

Österreichische Osthefte

Zeitschrift für Mittel-, Ost-
und Südosteuropaforschung

herausgegeben
im Auftrag des Österreichischen
Ost- und Südosteuropa-Instituts

Jahrgang 48/2006
Sonderband

LIT

Thede Kahl, Michael Metzeltin,
Mihai-Răzvan Ungureanu (Hg.)

RUMÄNIEN

Raum und Bevölkerung
Geschichte und Geschichtsbilder
Kultur
Gesellschaft und Politik heute
Wirtschaft
Recht und Verfassung
Historische Regionen

LIT

Literatur

AVERY, Graham (2003): Apartenența la Uniunea Europeană: un catalizator pentru România (*Die EU-Mitgliedschaft: ein Katalysator für Rumänien*). In: GEANĂ, Elena & Ana-Ilinca MACRI 2003 (siehe dort), S. 70-85.

DIACONESCU, Mirela (2004): Economie Europeană (*Europäische Wirtschaft*). București (Editura Uranus).

FUAREA, Augustin (2002): Instituțiile Uniunii Europene (*Die Institutionen der Europäischen Union*). București (Universul Juridic).

FUAREA, Augustin (2004): Manualul Uniunii Europene (*Lehrbuch der Europäischen Union*). București (Universul Juridic).

GEANA, Elena & Ana-Ilinca MACRI (Hg.): România în contextul extinderii Uniunii Europene (*Rumänien im Kontext der EU-Erweiterung*). București (Institutul European din România)

GRILLO PASQUARELLI, Enrico (2003): Procesul aderării la Uniunea Europeană. Cazul României (*Das EU-Beitrittsverfahren. Der Fall Rumäniens*). In: GEANĂ, Elena & Ana-Ilinca MACRI 2003 (siehe dort), S. 24-40.

MANDA, Cezar (2005): Implementarea acquis-ului comunitar – coordonată esențială a îndeplinirii criteriului capacității administrative în procesul integrării europene a României (*Die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – Hauptmerkmal der Erfüllung des Kriteriums der Verwaltungskapazität im EU-Beitrittsverfahren Rumäniens*). In: Revista Română de Drept Comunitar 1/05, S. 16-27.

PUȘCAȘ, Vasile (2003-2005): Negociind cu Uniunea Europeană (*Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union*), 6 Bde. București (Editura Economică).

ȘTEFĂNESCU, Daniela & Ilie DUMITRESCU 2004: România și Uniunea Europeană (*Rumänien und die Europäische Union*). In: ACADEMIA ROMÂNĂ (Hg.): Cunoaște România (Lernen Sie Rumänien kennen). București (Editura Economică), S. 529-536.

TOADER, Camelia (2002): Acquis-ul comunitar în domeniul dreptului privat. O sinteză (*Der gemeinschaftliche Besitzstand im Privatrecht. Eine Synthese*). București (All-Beck).

Internetquellen

EU-Portal – www.europa.eu.int/pol/enlarg/index_de.htm

Delegation der EU-Kommission in Rumänien – www.infoeuropa.ro

Rumänisches Ministerium für Europäische Integration – www.mie.ro

Europäisches Institut Rumäniens – www.ier.ro

Rumänisches Justizministerium – www.just.ro

Minderheitenrecht und Minderheitenpolitik

Ralf Thomas GÖLLNER (München)

1. Minderheitenschutz und Minderheitenrecht zu kommunistischer Zeit

Minderheitenschutz und Minderheitenrecht waren im rumänischen Nationalitätenstaat stets vom individualrechtlichen Ansatz geprägt, ein kollektivrechtlicher Minderheitenschutz wurde abgelehnt. Der territorialrechtliche Lösungsansatz wurde nur einmal umgesetzt, als 1952 mit der Etablierung der *Autonomen Ungarischen Region* das individual- mit dem territorialrechtlichen Konzept verbunden wurde. Auf die administrativ-territoriale Umwandlung dieser Region im Jahr 1960 folgte acht Jahre später deren endgültige Auflösung und mithin eine Rückkehr zu individualrechtlichen Schutzmechanismen.

Dieser Verengung auf den personalen Schutz folgte nach 1971 eine ideologisch-nationalistische Verhärtung unter sozialistisch-nationalrumänischen Vorzeichen, die den Spielraum der Minderheiten einengte und dem Postulat der Entstehung einer rumänischen sozialistischen Einheitsnation unterwarf. Dennoch enthielt die letzte sozialistische Verfassung von 1965 Bestimmungen die nationalen Minderheiten betreffend – hier pejorativ „mitwohnende Nationalitäten“ genannt (Art. 22). So wurde formell die Gleichberechtigung hervorgehoben und „nationalistisch-chauvinistische Propaganda und Aufhetzung zum Rassen- und Nationalitätenhass“ unter Strafe gestellt (Art. 17), „der freie Gebrauch der Muttersprache sowie Bücher, Zeitungen, Zeitschriften, Theater und der Unterricht aller Stufen in ihrer eigenen Sprache“ zugesichert (Art. 22) und auch die Verwendung der Muttersprache vor Gericht bzw. ein Dolmetscher gewährleistet (Art. 109). Hinsichtlich dieser Grundrechte ist anzumerken, dass deren Vollzug „faktisch jedoch im wesentlichen auf die *Freiheit*, bei der Verwirklichung der politischen Ziele der allein und unbeschränkt herrschenden Partei mitzuwirken“ (LEONHARDT 1979, S. 354), zielte. Die einfachgesetzliche Konkretisierung war auch spärlich (TONTSCH 1995, S. 144) und fand ihren wichtigsten Niederschlag im Erziehungs- und Unterrichtsgesetz von 1978, das den minderheitensprachlichen Unterricht betraf, im Gerichtsverfassungsgesetz von 1968, der Straf- sowie Zivilprozessordnung, die den Gebrauch der Muttersprache vor Gericht regelten.

Trotzdem war der Minderheitenschutz bis 1990 nicht gewährleistet, der Katalog der Grundrechte und -freiheiten wurde in der Praxis ausgehebelt und auf dem

Verwaltungsweg in das Gegenteil verkehrt. Die verfassungsrechtliche Zusicherung von Grundrechten war lediglich programmatischer Natur, da sie keine ordnungspolitischen, einklagbaren Festlegungen waren und es keine Verfassungsgerichtsbarkeit gab (KENDI 1992, S. 121-122). Der aggressiver werdende rumänische Nationalismus zielte u.a. auf die Schaffung einer homogenen Nation und die Beseitigung nationaler Unterschiede und wollte die Minderheiten in der dominierenden national-rumänischen Kultur assimilieren (KOVRIK 1987, S. 218). Betroffen waren alle Lebensbereiche, und der drastische Rückgang minderheitensprachlicher Schulausbildung und Medienpräsenz in den 1980er Jahren schränkte deren Sprache, Kultur und Identität ein. Forcierte Assimilations- und Industrialisierungspolitik, mit einer gesteuerten Binnenmigration rumänischer Bevölkerungsteile einhergehend, führte zunächst zur Zersiedelung vieler mehrheitlich von Minderheiten bewohnten Gebiete und schließlich zur weitgehenden sozioökonomischen Separation entlang ethnischer Trennlinien (GILBERG 1990, S. 156-158). Weiterhin führten die Einschränkung des Gebrauchs der Muttersprache, das Verbot minderheitensprachlicher Ortsbezeichnungen, diskriminierende Nationalitätenquoten bei der Arbeitsplatzvergabe, offiziell verordnete oder gedeckte Geschichtsverfälschungen, Zusammenlegung von Minderheitenschulen mit rumänischen usw. zur ethnischen Stratifizierung (TONTSCH 1995, S. 147; zur Lage der Minderheiten 1989 s. VOYAME 1990), die auch die Zeit nach Ceaușescu beeinflusste.

2. Verfassungsrechtliche Bestimmungen nach 1990

Mit dem Sturz Ceaușescus am 22. Dezember 1989 (GABANYI 1998, S. 131-202) sollte nicht nur die politische Wende eingeleitet, sondern auch Minderheitenschutz und Minderheitenpolitik neu definiert werden. Im Januar 1990 erklärte der *Consiliul Frontului Salvării Naționale* (Rat der Front der Nationalen Rettung, kurz CFSN), der sich am 22. Dezember als Inhaber der Staatsmacht konstituiert hatte und die Tätigkeit der alten Institutionen außer Kraft setzte (GABANYI 1998, S. 208-212), „die Anerkennung und Garantierung der individuellen und kollektiven Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten durch die neue Verfassung des Landes“ (ENACHE 1997, S. 29) garantieren zu wollen und ein Minderheitengesetz zu verabschieden, das die Verfassungsbestimmungen konkretisiert, sowie Gesetze zu Minderheitenrechten, Verwendung der Muttersprache und Entwicklung der nationalen Kultur und Identitätsbewahrung zu erlassen. Auch der *Consiliul Provizoriu al Unității Naționale* (Provisorischer Rat der Nationalen Einheit, kurz CPUN), der sich am 1. Februar 1990 als „Runder Tisch“ des politischen Übergangs konstituierte und sich u.a. aus Minderheitenvertretern zusammensetzte, gab als eines der politischen Ziele „die Achtung der Rechte und Freiheiten der nationalen Minderheiten“ vor. In der sich anschließenden Verfassungsdebatte konnten sich die Minderheiten mit

ihrer Forderung nach kollektivem Minderheitenschutz nicht durchsetzen, und auch die ungarische Minderheit verfehlte ihr Ziel einer lokalen Autonomie im weitgehend von Ungarn bewohnten Szeklerland (zur ungarischen Lokalautonomie s. PÁLL 1996; zu Formen der Autonomie s. GÁL 2000).

Die Verfassung von 1991 und ihre Revision von 2003 – hinsichtlich minderheitenrechtlicher Bestimmungen großzügig und zugleich beschränkend – orientierten sich strikt am individualrechtlichen Minderheitenschutz und ließen den in Aussicht gestellten kollektivrechtlichen Ansatz außer Acht. Begründet wurde dies von der Verfassungskommission damit, dass ansonsten „ein auf internationaler Ebene nicht zulässiges Kollektivrecht mit möglicherweise extrem schädlichen Folgen“ (TONTSCH 1995, S. 153) verankert werden würde. Dennoch enthält die Verfassung zahlreiche Artikel, die im Zusammenhang mit Minderheiten stehen. Art. 1 Abs. 1 hält auch in der revidierten Fassung, fest: „Rumänien ist ein souveräner und unabhängiger, einheitlicher und unteilbarer Nationalstaat“. *Nation* wird im rumänischen Verfassungsverständnis als politische Gemeinschaft einer ethnischen Gruppe verstanden – also eine historisch konstituierte Gemeinschaft, die durch einen gemeinsamen ethnischen Ursprung, gemeinsame Sprache, Kultur und Religion verbunden ist (HORVÁTH 2002, S. 31-32). Diese Auffassung steht kollektivrechtlichen und territorialen Konzepten entgegen, was vor allem von der Vertretung der ungarischen Minderheiten, dem Demokratischen Verband der Ungarn Rumäniens (rum. *Uniunea Democrată Maghiară din România*, kurz UDMR; ungar. *Romániai Magyar Demokrata Szövetség*, kurz RMDSZ), kritisiert wurde (s. MEMORANDUM unter www.hhrf.org). Präzisiert wurde das rumänische Nationalstaatsverständnis in Art. 4 Abs. 1, der auch in der geänderten Fassung festhält: „Die Grundlage des Staates ist die Einheit des rumänischen Volkes“. Zwar präzisiert Art. 4 Abs. 2, dass Rumänien „das gemeinsame und unteilbare Vaterland aller seiner Bürger ohne Unterschied der Rasse, Nationalität, ethnischen Abstammung, Sprache, Religion [...]“ ist, aber die erstgenannten Festlegungen bilden *a priori* Beschränkungen für die einfachgesetzliche Sphäre. Hierzu hielt der UN-Kommissar für Menschenrechte fest: „Concern is also expressed about the concept of the nation-State since it may result in weakening the policy of protecting minorities and could aggravate the relations between communities“ (ADVISORY COMMITTEE 1995, S. 53, Abs. 271). Auch die Bestimmung des Rumänischen als alleinige Amtssprache (Art. 13) ohne Hinweis auf Minderheitensprachen verdeutlicht das doppeldeutige Verhältnis zwischen Einheitlichkeit und Differenz, zwischen Staatsbürgerschaft, ethnisch-kultureller Identität und Staat (HORVÁTH & SCACCO 2001, S. 255).

Zentral ist Art. 6, der das Recht auf Identität bestimmt und dafür nahezu wörtlich Teile des Dokuments des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die

menschliche Dimension der KSZE vom 29.6.1990 (S. 22-24, Art. 32 und 33) übernimmt:

„(1.) Der Staat anerkennt und gewährleistet den Angehörigen der nationalen Minderheiten das Recht auf Bewahrung, Entfaltung und Bekundung ihrer ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Identität.

(2.) Die Schutzmaßnahmen, die der Staat für die Bewahrung, Entfaltung und Bekundung der Identität der Angehörigen der nationalen Minderheiten ergreift, müssen mit den Grundsätzen der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung im Verhältnis zu den anderen rumänischen Staatsangehörigen vereinbar sein“.

Hier erkennt die Verfassung die Existenz unterschiedlicher Identitäten und deren besondere kulturelle Bedürfnisse an, entwertet sie aber mit dem Gleichheitsgrundsatz, der eine positive Diskriminierung – ohne die identitätsfördernde Schutzmechanismen kaum vorstellbar sind – verbietet (TONTSCH 1995, S. 153-154). In der Praxis wurde dies sehr rigide ausgelegt und behinderte vor allem die Verbesserung der Situation der Roma.

Konkreter war die Verfassung hinsichtlich der Minderheitensprachen. Die muttersprachliche Ausbildung (Art. 32 Abs. 3) wurde weitgehend positiv geregelt, da sie sowohl den Unterricht *der* Muttersprache als auch den Unterricht *in* der Muttersprache garantierte, wobei die praktische Umsetzung einfachgesetzlich zu regeln war. Während die Verfassung von 1991 die Gerichtssprache restriktiv handhabte und einen Dolmetscher vorsah (Art. 127 Abs. 2), wurde dies mit der Revision zugunsten der Minderheitensprachen geändert. Angehörige der Minderheiten konnten sich vor Gericht ihrer Muttersprache bedienen, sofern die Rechtspflege nicht behindert wurde und Kostenneutralität bestand (Art. 128 Abs. 3, neue Fassung). Der Gebrauch der Muttersprache in der lokalen Verwaltung wurde 1991 nicht geregelt, fand jedoch Eingang in Art. 120 Abs. 2 der revidierten Fassung. Dieser legt fest, dass in jenen territorialen Einheiten, in denen nationale Minderheiten „ein signifikantes Gewicht“ haben, deren Muttersprache in Wort und Schrift vor den Behörden benutzt werden kann. Damit wurde verankert, was im Gesetz 22/1997 über die örtliche öffentliche Verwaltung festgelegt worden war, wobei als „signifikantes Gewicht“ ein Minderheitenanteil von 20 Prozent galt. „Eine uneingeschränkt positive Ausgestaltung hat die politische Partizipation der Minderheiten im *Wahlrecht* erhalten“ (TONTSCH 1995, S. 155), da jede Minderheit – unabhängig von der erreichten Stimmenzahl – einen Anspruch auf einen Sitz im Parlament hat (Art. 59 Abs. 2 bzw. Art. 62 Abs. 2, neue Fassung).

Die Verfassung von 1991 enthielt keinen Hinweis darauf, dass der Status der Minderheiten gesetzlich geregelt werden müsse. Dies war jedoch vom CFSN zugesagt worden und wurde auch von Minderheitenvertretern gefordert. So legte das Demokratische Forum der Deutschen in Rumänien im März 1991

einen Entwurf vor; es folgten Entwürfe des RMDSZ im November und des Rates für die nationalen Minderheiten im Dezember 1993. Angekündigt war die Verabschiedung eines Minderheitenschutzgesetzes bis spätestens sechs Monate nach der Verabschiedung der Verfassung, also Mai 1992. Anzumerken ist, dass es rechtlich ungeklärt ist, ob das Minderheitenstatut von 1945 noch galt. Es wurde formell nie aufgehoben und entsprechend Verf. Art. 150 Abs. 1, alte Fassung, bzw. Art. 154 Abs. 1, neue Fassung, müsste es zumindest in Teilbereichen noch gelten. Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten der OSZE stellte hierzu fest: „Even though Romanian Constitution has a number of Articles laying down principles regarding the position of the minorities, there is obviously a need to elaborate them in greater detail in the form of a law on minorities. [...] The early adoption of such a law could help considerably in creating an atmosphere of greater confidence among the various minorities“ (LETTER from the CSCE 1993). In der Revision fand diese Forderung ihren Niederschlag und Art. 73 Abs. 3, neue Fassung, bestimmt, dass der Status der nationalen Minderheiten durch Organgesetze geregelt werden muss. Einen mittelbaren Bezug zum Minderheitenschutz hat Art. 29, der Religions- und Organisationsfreiheit sowie Autonomie religiöser Gruppen zusichert. Dies ist bedeutsam, da die nationale Zugehörigkeit oft mit einer religiösen einhergeht.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der rein individualrechtliche Minderheitenschutz und seine Unterordnung unter den Gleichheitsgrundsatz und die Nichtdiskriminierung „den Schutzauftrag der Verfassung erheblich entwertet“ (TONTSCH 1995, S. 155) hat. Obwohl die Revision Verbesserungen gebracht hat, waren die allgemeinen Bestimmungen noch immer eher restriktiv, während die konkreten ein weites, teils minderheitenfreundliches Spektrum beinhalteten (HORVÁTH 2002, S. 61).

3. Gesetzliche Regelungen nach 1990

Die Formulierung einfachgesetzlicher Schutzbestimmungen erfolgte seit 1990 aufgrund entsprechender Verfassungsanforderungen, aber auch angesichts des sich entwickelnden internationalen Standards. So bestand der Minderheitenschutz Anfang 2006 aus verstreuten Einzelregelungen ohne zentrale Zusammenfassung, weshalb den einzelnen Bestimmungen eine besondere Rolle zukommt, da sie schutzbedürftige Bereiche im Verfassungsrahmen regeln.

Der für die Entwicklung von Identität und Struktur von Minderheiten wichtigste Aspekt war das Schul- und Bildungswesen aller Stufen, das – nach 1955 schrittweise umgebaut – den Unterricht in den Minderheitensprachen drastisch eingeschränkt hatte. Dies sollte 1990 geändert werden, und der Regierungsbeschluss 521/1990 formulierte vage die Möglichkeit der Errichtung minderheitensprachlicher Kindergärten, Primarschulen und Gymnasien, und sollte die

vorangegangenen Zwangsvereinigungen von Minderheitenschulen mit rumänischen rückgängig machen. Die Umsetzung wurde nicht gesichert und sorgte so in der Praxis für Spannungen, wobei vor allem die Ungarn für ihre Forderung nach eigenen Bildungseinrichtungen des ethnischen Separatismus beschuldigt wurden. Bis zur Verabschiedung des Unterrichtsgesetzes wurde das Schulwesen provisorisch geregelt, und sein Fehlen wurde immer dringlicher, so dass OSZE und Europarat sich mahnend einschalteten (HORVÁTH 2002, S. 90; LETTER from the CSCE 1993). Nach heftigen Debatten wurde es im Juli 1995 verabschiedet. Es enthielt einige positive Gewährleistungen, brachte aber insgesamt eine Verschlechterung der schulischen Minderheitenausbildung – sogar im Vergleich zur Ceauşescu-Ära (KOLAR 1995). Es wurde sowohl national als auch international negativ bewertet, und die ungarische Minderheit führte Bedenken vor allem gegen Art. 120 Abs. 2 an, der den Unterricht der „Geschichte der Rumänen“ und „Geographie Rumäniens“ auf Rumänisch vorschrieb (LEGE 84 din 24 iulie 1995). Folglich wurde die Implementierung jener internationalen Normen eingefordert (Statement by the OSCE 1995), die z.B. in Art. 24 des Kopenhagener Abschlussdokuments der OSZE, Art. 4 Abs. 3 der UNO-Deklaration über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten sowie im Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten festgelegt waren, und darum die allgemeine Revision des Gesetzes empfohlen. Nach dem Sieg der Demokratischen Konvention und der Regierungsbeteiligung des RMDSZ wurde das Unterrichtsgesetz durch das Dekret 36/1997 überarbeitet. Trotz Verbesserungen war es aus minderheitenpolitischer Sicht noch nicht ausreichend und vor allem die weiter gültige Formulierung „Geschichte der Rumänen“ (Art. 120 Abs. 2) statt Geschichte Rumäniens sowie die Frage der staatlichen Finanzierung unabhängiger tertiärer Bildungseinrichtungen von Minderheiten sollte überarbeitet werden (LETTER from HCNM 1998). Daraufhin wurde es durch das Gesetz 151/1999 nochmals überarbeitet und sah vor, dass der Unterricht auf allen Stufen und in allen Schulformen in den Sprachen der Minderheiten erfolgen kann (Art. 118), falls das Erlernen der Fachterminologie in Rumänisch sichergestellt ist (Art. 122). Alle Prüfungen konnten in der Muttersprache abgelegt werden, wenn die betreffenden Fächer in dieser Sprache unterrichtet wurden (Art. 124). Auch die Regelung zum Geschichts- und Geographieunterricht wurde aufgehoben, obwohl die Bezeichnung „Geschichte der Rumänen“ weiterbestand. Die Fächer konnten auf den unteren Stufen in Minderheitensprachen mit denselben Lehrbüchern wie in den rumänischen Klassen unterrichtet werden, aber es mussten auch die rumänischen Ortsbezeichnungen erlernt werden (Art. 120 Abs. 2). Infolgedessen bestand das Minderheitenschulwesen aus eigenständigen Schulen sowie aus Minderheitenklassen und -abteilungen. Einen Sonderfall stellte die Debatte um die ungarische Bolyai-Universität in Klausenburg dar, die 1959 mit der rumänischen Babeş-Universität zur Babeş-Bolyai-Universität zwangsverei-

nigt worden war und deren Trennung eines der wichtigsten, jedoch unerreichten Ziele der ungarischen Minderheit war. Stattdessen erhielt die Universität ein multikulturelles, rumänisch-ungarisch-deutsches Profil, da eine ungarische staatliche Universität abgelehnt wurde. Den Ansprüchen kam die Politik aber insofern nach, dass nach dem Gesetz 151/1999 die Grundlage für den Aufbau einer ungarisch-deutschen Petöfi-Schiller-Universität gelegt wurde, der jedoch bis Anfang 2006 nicht erfolgt ist. Die ungarische Privatuniversität Sapientia hingegen konnte im Jahr 2000 gegründet werden.

Bedeutsam war auch der Gebrauch der Minderheitensprachen vor Gericht, in Öffentlichkeit und Verwaltung. Er wurde uneinheitlich sowie widersprüchlich umgesetzt. Während in Zivilprozessen ein Dolmetscher vorgesehen war, gestattete die Strafprozessordnung auch den Gebrauch der Muttersprache. Wichtiger noch war ihre Verwendung in Öffentlichkeit und lokaler Verwaltung, geregelt durch LEGE 69 din 26 noiembrie 1991). Danach war Rumänisch die Verkehrssprache (Art. 26 Abs. 2; Art. 54 Abs. 1) und sah für Minderheiten einen Dolmetscher vor. Dies wurde vor allem dort kritisiert, wo die ungarische Bevölkerung einen bedeutenden Anteil aufwies (vgl. Empfehlungen des Hohen Kommissars Max van der Stoep: LETTER from the CSCE 1993). Eine Neuregelung erfolgte durch das Gesetz 215/2001, das für die administrativ-territorialen Einheiten, in denen nationale Minderheiten über 20 Prozent der Einwohner stellen, auch den Gebrauch der Muttersprache gewährleistet (Art. 17). Tagesordnungen können auch in Minderheitensprachen bekannt gemacht (Art. 40 Abs. 7) und veröffentlicht werden (Art. 51). Dies hatte auch Auswirkungen auf das Gesetz über den öffentlichen Dienst, dessen Art. 99 nun die Einstellung von Personen in diesen administrativen Einheiten vorsah, die die betreffende Minderheitensprache können (LEGE 188 din 8 decembrie 1999). Die Ratssitzungen konnten auf Antrag auch in der Sprache jener Minderheit abgehalten werden, die mindestens ein Drittel der Ratsmitglieder stellte (Art. 43 Abs. 3). Als ebenso wichtig wurde die Einführung mehrsprachiger Ortsbezeichnungen und Behördenbeschilderungen empfunden, die in der 1991er Gesetzesfassung nicht geregelt wurde, weshalb sie ausschließlich in rumänischer Sprache verfasst sein durften (TONTSCH 1995, S. 159). Dies wurde mit der Verordnung 22/1996 geändert und durch Gesetz 215/2001 (Art. 90 Abs. 4) festgeschrieben. So wurde 1997 zögerlich und oftmals gegen Widerstände mit der Umsetzung der bilingualen Beschilderung begonnen. Deshalb empfahl der Europarat, die rumänischen Behörden sollten diese gesetzlichen Bestimmungen umsetzen und notwendige Schritte unternehmen, um Spannungen zu mindern, die in diesem Bereich auftreten könnten (s. ADVISORY COMMITTEE).

Darüber hinaus waren politische Partizipation und Interessenvertretung der Minderheiten wichtig und konnten auf der Grundlage des Dekret-Gesetzes 8/1989 erfolgen. Die Organisationen waren keine politischen Parteien im Sinne

des Parteiengesetzes, wurden aber durch das Wahlgesetz 68/1992 (Art. 4 Abs. 2) für die Wahlen mit politischen Parteien gleichgesetzt. Nach den Wahlen 2004 waren 18 Abgeordnete von Minderheitenverbänden und 22 Abgeordnete des RMDSZ in der Abgeordnetenversammlung vertreten.

1993 wurde mit der Anordnung 137/1993 (HOTĂRÂRE privind organizarea și functionarea Consiliului pentru Minoritățile Naționale) der Rat für die nationalen Minderheiten eingerichtet und sollte zunächst als Beratungsgremium („organism consultativ“ Art. 1) fungieren, erhielt aber nach der ersten Überarbeitung die Aufgabe der unmittelbaren Befassung mit Minderheitenbelangen. Obwohl er weder exekutive Kompetenzen noch ein Gesetzesinitiativrecht hatte, gehörte die Ausarbeitung eines Minderheitenschutzgesetzes zu seinen Aufgaben. Hierzu bemerkte der Hohe Kommissar der OSZE: „It is essential that it does not restrict itself to recommendations on legislation, [...]. Its role in making proposals on Government decisions, monitoring problems at the local level of administration and considering individual complaints could help considerably in removing or preventing tensions concerning minorities“ (LETTER from the CSCE). Dadurch sollte der Rat, dem die Minderheitenorganisationen sowie Regierungsvertreter angehören, nicht nur die Herausarbeitung von Minderheitenschutzbestimmungen befördern, sondern auch dem Dialog mit dem Staat dienen – so wie es später die LUND RECOMMENDATION (1999, Abs. 12.) ausdrückte.

Der Rat, dem der RMDSZ ab September 1993 fernblieb, weil er dem Rat vorwarf, er mache keine substantiellen Fortschritte und bezeichnete diesen als „sterilen Klub“ (US DEPARTMENT OF STATE 1993), entwickelte einen Gesetzesvorschlag, der jedoch dem Konsensprinzip unterlag und nur den kleinsten gemeinsamen Nenner präsentierte. Die Regierung brachte ihn nicht ins Parlament ein, und so wurde der Rat anfangs als weitgehend ineffektiv bezeichnet (US DEPARTMENT OF STATE 1994). 1997 richtete die Regierung (HOTĂRÂRE 17 din 31 ianuarie 1997) ein Department für den Schutz der nationalen Minderheiten ein, das von einem Minister *ex officio* koordiniert wurde. Es war verantwortlich für die Vorbereitung minderheitenrelevanter Gesetze und Normativakte, die Überwachung der Anwendung nationaler und internationaler Schutzbestimmungen und nahm Meldungen über Verletzungen von Minderheitenrechten entgegen (STATE REPORT 1999; HORVÁTH 2001, S. 260-261). Außerdem erhielt es ein Landesamt für die Roma, deren Lage die westeuropäischen Institutionen zunehmend größere Aufmerksamkeit schenkten (HUMAN RIGHTS WATCH 1991, LYNCH LAW 1994). Der Rat wurde als Beratungsgremium des Departments neu konstituiert und die Konsenspflicht zugunsten der einfachen Mehrheit abgeschafft. Das Department wurde im Januar 2001 als Department für Interethnische Beziehungen in das Ministerium für öffentliche Information integriert, im Juli 2003 jedoch wieder dem Amt des Premierministers angebu-

den (HOTĂRÂRE 749 din 3 iulie 2003). Mit seiner Einrichtung wurde eine der wichtigsten Forderungen der Minderheiten, aber auch des Europarats, umgesetzt.

4. Minderheitenpolitik nach 1990

Nach 1989/1990 schien die Etablierung einer demokratischen, liberalen und aufgeklärten Gesellschaft und damit die Überbrückung ethnischer Gegensätze möglich zu sein, zumal die als Ersatzparlament fungierende Front die Gewährleistung individueller und kollektiver Rechte sichern wollte. Viele Minderheiten – mit einem positiv besetzten Nationalgefühl selbstbewusst geworden (GABANYI 1991, S. 148-149) – organisierten sich, nahmen an der Verfassungsdebatte und dem politischen Prozess teil. Doch die Euphorie wich der Ernüchterung, als auf rumänischer Seite der nie kritisch hinterfragte Nationalismus der Ceaușescu-Ära seine Wirkung erneut entfaltete. Die Gründung nationalistischer Parteien und Vereinigungen (*Vatra Românească* im Januar 1990, *Partidul Unității Naționale din România* am 15. März 1990, *Partidul România Mare* am 20. Juni 1991; GABANYI 1998, S. 284, 295), die einen gruppenrechtlichen Minderheitenschutz und vor allem ungarische Autonomiekonzepte bekämpften, spaltete die Gesellschaft und führte erstmals im März 1990 zu schweren Auseinandersetzungen in Târgu Mureș (GÖLLNER 1993/1994, S. 197). Nach den Wahlen vom Mai 1990 „wollte die regierende *Front der Nationalen Rettung* das Mobilisierungspotential des Nationalismus nicht dauerhaft missen“ (GABANYI 1991, S. 155), und so wurde sie „Gefangener der nationalistischen Parteien im Parlament“ (SHAFIR 1994a, S. 88), die – besonders nach den Wahlen 1992 – indirekt und auch direkt in die Regierungspolitik einbezogen wurden. So zum Beispiel Liviu Maior, der 1992 das Unterrichtsministerium übernahm, obwohl er Mitglied der nationalistischen *Vatra Românească* war und mit der *Partidul Unității Naționale din România* sympathisierte (SHAFIR 1994b, S. 26). Dieser Nationalismus richtete sich gegen Minderheiten im allgemeinen und gegen die jüdische, ungarische sowie die Roma im besonderen, wobei auch die ungarischen Vertreter wenig Gespür für das politisch Machbare zeigten. Der gesamtstaatliche und lokale Einfluss nationalistischer Vereinigungen wirkte negativ sowohl auf die Minderheitenpolitik als auch auf die Minderheitenschutzgesetzgebung, so dass die rechtlichen Regelungen restriktiver ausfielen, als es anfangs den Anschein hatte, behinderte aber auch die lokale Umsetzung von Normen. Bis 1996 wurden die Forderungen der Ungarn, mit ca. sieben Prozent stellten sie die größte im Parlament vertretene Minderheit nach örtlicher Autonomie, nach Wiederherstellung der ungarischen Bolyai-Universität usw. als Chauvinismus und Separatismus abgelehnt und der RMDSZ innenpolitisch isoliert. Wichtige Belange wie Minderheiten- und Unterrichtsgesetz, Rückgabe enteigneten Besitzes, die Frage der lokalen Selbstverwaltung, erweiterte Sprachbe-

fugnisse vor Behörden usw. blieben zunächst auf der Beratungsebene stecken. Auch die Empfehlungen des Rats für die Nationalen Minderheiten blieben meist unbeachtet, so dass die Minderheitenpolitik hinter den Möglichkeiten und Erwartungen zurückblieb. Infolge divergierender Entwicklungen – einerseits wachsende nationalistische Strömungen und unzureichender Minderheitenschutz, andererseits Rumäniens beginnende Westintegration durch Beitritt zum Europarat und Unterzeichnung des Europaabkommens – rückte die Minderheitenpolitik in den Fokus westlicher Organisationen. Diese forderten vor allem ab 1994 immer deutlicher die Umsetzung und Einhaltung einschlägiger Normen und Empfehlungen.

Mit dem Regierungswechsel 1996, der die bürgerliche Opposition mit dem RMDSZ in die Regierung (KÁNTOR & BÁRDI 2002) brachte, und der Unterzeichnung des rumänisch-ungarischen Nachbarschaftsvertrags trat eine deutliche Entspannung ein. Er kann als innen- und minderheitenpolitische Wende sowie als Beginn einer integrations- und kooperationsorientierten Politik betrachtet werden. Dies zeigte sich in der Errichtung des Minderheiten-Departments, in der Novellierung des Unterrichts- und des Kommunalverwaltungsgesetzes. Obwohl die greifbaren Ergebnisse der RMDSZ-Regierungsbeteiligung dürftig waren, änderte sich die öffentliche Perception dahingehend, dass der RMDSZ als „legitimes Element der rumänischen Politik“ (HORVÁTH 2002, S. 55) akzeptiert wurde. Dies änderte sich auch nach den Wahlen des Jahres 2000 nicht grundlegend, obwohl die nationalistisch-rechtsextreme Großrumänienpartei mit rund 20 Prozent zweitstärkste Fraktion (19,48 Prozent in der Abgeordnetenkammer und 21,01 Prozent im Senat, s. SHAFIR 2001, S. 2) wurde und nationalistische Parolen wieder die Minderheitenpolitik überschatteten. Die Einbeziehung des RMDSZ ohne direkte Regierungsbeteiligung brachte positive Ergebnisse, wie die Verfassungsreform verdeutlichte, auch wenn nach 2000 zahlreiche Minderheitenbelange ungelöst blieben. Im bildungspolitischen Bereich äußerte der Beratungsausschuss der Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten Bedenken, denn er war „besorgt um die Meldungen aus verschiedenen Quellen, denen zufolge der Geschichtsunterricht nicht in genügendem Maß die ethnische Vielfalt Rumäniens widerspiegelt, obwohl das in Artikel 120 Absatz 3 des Gesetzes Nr.151/1999 vorgesehen ist“ (ADVISORY COMMITTEE, Abs. 54).

Nach den Wahlen 2004 befand sich der gemäßigte Flügel des RMDSZ wieder in der Mitverantwortung, und als eines der wichtigsten Ziele führte das Regierungsprogramm in Kapitel 25 den Schutz nationaler Minderheiten an. Bereits im Mai 2005 nahm die Koalitionsregierung „einen Gesetzesentwurf über den Status nationaler Minderheiten, in dem die Formen der kulturellen Autonomie der nationalen Minderheiten festgelegt und die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung eingeführt werden, an[genommen]“ (EUROPÄISCHE

KOMMISSION 2005, S. 23). Der Entwurf wurde zur Verabschiedung ins Parlament eingebracht und im Juni 2005 der Venedig-Kommission des Europarats zur Begutachtung übergeben. Die Venedig-Kommission hob hervor, dass die Bestimmungen einen zufriedenstellenden Rahmen konstituieren, betonte aber u. a.: „The draft law contains, however, certain important limitations and several uncertainties as to its meaning and scope. [...] The Commission recommends, as a matter of priority, to improve the way in which the cross-relation between the draft law and other sectoral legislation is regulated [...]“ (EUROPEAN COMMISSION 2005, Abs. 76-78). Diese Anmerkungen bezogen sich auf unklare Festlegungen, fehlende Definitionen und Bestimmungen, die mit anderen Organen konkurrierten, und empfahlen, das Prinzip des *lex specialis derogat generali* zur Lösung möglicher Rechtsunsicherheiten. Eine Besonderheit des Entwurfs liegt neben dem Kapitel 5 „Kulturelle Autonomie“ (PROIECT LEGE, Art. 56-73) im Nationalrat für Kulturautonomie und seinen möglichen Veto-Kompetenzen (Art. 18 Abs. 1 und 2; Art. 21 Abs. 1; Art. 26 Abs. 2), die zugleich die Streitpunkte in Parlament und Regierungskoalition waren. Es wurden zahlreiche, teilweise konträre Überarbeitungsvorschläge vorgelegt, eine Einigung konnte aber nicht erzielt werden, so dass die Parlamentsdebatte und Beschlussfassung ins Jahr 2006 verschoben wurde (DUTULESCU 2005). Von der Endfassung und Verabschiedung des Gesetzes hängt die mittelfristige Bewertung der Minderheitenpolitik Rumäniens ab, wobei die Lage der Roma wohl auch nach der Gesetzesverabschiedung der Verbesserung bedarf. Hinsichtlich dieser Bevölkerungsgruppe“ sind nur sehr begrenzte Fortschritte bei der Funktionsweise der Strukturen zu verzeichnen, die für die Umsetzung der Roma-Strategie von 2001 zuständig sind [...]. Der rumänische Rat für die Bekämpfung der Diskriminierung hat zwar Sanktionen für Fälle von Diskriminierung eingeführt, aber de facto sind Diskriminierungen der Roma-Minderheit nach wie vor allorten und insbesondere auf lokaler Ebene anzutreffen [...]“ (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005, S. 24). Den Bedürfnissen der Roma sowie einiger Sprachminderheiten kann jedoch nicht nur mit rechtlichen Mitteln entsprochen werden, sondern es bedarf vielmehr sozialer und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Auch dürften die politischen Maßnahmen jenen kleinen Minderheiten nicht helfen, die aufgrund negativer demographischer Entwicklung und verstreuter Siedlungsgebiete die Rechtsnormen nicht in Anspruch nehmen können. Im Wesentlichen profitieren von dem erweiterten Minderheitenschutz die Ungarn, mit Einschränkungen die Deutschen, Ukrainer, Türken und Serben sowie die Roma bei geänderten sozio-politischen Rahmenbedingungen.

4. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Minderheitenpolitik seit 1990 in verschiedenen Phasen – von der Konfrontation zur Kooperation – verlaufen

ist, wobei sowohl innen- als auch außenpolitische Faktoren bestimmend waren. Mit zunehmender Integration in westliche politisch-ökonomische Strukturen und wachsender Demokratisierung wurden die starren Fronten zwischen Mehrheit und Minderheiten aufgeweicht und Fortschritte im Minderheitenschutz erzielt. Sollte das Gesetz über den Status nationaler Minderheiten in der vorgelegten Form verabschiedet und in der Praxis auch umgesetzt werden, würde erstmals in der Geschichte Rumäniens eine Form des kollektiven Minderheitenschutzes (European Commission for Democracy through Law, Abs. 60.) eingeführt werden und Rumänien am Vorabend des EU-Beitritts als kooperationsorientierten und integrationsfähigen Staat auszeichnen.

Literatur

- ADVISORY COMMITTEE (2001): Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Opinion on Romania, adopted on 6 April 2001. ACFC/INF/OP/I(2002)001.
- DECRET-LEGE 8 din 31 decembrie 1989 privind înregistrarea și funcționarea partidelor politice și organizațiilor obștești din România. In: Monitorul Oficial 9/31 din decembrie 1989, București.
- Dokument des Kopenhagener Treffens der Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE vom 29. Juni 1990.
- DUȚULESCU, Adriana (2005): Nimeni nu se mai înțelege cu nimeni. Statutul minorităților va fi discutat la anul. In: România Liberă 15. Dezember 2005.
- Elimination of Racism and Racial Discrimination. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination. United Nation, General Assembly A/50/18, 22 September 1995.
- ENACHE, Samaranda (Hg., 1997): România și Minoritățile. Colecție de documente (*Rumänien und die Minderheiten. Quellensammlung*).
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (2005): Rumänien. Umfassender Monitoring-Bericht 2005. Brüssel, 25. Oktober 2005, SEL 1354.
- EUROPEAN CHARTER for Regional or Minority Languages. ETS No. 148.
- EUROPEAN COMMISSION for Democracy through Law (Venice-Commission): Opinion on the Draft Law on the Statute of National Minorities Living in Romania. Adopted by the Venice Commission at its 64th Plenary Session, 21-22 October 2005. Opinion No. 345/2005. CDL-AD(2005)026.
- GABANYI, Annelie Ute (1991): Nationalismus in Rumänien. Vom Revolutionspatriotismus zur chauvinistischen Restauration. In: MOMMSEN, Margareta (Hg.): Nationalismus in Osteuropa. Gefährliche Wege in die Demokratie. München (Beck), S. 143-167.
- GABANYI, Annelie Ute (1998): Systemwechsel in Rumänien. Von der Revolution zur Transformation. München (Oldenbourg).

- GÁL, Kinga (2000): Innere Selbstbestimmung. Aktuelle Autonomiekonzepte der Minderheiten in Rumänien. In: LÖWE, Heinz-Dietrich & Günther H. TONTSCH & Stefan TROEBST (Hg.): Minderheiten, Regionalbewußtsein und Zentralismus in Ostmitteleuropa. Köln u.a. (Böhlau).
- GILBERG, Trond (1990): Nationalism and Communism in Romania. The Rise and Fall of Ceausescu's Personal Dictatorship. Boulder u.a. (Westview Press).
- GÖLLNER, Ralf Thomas (1993/1994): Zur Lage der ungarischen Minderheit in Rumänien 1989-1993. In: Ungarn-Jahrbuch 21, S. 193-211.
- HORVÁTH, István & Alexandra SCACCO (2001): From Unitary to the Pluralistic. Fine-tuning Minority Policy in Romania. In: BIRÓ, Anna-Mária & Petra KOVÁCS (Hg.): Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe. Budapest (Local Government and Public Service Reform Initiative), S. 241-271.
- HORVÁTH, István (2002): Facilitating Conflict Transformation. Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Romania, 1993-2001 (= CORE Working Paper 8). Hamburg.
- HOTĂRĂRE 17 din 31 ianuarie 1997 privind înființarea, organizarea și funcționarea Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale. In: Monitorul Oficial 17/5 din februarie 1997, București.
- HOTĂRĂRE 749 din 3 iulie 2003 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Relații Interetnice. In: Monitorul Oficial nr. 488/7 din iulie 2003, București.
- HOTĂRĂRE privind organizarea și funcționarea Consiliului pentru Minoritățile Naționale. In: Monitorul Oficial nr. 74/12 apr. 1993, București.
- HUMAN RIGHTS WATCH (1991, Hg.): The Persecution of Gypsies in Romania. Human Rights Watch / Helsinki 0375, September 1, 1991.
- KÁNTOR, Zoltán & Nándor BÁRDI (2002): The Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR) in the Government of Romania from 1996 to 2000. In: Regio – Minorities, Politics, Society 1, S. 188-226.
- KENDI, Erich (1992): Minderheitenschutz in Rumänien. Die rechtliche Normierung des Schutzes der ethnischen Minderheiten in Rumänien. München (Oldenbourg).
- KOLAR, Othmar (1995): Rumänien und seine Minderheiten 1989-1995. In: Ethnos-Nation 3/2, Köln, S. 57-70.
- KOVRIK, Bennet (1987): The Magyars in Rumania. Problems of a „Coinhabiting“ Nationality. In: SCHÖNFELD, Roland (Hg.): Nationalitätenprobleme in Südosteuropa. München (Oldenbourg).
- LEGE (Gesetz) 188 din 8 decembrie 1999 privind Statutul funcționarilor publici. In: Monitorul Oficial 600/8 din decembrie 1999, București.
- LEGE (Gesetz) 69 din 26 noiembrie 1991. Legea administrației publice locale. In: Monitorul Oficial nr. 238/28 din noiembrie 1991, București.
- LEGE (Gesetz) 84 din 24 iulie 1995 Legea învățământului. In: Monitorul Oficial nr. 167/31 din iulie 1995, București.

LEONHARDT, Peter (1979): Rumänien. In: BRUNNER, Georg & Boris MEISNER (Hg.): Verfassungen der kommunistischen Staaten. Paderborn (Schöningh).

LETTER from HCNM to the Minister of Foreign Affairs of Romania, 2 March 1998. Ref. 730/98.

LETTER from the CSCE High Commissioner on National Minorities to the Minister of Foreign Affairs of Romania. CSCE Communication No. 253. Prague, 9 September 1993.

LUND RECOMMENDATION (1999): The Lund Recommendation on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Notes. September 1999.

LYNCH LAW: Violence Against Roma in Romania. Human Rights Watch / Helsinki No. D617, November 1, 1994.

PÁLL, Kinga (1996): The Hungarian Concept of Autonomy for Romania. The 1993 DAHR Draft-law on "National Minorities and Autonomous Communities" and Reactions from Other Political Parties in Romania (= Berghof Occasional Paper 4). Berlin.

PROIECT LEGE privind statutul minorităților naționale din România. Siehe www.dri.gov.ro/documents/li_lsm190505.pdf.

RECOMMENDATION 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights (1993), 1 February 1993.

SHAFIR, Michael (1994a): Romania. In: RFE/RL Research Report 3/16, S. 87-94.

SHAFIR, Michael (1994b): Ethnic Tension Runs High in Romania. In: RFE/RL Research Report 3/32, S. 24-32.

SHAFIR, Michael (2001): The Greater Romania Party and the 2000 Elections in Romania: A retrospective Analysis (Part 1). In: RFE/RL East European Perspectives 3/14, www.rferl.org/reports/eeepreport/2001/08/14-220801.asp.

STATE REPORT to Council of Europe FCNM submitted by Romania, 24 June 1999 [ACFC/SR 99 11].

Statement by the OSCE High Commissioner On National Minorities on the Occasion of his Mission to Romania on 28-31 August 1995. 1 September 1995. Ref.HC/6/95.

TONTSCH, Günther H. (1995): Rumänien. In: BRUNNER, Georg & Günther H. TONTSCH (Hg.): Der Minderheitenschutz in Ungarn und Rumänien. Bonn (Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen).

US DEPARTMENT OF STATE (1993): Romania Human Rights Practices. January 31.

US DEPARTMENT OF STATE (1994): Romania Human Rights Practices. February.

Vatra Românească (Januar 1990), Partidul Unității Naționale din România (15. März 1990), Partidul România Mare (20. Juni 1991).

VOYAME, Joseph (1989): Special Rapporteur on the Human Rights Situation in Romania, report submitted on 18 December 1989. E/CN.4/1990/28.

Internetquellen

Die Regelmäßigen Berichte der Europäischen Kommission zum EU-Beitritt, ab 1998 -- http://europa.eu.int/comm/enlargement/romania/key_documents.htm

MEMORANDUM by the Democratic Alliance of Hungarians in Romania on Romania's Admission to the Council of Europe -- www.hhrf.org/rmdsz/memo1_1.htm

Proiect Lege privind statutul minorităților naționale din România -- www.dri.gov.ro