

Einleitung

1. Fragestellung

Die Minderheitenproblematik ist im öffentlichen Bewusstsein vor allem mit ethnischen Spannungen verbunden. Die Auseinandersetzung mit dem Thema findet häufig vor dem Hintergrund des Konfliktpotenzials statt, das die Koexistenz mehrerer ethnischer, sprachlicher und religiöser Gruppen auf dem Gebiet eines Staates in sich birgt. Relativ frisch in Erinnerung sind die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien Anfang der 1990er Jahre, die gezeigt haben, zu welchen gewaltsamen Folgen der inadäquate Umgang mit Minderheiten führen kann. Angesichts des Impulses, den diese Ereignisse der Entwicklung des Minderheitenschutzes im Rahmen des Europarates und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gegeben haben,¹ erhärtet sich der Eindruck, dass der Schutz der Minderheiten erst dann im politischen Diskurs einen Platz einnimmt oder in den Fokus der Wissenschaft oder internationaler Organisationen rückt, wenn ethnische Konflikte in Gewalt umschlagen und nicht nur innerstaatlich, sondern auch international die Sicherheit und den Frieden bedrohen.

Obwohl kein europäisches Land ethnisch homogen ist, erfährt die konkrete Situation von Minderheiten abseits von Konflikten nur wenig Aufmerksamkeit. Dabei ist deren Lage nicht weniger behandlungswürdig. Die kulturellen, sprachlichen oder religiösen Eigenheiten jeder Minderheit prägen eine besondere Identität.

¹ Thornberry, Patrick/ Martín Estébanez, María Amor, *Minority Rights in Europe. A Review of the Works and Standards of the Council of Europe*, Strasbourg 2004, S. 7; Hofmann, Rainer, *Minderheitenschutz in Europa: völker- und staatsrechtliche Lage im Überblick*, Berlin 1995, S. 33 f.; Stoel, Max van der, *Case Studies on National Minority Issues: Positive Results*, Keynote Address to the CSCE Human Dimension Seminar, 24 May 1993, Warsaw, Poland, in: Zellner, Wolfgang/ Lange, Falk (eds.), Max van der Stoel, *Peace and Stability through Human and Minority Rights. Speeches by the OSCE High Commissioner on National Minorities*, 2nd enlarged edition, Baden-Baden 2001, S. 44-47, S. 44.

tität, die einen Gewinn für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit darstellt. Die Anerkennung dieses Wertes sollte nicht nur die Akzeptanz von Minderheiten, sondern auch den Willen verstärken, die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass nationale Minderheiten ihre Andersartigkeit bewahren und entwickeln können. Der Minderheitenschutz muss als ein andauernder Prozess betrachtet werden, der in einer sich ständig verändernden Welt entsprechend überdacht und angepasst werden muss. Aus dieser Perspektive bleibt die Frage nach den bestmöglichen Mitteln zur Wahrung und Entfaltung der Identität von Minderheiten aktuell und erfordert besondere Anstrengungen seitens der Staaten. Nicht zuletzt kann die Analyse ihrer spezifischen Situation zum besseren Verständnis der Minderheitenproblematik und zur Identifizierung von Lösungsansätzen führen, die sich vielleicht auch auf den Schutz von Minderheiten in anderen Ländern übertragen lassen.

In der Auseinandersetzung mit dem Schutz der nationalen Minderheiten in Rumänien richtet sich der Blick auf ein Land, das angesichts seiner großen ethnischen Vielfalt ein interessanter und lehrreicher Musterfall für die Analyse des Umgangs mit unterschiedlichen ethnischen Gruppen ist. Die hier lebenden 20 nationalen Minderheiten² stellen ungefähr zehn Prozent der Gesamtbevölkerung. Allein die Akzeptanz der Tatsache, dass die Bevölkerung eine solche Diversität aufweist, und die Bereitschaft, so viele Gruppen als Minderheiten anzuerkennen, erfordert große Offenheit und kann gleichzeitig als eine grundsätzlich positive Einstellung des Staates gegenüber den sich auf seinem Gebiet lebenden ethnischen Gruppen betrachtet werden. Herausforderungen ergeben sich daraus, dass diese Gruppen jeweils demografische, soziale, politische und wirtschaftliche Besonderheiten aufweisen und sich somit auch in ihren Interessen und Zielen unterscheiden. Ihre konkreten Lebensumstände variieren von Integration, einer ausgeprägten Organisation und Unterstützung durch einen anderen Staat im Falle der ungarischen Minderheit bis hin zu der Marginalisierung der Roma-Minderheit. Die Gestaltung eines funktionierenden Systems zu ihrem Schutz erfordert somit eine entsprechend große Flexibilität. Erfreulich ist, dass trotz gewisser ethnischer Spannungen in der Zeit nach der Revolution 1989 dem Land gewalttätige Konflikte, wie sie andere europäische Staaten erlebt haben, erspart

² Albaner, Armenier, Bulgaren, Deutsche, Griechen, Italiener, Juden, Kroaten, Mazedonier, Polen, Roma, Russen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Tataren, Tschechen, Türken, Ungarn und Ukrainer.

blieben. Diese besonderen Umstände erhöhen den Reiz einer Untersuchung der rechtlichen Stellung der nationalen Minderheiten.

Ziel dieser Arbeit ist eine ganzheitliche Untersuchung der Situation der nationalen Minderheiten Rumäniens, die nicht nur deren rechtliche Lage beleuchtet, sondern diese auch in Relation zu den Besonderheiten jeder Gruppe und ihren Interessen setzt. In der Annahme, dass zahlreiche gesetzliche Regelungen *per se* keine Garantie für einen effektiven Schutz sind, soll dabei herausgearbeitet werden, inwieweit das innerstaatliche Recht den konkreten Bedürfnissen der nationalen Minderheiten angemessen entgegenkommt und wo etwaige Defizite liegen.

2. Gang der Untersuchung

Für eine umfassende Betrachtung des Minderheitenschutzsystems in Rumänien sind geschichtliche und ethnodemografische Angaben unentbehrlich. Entsprechend werden im ersten Kapitel die historischen Ereignisse skizziert, die zur Entwicklung des modernen rumänischen Staates geführt haben. In diesem Zusammenhang werden die Entwicklungen bis zum gegenwärtigen Minderheitenschutz in Rumänien angeführt. Abschließend enthält das erste Kapitel eine Darstellung der ethnischen Gruppen auf dem Gebiet Rumäniens, die im letzten Zensus (2011) erfasst wurden.

Das zweite Kapitel bietet zuerst einen Überblick über den internationalen Stand des Minderheitenschutzes, beginnend mit konzeptuellen Aspekten und fortfahrend mit der Darstellung des Schutzinstrumentariums auf universeller und regionaler Ebene. Eine erschöpfende und tiefeschürfende Analyse aller Problemfragen ist dabei nicht beabsichtigt, da diese den Rahmen der Arbeit sprengen würde. Nichtsdestotrotz wird die Behandlung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten ausführlicher ausfallen. Dafür spricht sowohl die Tatsache, dass es der umfangreichste multilaterale Vertrag zum Minderheitenschutz ist, als auch die Bedeutung, die ihm für die Entwicklung des innerstaatlichen Schutzrahmens beigemessen wird. Abschließend werden die völkerrechtlichen Verpflichtungen Rumäniens beleuchtet, die als Ausgangspunkt des innerstaatlichen Minderheitenschutzsystems dienen.

Bevor konkret auf die Rechte, Regeln und Mechanismen eingegangen werden kann, durch die der Schutz der nationalen Minderheiten in Rumänien ver-

wirklicht wird, ist eine Klärung der mit dem innerstaatlichen Minderheitenschutzsystem verbundenen Konzepte und Institutionen notwendig. Das dritte Kapitel bietet zuerst eine Auseinandersetzung mit der Definition der nationalen Minderheiten im innerstaatlichen Recht. Es wird dabei nicht nur auf die Legaldefinition Bezug genommen, die gegenwärtig die Eingrenzung der in Frage kommenden Gruppen ermöglicht, sondern auch auf die Definition in dem Entwurf für ein Minderheitengesetz. Der in der Verfassung angewendete Begriff des „nationalen Staates“ und der Charakter der Minderheitenrechte stellen im rumänischen Kontext umstrittene Aspekte dar und werden kurz behandelt. Aufmerksamkeit verdienen auch die Institutionen, denen aufgrund ihrer spezifischen Aufgaben eine zentrale Rolle im Umgang mit den nationalen Minderheiten zukommt.

Darauf folgt die Analyse des innerstaatlichen Minderheitenschutzes, die sich auf zwei Kapitel erstreckt. Die Sicherung der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung der Minderheitenangehörigen ist unabdingbare Bedingung für jede Politik, die die Bewahrung von deren Identität zum Zweck hat, und erfordert die Entwicklung von umfassenden gesetzlichen Grundlagen, die die Minderheiten gegen Diskriminierungen in allen Lebensbereichen schützen. Das Antidiskriminierungsrecht wird entsprechend im vierten Kapitel behandelt, wobei der Schwerpunkt auf dem Rechtsdurchsetzungsverfahren und den verschiedenen Anwendungsbereichen liegt. Das fünfte Kapitel ist dem spezifischen Minderheitenschutz gewidmet. In diesem Rahmen werden die den Minderheitenangehörigen zugesprochenen Rechte, Maßnahmen und Mechanismen analysiert, die die Beibehaltung und Weiterentwicklung der sprachlichen, religiösen und kulturellen Eigenständigkeit von Minderheitengruppen sichern sollen. Für die Untersuchung wird nicht nur theoretisch auf die gesetzliche Lage eingegangen, sondern diese wird auch unter Beachtung der Besonderheiten der Situation bestimmter Minderheiten beleuchtet, denn die Herausforderungen an das Schutzsystem bestehen gerade darin, den spezifischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Angesichts dessen ist die Betrachtung der konkreten Lebenssituation der Minderheiten unter Bezugnahme auf konkrete Fälle zur Exemplifizierung von problematischen Aspekten unverzichtbar.

Für die Analyse der nationalen Rechtsvorschriften wurde die Gesetzeslage bis 15. Juli 2018 berücksichtigt. Die Übersetzung der einschlägigen rumänischen Rechtsvorschriften ins Deutsche wurde durch die Verfasserin vorgenommen.

3. Begriffsbestimmung

Eine begriffliche Erörterung der „Minderheiten“ wird zwangsläufig im Rahmen der Arbeit vorgenommen, im Vorfeld sind jedoch einige Anmerkungen in Anbetracht der verschiedenen sich im Umlauf befindenden Termini notwendig. Für die vom Völkerrecht erfassten Minderheiten fehlt ein einheitlicher Begriff. In verschiedenen Dokumenten wurden im Laufe der Zeit Begriffe wie nationale, ethnische, religiöse, kulturelle oder sprachliche Minderheiten verwendet, um die relevanten Gruppen zu bezeichnen.³

In Rumänien hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg der Begriff der „mitwohnenden Nationalitäten“ statt „Minderheiten“ durchgesetzt. Dies überrascht nicht, denn auch in anderen kommunistischen Staaten Osteuropas wurden mit dem Begriff „Nationalitäten“ Minderheiten bezeichnet.⁴ Obwohl in der Rumänischen Verfassung von 1952 immer noch der Terminus „nationale Minderheiten“⁵ angewendet wurde, wurde in der nachkommenden Verfassung von 1965 dieser Begriff durch den der „mitwohnenden Nationalitäten“ ersetzt.⁶ So könne nach Meinung der damaligen rumänischen Regierung besser die Gleichheit zwischen der rumänischen Nation und den anderen auf dem Gebiet Rumäniens wohnenden nationalen Gruppen ausgedrückt werden, denn „Minderheit“ werde fast als Synonym für verschiedene Formen der Ungleichheit zwischen Mehrheit und Minderheit angewendet. Der Begriff „nationale Minderheit“ werde eine Kategorie von Bürgern bezeichnen, die in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht einen unterlegenen Status im Vergleich zu der Mehrheit hätten. Um die absolute Gleichheit zwischen der rumänischen Nation und den nationalen Gruppen auf dem Staatsgebiet auf eine markante Weise zu unterstreichen, wurde die Formulierung „mitwohnende Nationalitäten“ ausgewählt. Diese beschreibe unterschiedliche soziale und ethnische Gruppen, die zahlenmäßig kleiner als die Gruppe der rumänischen Nation sind und eigene kulturelle, sprachliche, histori-

³ Siehe auch: Krugmann, Michael, *Das Recht der Minderheiten. Legitimation und Grenzen des Minderheitenschutzes*, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 955, Berlin 2004, S. 44.

⁴ Kendi, Erich, *Minderheitenschutz in Rumänien, Die rechtliche Normierung des Schutzes der ethnischen Minderheiten in Rumänien*, München 1992, S. 138; Kolar, Othmar, *Rumänien und seine nationalen Minderheiten 1918 bis heute*, Wien et al. 1997, S. 8.

⁵ Art. 82, Verfassung der Volksrepublik Rumänien von 1952 (Constituția Republicii Populare Române din 1952, M. Of. nr. 1/27.09.1952).

⁶ Art. 22, Verfassung der Sozialistischen Republik Rumänien von 1965 (Constituția Republicii Socialiste România din 1965, M. Of. nr. 1/21.08.1965).

sche und religiöse Eigenschaften aufweisen.⁷ Die Revolution von 1989 markierte auch einen Wechsel in der Minderheitenpolitik. Beginnend mit der Verfassung von 1991⁸ wird wieder der Begriff der „nationalen Minderheiten“ im innerstaatlichen Recht verwendet.

Da sich im rumänischen Recht dieser Begriff durchgesetzt hat, wird er entsprechend in der Arbeit Anwendung finden. Auf seine Bedeutung sowohl im Völkerrecht als auch in dem nationalen Recht Rumäniens wird später in der Arbeit ausführlich eingegangen. Zusätzlich wird in der Arbeit die Formulierung „ethnische Gruppe“ angewendet. Dies erfolgt in dem Versuch, in einem konkreten Kontext Gruppen mit besonderen kulturellen, sprachlichen oder religiösen Eigenschaften zu bezeichnen, ohne auf ihren Status als nationale Minderheit einzugehen. Die Formulierung erscheint bei der Darstellung der verschiedenen Gruppen in Anlehnung an den im Zensus angewendeten Begriff „Ethnie“, d. h. ethnische Gruppe, sinnvoll.

⁷ Stellungnahme der rumänischen Regierung anlässlich der Studie zu dem Art. 27 des IPbpR, wiedergegeben in: Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York 1991, S. 8, § 34, zum Ganzen.

⁸ U. a. Art. 6, Art. 32, Art. 59 der Verfassung Rumäniens von 1991 (Constituția României 1991, M. Of. nr. 233/21.11.1991).

Kapitel I. Historische und ethnodemographische Eckdaten

1. Entstehung des modernen rumänischen Staates

Die Entstehung des heutigen rumänischen Staates ist das Ergebnis der Vereinigung der historischen Fürstentümer Moldau und Walachei und später Transsilvaniens¹, sowie der Dobrudscha.

Die Idee der politischen Vereinigung der drei Fürstentümer entstand schon Anfang des 19. Jahrhundert.² Konkrete Schritte in dieser Richtung wurden aber erst nach dem Krim-Krieg möglich, als im Vertrag von Paris von 1856 der Zusammenschluss Moldaus und der Walachei unter dem Protektorat der Pforte (des Osmanischen Reiches) festgelegt wurde,³ der den Namen „Vereinigte Fürstentümer von Moldau und Walachei“ trug. Sie stellten nur eine unvollkommene Vereinigung dar, die in bestimmten Bereichen getrennte, in anderen aber gemeinsame staatliche Institutionen aufwies.⁴ Die getrennte Wahl der gleichen Person, Alexandru Ioan Cuza, zum Oberhaupt der beiden Fürstentümer öffnete den Weg zur vollständigen institutionellen Vereinigung. Diese wurde im De-

¹ Transsilvanien (rum.: Transilvania oder Ardeal, ung.: Erdély und dt.: Siebenbürgen) bezieht sich im engen Sinne nur auf die zentrale Region Rumäniens innerhalb des Karpatenbogens und schließt damit die westlich davon liegenden Gebiete (von Norden nach Süden) Maramuresch, das Kreischgebiet und den Banat aus. Gleichzeitig wird dieser Begriff im weiteren Sinne für alle diese Regionen zusammen angewendet. Zur Vereinfachung wird hier Transsilvanien im weiten Sinne verwendet, wobei wenn notwendig der Banat getrennt Erwähnung finden wird. Über die räumliche Struktur Rumäniens im Allgemeinen siehe: Buza, Mircea/ Schreiber, Wilfried, *Grundzüge der räumlichen Struktur Rumäniens*, in: Kahl, Thede/ Metzeltin, Michael/ Ungureanu, Mihai-Răzvan (Hrsg.), *Rumänien. Raum und Bevölkerung. Geschichte und Geschichtsbilder. Kultur. Gesellschaft und Politik heute. Wirtschaft. Recht und Verfassung. Historische Regionen*, Teilband 1, 2. Aufl., Berlin/Wien 2008, S. 25-37.

² Giurescu, Constantin C., *The Making of the Romanian National Unitary State* (second revised and completed edition), Bucharest 1975, S. 109.

³ Giurescu, S. 112.

⁴ Giurescu, S. 115.

zember 1861 von der Pforte genehmigt und ab Januar 1862 wird der Name „Rumänien“ statt „Vereinigte Fürstentümer“ in den innerstaatlichen Akten angewendet.⁵ Durch den dem russisch-türkischen Krieg folgenden Berliner Vertrag von 1878 wurde die Unabhängigkeit Rumäniens anerkannt.⁶ Die Dobrudscha (einschließlich der Süddobrudscha) wurde durch den gleichen Vertrag Rumänien zugesprochen.⁷

Die anderen von Rumänen bewohnten Gebiete, Bessarabien, die Bukowina und Transsilvanien, wurden nach dem Ersten Weltkrieg an Rumänien angegliedert. Bessarabien, das zwischen Prut und Dnister liegende Gebiet, war bis 1812 Teil des rumänischen Fürstentums Moldau und wurde danach von Russland anektiert.⁸ Am 15. Dezember 1917 erklärte der neu konstituierte Landesrat die Unabhängigkeit Bessarabiens und beschloss am 8. April 1918 die Vereinigung mit Rumänien unter der Bedingung, dass dem Gebiet Autonomie gewährt wird. Darauf verzichtete er später und erklärte am 27. November 1918 die bedingungslose Vereinigung mit Rumänien. Der Anschluss Bessarabiens an Rumänien wurde am 28. Oktober 1920 im Rahmen der Pariser Friedenskonferenz von Frankreich, Großbritannien, Italien und Japan anerkannt. Die neue Grenze wurde von der Sowjetunion nicht akzeptiert.⁹

Die nördlich von Rumänien liegende Bukowina war bis 1775 ebenfalls Teil des Fürstentums Moldau, das im 16. Jahrhundert unter osmanische Herrschaft fiel. 1775 wird sie durch die Pforte an Österreich abgetreten. Die zwei größten Volksgruppen in dem Gebiet waren Rumänen und Ukrainer, die nach dem Zusammenbruch der Ungarisch-Österreichischen Monarchie um die Herrschaft kämpften. Am 17. Oktober 1918 bildeten die Ukrainer einen Nationalrat, der seine Autorität über das gesamte ukrainische Sprachgebiet aussprach. Am 27. Oktober bildete sich eine Nationalversammlung der Rumänen, die einen Nationalrat wählte und über die Vereinigung der ganzen Bukowina mit Rumänien entschied. Nach dem Rücktritt des Landespräsidenten unter dem Druck ukrainischer Legionäre besetzte die rumänische Armee zwischen dem 8. und 11. November 1918 die gesamte Bukowina. Am 28. November 1918 beschlossen der

⁵ Giurescu, S. 119, zum Ganzen.

⁶ Art. XLIV, *Treaty Between Great Britain, Germany, Austria, France, Italy, Russia, and Turkey for the Settlement of Affairs in the East*: Signed at Berlin, July 13, 1878, in: AJIL, Vol. 2, No. 4, Supplement: Official Documents, Oct., 1908, S. 401-424.

⁷ Art. XLVI, Vertrag von Berlin 1878.

⁸ Kolar, 1997, S. 42.

⁹ Kolar, 1997, S. 42 f., zum Ganzen.