



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Minderheitenschutz in Rumänien:
Eine Bestandsaufnahme gesetzlicher Normen unter
Berücksichtigung der konkreten Lage nationaler Minderheiten“**

Dissertation vorgelegt von Anișoara Moldovan

Erstgutachter: Prof. Dr. Dres. h.c. Rüdiger Wolfrum

Zweitgutachter: Prof. Dr. Anja Seibert-Fohr

Juristische Fakultät

Minderheitenschutz in Rumänien: Eine Bestandsaufnahme gesetzlicher Normen unter Berücksichtigung der konkreten Lage nationaler Minderheiten

Rumänien ist die Heimat zahlreicher ethnischer Gruppen, von denen 20 als nationale Minderheiten anerkannt sind. Eine Vielfalt von Vorschriften reglementiert fast alle für Minderheitenangehörige relevanten Aspekte. Gleichzeitig kann man nicht verkennen, dass die Minderheiten keineswegs gleich sind: weder angesichts ihrer Größe noch angesichts ihrer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lage. Ihre Bedürfnisse und Interessen unterscheiden sich entsprechend. Die Gestaltung eines funktionierenden Systems zu ihrem Schutz erfordert somit eine große Flexibilität. Diese Arbeit strebt eine ganzheitliche Untersuchung der Situation der nationalen Minderheiten Rumäniens an, in deren Rahmen nicht nur die normative Lage beleuchtet werden soll, sondern auch ihre Auswirkungen auf die Minderheiten in Anbetracht der oben genannten Besonderheiten jeder Gruppe gezeigt werden sollen. Dabei wird herausgearbeitet, inwieweit das innerstaatliche Minderheitenrecht den konkreten Bedürfnissen der nationalen Minderheiten angemessen Rechnung trägt und gegebenenfalls welche Defizite es aufweist.

Eine Skizzierung der historischen Ereignisse, die zur Entwicklung des modernen rumänischen Staates und seiner Minderheiten geführt haben, sowie eine Darstellung dieser nationalen Minderheiten sind für die Betrachtung des Minderheitenschutzsystems notwendig und werden im Kapitel I vorgenommen. Die ethno-demografische Zusammensetzung der Bevölkerung auf dem Gebiet des heutigen Rumäniens wurde ab dem 9. Jahrhundert durch verschiedene Einwanderungswellen maßgeblich beeinflusst. Sie änderte sich später aufgrund der territorialen Verschiebungen nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg, aber auch ab den 1950er Jahren durch die massive Auswanderung von Angehörigen verschiedener Minderheiten. Zu den größten Minderheiten Rumäniens zählen derzeit die Ungarn, die Roma und die Ukrainer, die jeweils 6,5%, 3,3% und 0,26% der Bevölkerung stellen. Die einst starke deutsche Minderheit macht derzeit 0,12% der Gesamtbevölkerung aus. Die anderen Minderheitengruppen, die ausnahmslos deutlich geringere Angehörigenzahlen aufweisen, sind: Albaner, Armenier, Bulgaren, Griechen, Italiener, Juden, Kroaten, Mazedonier, Polen, Russen, Ruthenen, Serben, Slowaken, Tataren, Tschechen und Türken.

Der Schutz der Minderheiten in Rumänien wurde im Laufe der Zeit stark von politischen Entwicklungen geprägt. Der Umfang variierte entsprechend, was sich in der Gesetzgebung widerspiegelt, wobei die Stärkung des nationalen Bewusstseins der Rumänen stets im Fokus der Politik stand.

Weiterhin lässt sich eine Untersuchung des gegenwärtigen nationalen Minderheitenrechts ohne Bezug auf den völkerrechtlichen Stand nicht vornehmen. Im Kapitel II wird zuerst auf das Schutzinstrumentarium auf universeller und regionaler Ebene und die sich für Rumänien konkret ergebenden Pflichten eingegangen. Zu den relevanten völkerrechtlichen Verträgen im Rahmen der Vereinten Nationen zählen die Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, Art. 5 Abs. 1 lit. c) des UNESCO Übereinkommen gegen Diskriminierung im Unterrichtswesen, das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, Art. 27 des Internationalen Übereinkommens über bürger-

liche und politische Rechte sowie die als *soft law* geltende UN Erklärung von 1992 über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören. Für den Minderheitenschutz im Rahmen des Europarates kommen dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten und bedingt der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen Bedeutung zu. Der Minderheitenschutz im Rahmen der KSZE/OSZE, der EU sowie auf Basis bilateraler Verträge zwischen Rumänien und seinen Nachbarländern (die auch *kin states* einiger Minderheiten sind) wird abschließend beleuchtet.

Die Betrachtung der völkerrechtlichen Grundlage offenbart, dass einen klaren Inhalt des verbindlichen völkerrechtlichen Minderheitenschutzstandard schwer zu ermitteln ist. Man kann eher von allgemeinen Regeln oder Grundsätzen sprechen, die darauf hinweisen, welche individualrechtlichen Positionen als schützenswert angesehen werden. Als relevant für Minderheitenangehörigen konturieren sich das Diskriminierungsverbot und das Recht auf effektive Gleichheit, das Recht auf Pflege ihres kulturellen Lebens, auf Ausübung ihrer Religion, auf Erlernen der und auf Unterricht in der Muttersprache, auf Gebrauch ihrer Muttersprache im privaten und öffentlichen Bereich, auf volle Teilnahme an jedem Bereich des öffentlichen Lebens und auch Beteiligung an den Entscheidungsfindungsprozessen, auf Gründung von eigenen Bildungseinrichtungen und auf grenzüberschreitende Kontakte zu Personen gleicher ethnischer, sprachlicher, kultureller oder religiöser Identität.

Es ist bisher nicht gelungen, eine allgemein akzeptierte Definition der Minderheiten in ein völkerrechtlich verbindliches Instrument aufzunehmen. Definitionsansätze wurden in Studien oder unverbindlichen Dokumenten vorgeschlagen. Ihre Betrachtung lässt eine Reihe gemeinsamer Elemente erkennen, die als klassische Elemente einer Definition gelten. So müssen die Angehörigen einer Minderheit der Gesamtbevölkerung eines Staates numerisch unterlegen sein, eine politisch nicht-dominante Stellung einnehmen, sich durch ethnische, religiöse und sprachliche Merkmale von dem Rest der Bevölkerung unterscheiden und zudem ein, wenn auch nur implizites, Zugehörigkeitsgefühl und Gruppenbewusstsein aufweisen, die darauf gerichtet sind, die Andersartigkeit der Gruppe zu bewahren. Umstritten ist, ob zusätzlich zu der Erfüllung dieser Voraussetzungen, die Minderheitenangehörigen die Staatsangehörigkeit des Wohnstaates besitzen müssen und ob und eventuell wie lange, sie auf dem Gebiet des Staates ansässig sein müssen. Obwohl die Natur der gewährleisteten Minderheitenrechte ebenfalls kontrovers diskutiert wird und von einigen Autoren kollektive Rechte als notwendig für einen effektiven Schutz der Minderheiten erachtet werden, lässt sich in Anbetracht des gegenwärtigen völkerrechtlichen Rahmens feststellen, dass der völkerrechtliche Minderheitenschutz durch Individualrechte erfolgt.

Rumänien hat die einschlägigen Instrumente zum Minderheitenschutz unterzeichnet und ratifiziert und somit Pflichten zum Schutz nationaler Minderheiten übernommen. Die oben genannten Minderheitenrechte wurden durch eine entsprechende Gesetzgebung implementiert, die später in der Arbeit ausführlich behandelt wird.

Das dritte Kapitel setzt sich mit den Konzepten und dem institutionellen Rahmen des innerstaatlichen Minderheitenschutzes auseinander. Als Erstes wird auf die Definition der nationalen Minderheiten im innerstaatlichen Recht eingegangen. Trotz Verwendung des Begriffs „nationale Minderheit“ in der Verfassung und zahlreichen Gesetzen fehlt eine echte Definition, d.h. klare Kriterien oder Elemente, anhand derer sich eine Gruppe als Minderheit

qualifizieren lässt. Es gibt lediglich eine Legaldefinition in dem Gesetz über die Wahl des Senats und der Abgeordnetenkammer, in der auf die Gruppen verwiesen wird, die im Rat Nationaler Minderheiten vertreten sind. Der Rat wiederum setzt sich aus den Gruppen zusammen, die im Parlament vertreten sind. Diese unechte Definition fixierte den bei ihrer Verabschiedung 2004 geltenden Status quo. Sie wurde mit dem Zweck formuliert, einen Missbrauch der Wahlbestimmungen zu verhindern, zurzeit unterbindet sie aber die Anerkennung weiterer Minderheiten. Dies betrifft die Gruppen der Tschangos und Aromunen, denen die Anerkennung als nationale Minderheiten versperrt bleibt. Ein Definitionsvorschlag befindet sich in dem Entwurf für ein Minderheitengesetz, das jedoch seit 15 Jahren nicht verabschiedet wurde. Er lehnt im Wesentlichen an die klassischen Elemente einer Definition an, zusätzlich werden aber alle 20 zurzeit anerkannten nationalen Minderheiten ausdrücklich aufgeführt, was wiederum die Definition überflüssig macht.

Der in der Verfassung angewendete Begriff des „nationalen Staates“ und der Charakter der Minderheitenrechte stellen im rumänischen Kontext umstrittene Aspekte dar. Die Bezeichnung des Staates als national soll laut seinen Befürwortern die Entstehung des rumänischen Staates basierend auf dem Nationalitätenprinzip widerspiegeln, während sie aus Sicht der ungarischen Minderheit den Weg zur Assimilation der Minderheiten ebne. Angesichts der Garantien zum Minderheitenschutz sowohl in der Verfassung als auch in den einfachen Gesetzen kann der Vorwurf der Assimilation jedoch nicht überzeugen. Ebenfalls von der Seite der ungarischen Minderheit gibt es Forderungen nach Anerkennung von kollektiven Rechten für Minderheiten, die sie als geeignet für einen effektiven Schutz ansehen. Rumänien sieht den Minderheitenschutz allein durch Individualrechte realisierbar und lehnt kollektive Rechte für Minderheiten ab. Seine Position entspricht dem individualrechtlichen Ansatz des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes und ist auch durch die Ablehnung der territorialen Autonomie für Minderheiten zu verstehen, die eine gewisse Annäherung an kollektive Rechte in sich birgt und die als eine Gefahr für die staatliche Souveränität betrachtet wird.

In Rumänien wurden mehrere Institutionen mit spezifischen Aufgaben zu Minderheitenangelegenheiten geschaffen. Der Rat Nationaler Minderheiten setzt sich aus Vertretern der nationalen Minderheiten zusammen und erfüllt eine beratende Funktion bezüglich Minderheitenangelegenheiten für die Regierung, die er mittelbar durch das Departement für Interethnische Beziehungen ausführt. Letzteres ist ein Organ der Regierung, dessen Hauptfunktion in der Förderung der ethnischen Identität der Minderheitenangehörigen besteht und das dementsprechend Gesetzesentwürfe an die Regierung weiterleitet. Die Nationale Agentur für Roma beschäftigt sich ausschließlich mit der Situation der Roma Minderheit, die als stark benachteiligte und marginalisierte Minderheit gilt. Auch der Volksanwalt, als Ombudsmann, kann sich gegebenenfalls mit konkreten Verletzungen der Rechte der Minderheitenangehörigen befassen.

Das innerstaatliche Recht zum Minderheitenschutz kann entsprechend der zwei Säulen, auf die der völkerrechtliche Minderheitenschutz ruht, betrachtet werden. So wird im Kapitel IV der Schutz vor Diskriminierung behandelt, während Kapitel V dem spezifischen Minderheitenschutz, d.h. Regelungen und Maßnahmen zur Bewahrung und Förderung der besonderen Identität der Minderheiten, gewidmet ist. Von vornherein muss erwähnt werden, dass die für den Minderheitenschutz in Rumänien einschlägigen Normen über einer Reihe von Gesetzen und Regierungsakte (delegierte Gesetzgebung) verstreut sind. Einige nehmen direkt Be-

zug auf Minderheitenangehörige, andere sind mittelbar für sie relevant. Obwohl es vorteilhaft wäre, alle relevanten Bestimmungen in einem Minderheitengesetz zu vereinen, wurde ein solches Gesetz, wie bereits angeführt, trotz mehrerer unterbreiteter Entwürfe nicht verabschiedet.

Die Sicherung der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung der Minderheitenangehörigen stellt eine unerlässliche Grundlage für alle weiteren Maßnahmen dar, die auf den Erhalt und die Förderung der Identität der Minderheiten zielen. Die Rechtsgrundlagen, die insgesamt das Antidiskriminierungsrecht ausmachen, sind umfassend und lassen sich auf dem Gebiet des Straf-, Zivil- und Verwaltungsrechts verorten. Besonders umfassend ist der zivil- und verwaltungsrechtliche Diskriminierungsschutz. Die einschlägigen Rechtsakte führen eine Reihe verbotener Unterscheidungsmerkmale auf, auf die sich auch Minderheitenangehörige berufen können, und die Liste ist nicht abschließend. Der sachliche Anwendungsbereich ist ebenfalls sehr weit gefasst und bietet Schutz in verschiedenen Lebenssituationen. Weiterhin stehen einer Person, die sich benachteiligt fühlt, zwei Rechtswege zur Verfügung. Sie kann entweder eine Klage vor Gericht einreichen oder sich mit einer Beschwerde an die Antidiskriminierungsstelle (Nationaler Rat zur Bekämpfung von Diskriminierung) wenden. Problematisch für den Schutz vor Diskriminierung ist nicht die fehlende oder fehlerhafte Normierung sondern die Auslegung und Anwendung der einschlägigen Vorschriften durch die Justizorgane. Trotz einzelner Kritikpunkte ist die Arbeit der Antidiskriminierungsstelle jedoch insgesamt als positiv zu bewerten. Sie leistet durch ihre Arbeit einen Beitrag zur Eindämmung des Phänomens der Diskriminierung und macht ihn auch sichtbarer.

Die Beleuchtung der verschiedenen Lebensbereiche (auch durch Heranziehen von konkreten Beispielen, Entscheidungen und Urteilen), in denen Diskriminierung stattfindet, zeigt, dass die Angehörigen der Roma-Minderheit in allen Lebensbereichen am häufigsten diskriminierende Erfahrungen machen.

Im Kapitel V, das dem spezifischen Minderheitenschutz gewidmet ist, 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. Die Untersuchung beschränkt sich nicht auf die gesetzliche Lage, sondern nimmt Bezug auf die konkrete Lebenssituation einzelner Minderheiten und ihrer Interessen und zieht zur Exemplifizierung von problematischen Aspekten konkrete Fälle heran. Die Herausforderungen für den Ausbau eines effektiven Schutzsystems bestehen darin, den spezifischen Bedürfnissen gerecht zu werden.

Für die Identität der Minderheiten spielt die Sprache eine wesentliche Rolle, wobei das Erlernen und die Anwendung dieser in verschiedenen Lebenssituationen entscheidend sind. So müssen Aspekte wie Gestaltung des Unterrichtswesen, Anwendung der Minderheitensprachen im Verkehr mit der Verwaltung, mit den Justizbehörden, in den Medien, die Anbringung von topografischen Hinweisen in den Minderheitensprachen von dem Gesetzgeber besonders berücksichtigt werden und dies geschieht weitgehend.

Das rumänische Bildungssystem ist sehr liberal gestaltet. Es ermöglicht das Erlernen der und den Unterricht in der Muttersprache. Die Verwendung von Lehrbüchern auch aus dem Ausland ist unter Umständen möglich. Die Vermittlung von Kenntnissen über die anderen ethnischen Gruppen und die Qualifizierung von Lehrern für den Unterricht in den Minderhei-

tensprachen werden berücksichtigt und auch die Gründung von privaten Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen durch Minderheitenangehörige ist erlaubt. Darüber hinaus ist es gesetzlich erlaubt, private Bildungseinrichtungen staatlich zu finanzieren, wobei dies über Verpflichtungen aus den internationalen Verträgen hinausgeht. Ebenfalls schreibt das Gesetz keine Mindestanzahl an Schülern für den muttersprachlichen Unterricht vor, theoretisch ist dies auch für einen Schüler möglich, was den kleinen Minderheiten zugutekommen sollte.

Die Betrachtung der praktischen Auswirkungen der gesetzlichen Normen angesichts der spezifischen Situation einzelner Minderheiten offenbart allerdings auch Unzulänglichkeiten. Da ein monolingualer Ansatz verfolgt wird, können die Schüler zwischen zwei Möglichkeiten wählen. Der Unterricht erfolgt entweder ausschließlich auf Rumänisch, wobei ihre Muttersprache als zusätzliches Fach vorgesehen ist, oder ausschließlich in ihrer Muttersprache, wobei die Pflicht besteht, zusätzlich auch Rumänisch zu lernen. Bilingualer Unterricht, in dessen Rahmen einige Fächer auf Rumänisch und andere in einer Minderheitensprache unterrichtet werden und wie er in früheren Gesetzen noch berücksichtigt wurde, ist nicht mehr vorgesehen. Der ausschließliche Unterricht in ihrer Muttersprache ist jedoch faktisch für alle Minderheiten außer der ungarischen Minderheit schwer realisierbar. Es fehlen ihnen die Ressourcen (z.B. geeignete Lehrbücher, Lehrer, finanzielle Mittel), um von dieser sehr liberalen Regelung zu profitieren, ganz im Gegenteil kann der muttersprachliche Unterricht sogar gänzlich ausbleiben.

Ein weiterer problematischer Aspekt ist die faktische Trennung der Kinder während der Schulzeit nach Sprache, wodurch die Kontakte zu anderen ethnischen Gruppen abnehmen. Das steht nicht nur in Konflikt mit dem interkulturellen Ansatz, den die Bildung verfolgen sollte, sondern befördert auch Segregationstendenzen, unter die ein weiteres Mal besonders Roma leiden. In diesem Zusammenhang wird deutlich, wie die Interessen der Minderheiten auseinandergehen und wie schwierig es ist, entsprechende flexible Regeln zu schaffen. Während sich die ungarische Minderheit eigene getrennte Bildungseinrichtungen wünscht, weil sie auch in der Lage ist, diese selbstständig zu verwalten, lehnen viele Roma einen getrennten Unterricht als Segregationsversuch ab. Auch andere, kleine Minderheiten sehen sich mit Organisationsschwierigkeiten konfrontiert.

Die Anwendung der Minderheitensprachen in dem Verkehr mit den Verwaltungsbehörden wird ermöglicht, wenn eine Minderheit mindestens 20% der Bevölkerung in einer territorialen Einheit ausmacht. Die Probleme bestehen nicht in der Reglementierung sondern in der Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen. Hier hängt viel von dem Willen, aber auch von der Organisationsfähigkeit der lokalen Verwaltungsbehörden und nicht zuletzt von den verfügbaren finanziellen Mitteln ab.

Die gesetzliche Lage für die Anwendung der Muttersprache in der Justiz ist dagegen restriktiver. Im Strafverfahren besteht nur in wenigen Situationen die Möglichkeit, eine Minderheitensprache unabhängig von Kenntnissen der Amtssprache anzuwenden. Im Zivilverfahren besteht nur die Möglichkeit, bei mündlichen Äußerungen vor Gericht von der Muttersprache Gebrauch zu machen.

Die Anwendung der Minderheitensprachen in den Medien ist nicht speziell reglementiert, als Grundlage für den Informationsaustausch in diesem Zusammenhang dient das Recht auf freie Meinungsäußerung. Die mediale Präsenz der Minderheitensprachen hängt aber stark von ihrer Größe und ihren finanziellen Mitteln ab, wobei erwähnt werden muss, dass die öf-

fentlichen Rundfunkmedien festgelegte Sendezeiten für Programme in den Minderheitensprachen und für Minderheiten haben.

Wichtig für die Integration der Minderheiten in die Gesellschaft ist ihre Teilnahme an Entscheidungsfindungsprozessen sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene. Die Mechanismen, die ihre politische Vertretung ermöglichen sollen, sind sehr liberal gestaltet. Verfassungsrechtlich ist das Recht auf einen Sitz in der Abgeordnetenkammer (ein Sitz pro Minderheit) für diejenige Organisation nationaler Minderheiten vorgesehen, die die meisten Stimmen auf sich vereint. Die Teilnahme an den Wahlen wird nicht nur ethnischen Parteien sondern auch den Organisationen nationaler Minderheiten erlaubt. Das bedeutet, dass sich letztere genau wie politische Parteien zur Wahl stellen können, obwohl sie rechtlich Vereine sind und für ihre Gründung, Auflösung und Finanzierung weniger strenge Regeln gelten. Wenn sie durch das reguläre Verfahren keinen Sitz erringen, haben sie unter bestimmten Bedingungen ein Recht auf einen Sitz in der Abgeordnetenkammer. Leider unterscheidet das Gesetz jedoch zwischen den etablierten Organisationen, die schon eine Minderheit im Parlament repräsentieren, und allen anderen Organisationen, die nicht im Parlament vertreten sind, indem es für letztere strengere Voraussetzungen für die Wahlteilnahme vorschreibt. Diese strengeren Auflagen wurden durch die etablierten Organisationen eingeführt, die sich so ein Monopol über die Vertretung der Minderheiten sichern konnten. Sie unterbinden den demokratischen Wettbewerb und schaden dem politischen Pluralismus innerhalb der Minderheitengruppen. Neben der Privilegierung der etablierten Organisationen offenbart die Vertretung der Minderheiten im Parlament, dass hier in Vergleich zum Bereich Bildung, die kleineren Minderheiten bevorzugt werden, indem sie stark überrepräsentiert sind (das Recht auf einen Sitz gilt unabhängig der Angehörigenzahl). Die Roma jedoch sind mit einem einzigen Vertreter stark unterrepräsentiert, da sie trotz ihrer Zahl bisher nicht die politische Einheit aufbringen, um aus eigener Kraft Vertreter ins Parlament zu wählen, so wie es der ungarischen Minderheit gelingt. Der Mechanismus für die Verteilung der Mandate auf lokaler Ebene, der die Vertretung der Minderheiten in Lokal- und Kreisräten sichern soll, kann sich unter bestimmten Umständen sogar als nachteilig für diese erweisen. Diese Unzulänglichkeiten in der politischen Vertretung der Minderheiten werden in Rumänien aber leider nicht thematisiert.

Die Analyse des Minderheitenschutzsystems in Rumänien zeigt exemplarisch, mit welchen Problemen und Interessenkonflikten ein effektives Schutzsystem konfrontiert sein kann. Rumänien fehlt es nicht an Regeln zum Minderheitenschutz und diese sind in sich durchaus minderheitenfreundlich. Angesichts der Unterschiede in der Lebenssituation und den Bedürfnissen der jeweiligen Minderheiten gelingt es aber nicht immer, den unterschiedlichen Interessen und Vorstellungen der Minderheiten gerecht zu werden.