter: http://www.republikon.hu/upload/5000172/Ri_kulonleges_kisebbsseg.pdf (Stand: 26.07.2014).
- Reschke, Brigitte: Minderheitenschutz durch nichtvertragliche Instrumente: Soft Law im Völkerrecht?, in: Heintze, Hans-Joachim (Hrsg.): Moderner Minderheitenschutz. Rechtliche oder politische Absicherung? Zum 50. Jahrestag der UN-Menschenrechtserklärung. Bonn: Dietz, 1998, S. 55-68.
- Sárváry, Katalin: Legitimation Struggles in Hungarian Politics The Contours of Competing Foreign Policies in Prime Ministers' Speeches, in: Review of International Affairs, Nr. 27, 2006, S. 67-99.
- Schmidt-Schweizer, Andreas: Ungarische Minderheiten, ungarisches Statusgesetz: Brücke oder neues Konfliktpotenzial?, in: Frost, Arbeitspapier Nr. 8, 2002, S. 25-35.
- Schöpflin, George: Nations Identity Power. New York: New York University Press, 2000.
- Spengler, Frank: EU-Defizitverfahren gegenüber Ungarn beendet. Defizitverfahren bestand seit 2004, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderbericht, 2013, S. 1-4, unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_34811-1522-1-30.pdf?130626095058 (Stand: 29.09.2014).
- Stamatopolou, Elsa: Protection of National Minorities and Kin-states: An International Perspective. in: European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (Hrsg.): The Protection of National Minorities by Their Kin-state. Athens: CDL-STD (2002)032, 2002, S. 60-76.
- Sulyok, Márton: Priorities for Kin-state Policies within Constitutions. in: Minority Studies, Nr. 16, 2013, S. 231-239.
- Századvég Alapítvány (2013): Az új magyar választási rendszer [Das neue ungarische Wahlsystem], unter: http://szazadvég.hu/ld/w0w1i5r5l9k1k8j9f8i7_az-uj-magyar-valasztasi-rendszerSzazadvég-tanulmány130802.pdf (Stand: 26.07.2014).
- Szilágyi, Imre: The Hungarian Government's Western Balkan Policies since the 2006 Elections. International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, Jg. 17, 2008, H. 3, S. 3-25.
- Szilágyi, Péter (2017): A nemzetpolitikai intézményrendszere kiemelt nemzetpolitikai programok [Die herausragenden nationspolitischen Programmen im nationspolitischen Institutionensystem], Budapest, unter: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/02/Nemzetpolitikai-programok.pdf> (Stand: 01.09.2019).
- Szilágyi, Péter (2018): A Nemzetpolitikai Államtitkárság diaszporapolitikája. Hétvégi isolák találkozója, Budapest [Die Diasporapolitik des Staatssekretariats für Nationspolitik. Das Treffen der Wochenendschulen], unter: http://amitny.org/uploads/3/4/7/7/34778519/dr.szilagypeter_prezentaco_hmit.pdf (Stand: 01.09.2019).

- Szilágyi, Zsolt: Egy alapszerződés tanulságai [Die Lehren aus einem Grundlagenvertrag]. in: Magyar Kisebbség - nemzetpolitikai szemle, Jg. 2, 1996, H. 4, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960404.html> (Stand: 21.07.2014).
- Szilágyi, Zsolt: Külpolitika, határon túli magyarok és jószomszédság [Außenpolitik, die Ungarn jenseits der Grenzen und gute Nachbarschaft]. A magyar-magyar csúcs, in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 4, 1998, H. 3-4, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=10&cikk=m9980316.html> (Stand: 21.07.2014).
- Szabó, Marcel: International Law and European Law Aspects of External Voting with Special Regard to Dual Citizenship, in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 25-46.
- Szarka, László: A kisebbségek helye a magyar nemzetfogalomban a 21. század elején [Der Platz der Minderheiten im ungarischen Nationsbegriff zu Beginn des 21. Jahrhunderts], in: Szarka, László et. al. (Hrsg.): *Nemzefogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Europában*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2007, S. 130-153.
- Szőcs, László: Mart
onyi: Komoly gond lehet Szerbiával [Martonyi: Es kann ernsthafte Problem emit Serbien geben], in: *nol.hu*, 13. Oktober 2011, unter: http://nol.hu/kulfold/martonyi__komoly_gond_lehet_szerbiaval__-1237441 (Stand: 27.07.2014).
- Tökés, László: Tárcák az alapszerződésről [Ansichten vom Grundlagenvertrag], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 2, 1996, H. 4, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960409.html> (Stand: 30.08.2014).
- Toggenburg, Gabriel N. / Rautz, Günther: *ABC des Minderheitenschutzes in Europa*. Wien / Köln / Weimar: Böhlau Verlag, 2010.
- Tóth, Judit: A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében. Van-e diaszpórajog? [Die rechtliche Stellung der Diaspora im öffentlichen Recht der ungarischen Republik. Gibt es Diasporarecht?], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 5, 1999, H. 2-3, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=12&cikk=m990209.html> (Stand: 30.04.2014)
- Trócsányi, László: The Regulation of External Voting at National and International Level, in: *Minority Studies*, Nr. 16, 2013, S. 13-24.
- Van Pieter, Duin / Polackova, Zuzana: Democratic renewal and the Hungarian minority question in Slovakia. From populism to ethnic democracy?, in: *European Societies*, Jg. 2, 2000, H.3, S. 335-360.
- Vizi, Balázs: A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között [Die Anforderungsstrukturen gegenüber der Nationspolitik im Kontext der Unionsmitgliedschaft], in: Magyar Kisebbség – nemzetpolitikai szemle, Jg. 10, 2006, H. 3-4, S. 39-65, unter: http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2006_X_3-4_4_Vizi.pdf (Stand: 21.07.2014).
- Waterbury, Myra A.: From Irredentism to Diaspora Politics: States and Transborder Ethnic Groups in Eastern Europe, in: *Global Migration and Transnational Politics Working Paper*, Nr. 6, 2009, S. 1-13.
- Waterbury, Myra A. (2009): From Dual Citizenship to Economic Development: The Shifting Terrain of Symbolic Politics and Diaspora Policy in Post-communist Hungary, unter: http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/3/6/6/pages313669/p313669-1.php (Stand: 21.07.2014)

- Waterbury, Myra A.: *Between State and Nation: Diaspora Politics and Kin-state Nationalism in Hungary*. New York: Palgrave MacMillan, 2010.
- Wiesbrock, Anja / Gajda, Anna: *Maintaining Ethnic Ties in the Process of EU Enlargement: The Relationship between Kin-minority Laws, EU Anti-Discrimination Law and the Schengen Acquis*, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Jg. 19, 2012, H. 4, S. 399-426.
- Zentai, Péter: *Halló, Bugár Béla? A Máért nem kívánatos vendége [Hallo Béla Bugár ? Der ungewünschte Gast der Máért]*, in: *hvg.hu*, 08. November 2010, unter: http://hvg.hu/velemeney/20101108_bugar_hid_maert?utm_source=mandiner&utm_medium=link&utm_campaign=mandiner_201407 (Stand: 26.07.2014).
- Zsigmond, Barna: *Az 1201-es Ajánlás 11. Es 12. Cikke és a román-magyar alapszerződés kapcsolata [Die Empfehlung 1201 sowie Artikel 11 und 12 im Bezug auf den rumänisch-ungarischen Grundlagenvertrag]*, in: *Magyar Kisebbség - nemzetpolitikai szemle*, Jg. 2, 1996, H. 6, unter: <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=5&cikk=m960406.html> (Stand: 30.04.2014).