

Maßnahmen positiver Diskriminierung für Minderheiten im Rumänischen Wahlrecht

*Eva Lahnsteiner**

A. Hintergrund	1108
1. Struktur der Minderheiten in Rumänien	1108
2. Konzepte zur Förderung und zum Schutz von Minderheiten	1110
3. Die rechtliche Sonderstellung der Minderheitenorganisationen	1111
4. Die Organisationen der Ungarn und Roma	1113
B. Definitionsproblem	1115
1. Protektionismus und Monopolisierung der Minderheitenvertretung	1115
2. Inadäquate Bezugnahme auf die nationale Ebene bei den Lokalwahlen	1119
C. Das Recht auf ein Mandat	1123
1. Gesetzliche Regelung	1124
2. Ein Mandat pro Minderheit	1126
3. Missbrauch	1127
4. Keine proportionale Vertretung	1130
5. Wenig Bedeutung für die Roma und keine für die Ungarn	1131
6. Geringe Aktivität der Minderheitenvertreter	1132
D. Die Minderheitenfraktion	1133
E. Reform?	1134
1. Eine unendliche Geschichte	1134
2. Definition im letzten Entwurf	1135
3. Neuregelung der Minderheitenorganisationen	1137
F. Schlussfolgerung und Reformvorschläge	1138
G. Summary	1138

Die Idee ethnisch homogener Nationalstaaten ist im heutigen Europa eine überholte Utopie. Auf diesem Kontinent gibt es eine Vielzahl von Vielvölkerstaaten, die neben den Herausforderungen der Europäischen Integration auch um einen ständigen internen Integrationsprozess ihres multi-ethnischen Staatsvolkes bemüht sein müssen. In Demokratien hat dies vorwiegend durch eine möglichst umfassende Beteiligung aller ethnischen Gruppen am Prozess der staatlichen Willensbildung zu geschehen. Für diese Einbindung von nationalen Minderheiten können verschiedene Wege eingeschlagen werden. So kommen etwa die Einbindung in allgemeine Vertretungskörperschaften, die Schaffung von besonderen Beratungs- und Entscheidungsgremien oder Formen von Autonomie in Frage. Hier sollen nun die Maßnahmen positiver Diskriminierung erörtert werden, die den Minderheiten in Rumänien eine parlamentarische Vertretung garantieren. Die Situation in diesem Land ist interessant, weil eine verhältnismäßig hohe Anzahl an Minderheiten mit jeweils sehr unterschiedlichen Bedürfnissen und Interessen hohe Anforderungen

* Mag. *iur.*, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht der Freien Universität Berlin. Für die Durchsicht der englischen Zusammenfassung danke ich Herrn Björnstjern B a a d e.

an den Gesetzgeber stellt. Zudem reichen die Minderheitenrechte besonders weit, wobei allerdings ein dringender Reformbedarf besteht.

A. Hintergrund

Die Art und Weise der politischen Integration von Minderheiten wird durch unterschiedliche Faktoren wie die demografische Situation oder historische Entwicklungen vorbestimmt. Um die politischen Rechte von Minderheiten in Rumänien umfassend würdigen zu können, ist daher zunächst der Kontext, in dem sie stehen, zu betrachten.

1. Struktur der Minderheiten in Rumänien

Laut Zensus von 2002 beträgt der Minderheitenanteil in Rumänien 10,5 %. Die größte Minderheit sind mit 6,6 % die Ungarn, gefolgt von den Roma mit 2,5 %. Die 18 anderen Minderheiten machen zusammen 1,4 % der Bevölkerung aus.¹ Diese Zahlen sind allerdings nicht unkritisch zu betrachten, da es nur möglich ist, sich zu einer einzigen Ethnie zugehörig zu erklären, und verschiedene Studien sprechen mit bis zu 6,9 % von einer weitaus größeren Zahl von Roma in Rumänien.² In anderen südosteuropäischen Ländern wie Serbien³ oder Kroatien⁴ gibt es ähnliche Abweichungen, die – wie in Rumänien auch – besonders durch die Befürchtung, als Roma diskriminiert zu werden, verursacht werden.⁵

Die Siedlungsstruktur der einzelnen Minderheiten ist sehr unterschiedlich. Ungarn und Deutsche leben eher geballt in bestimmten Gebieten. So stellen die Ungarn mit 85 bzw. 75 % die absolute Mehrheit in den Kreisen Harghita und Covasna. Es ist daher verständlich, dass gerade sie Formen von lokaler Autonomie for-

¹ Zu ihnen zählen die Albaner, Armenier, Bulgaren, Deutschen, Griechen, Italiener, Juden, Kroaten, lipowenischen Russen, Polen, Ruthenen, Serben, slawischen Mazedonier, Slowaken/Tschechen, Türken, türkisch-muselmanischen Tartaren sowie die Ukrainer. Ergebnisse der Volkszählung 2002, Vol. 4, Tab. 12, <<http://www.insse.ro/RPL2002INS/vol4/tabele/t1.pdf>> (zuletzt aufgerufen am 5.4.2008).

² Nach einer Erhebung der Nationalen Agentur für Roma und der Weltbank zwischen 3,4 und 4,5 %; National Agency on Roma/World Bank/Dumitru Sandu (2005), Roma Communities Social Map, 13, 57; Nach Horváth/Scacco 6,9 %. Damit wären die Roma auch die größte Minderheitengruppe; Horváth/Scacco, From Unitary to Pluralistic: Fine-tuning Minority Policy in Romania, in: Bíró/Kovács (Hrsg.), Diversity in Action. Local Public Management of Multi-ethnic Communities in Central and Eastern Europe, (2001), 244.

³ Vučić, Serbia, (2008), in: Lantscher/Marko/Petričušić (Hrsg.), European Integration and Its Effects on Minority Protection, 275-295, 280.

⁴ Petričušić, Croatia, (2008), in: Lantscher/Marko/Petričušić (Anm. 3), 167-188, 173 f.

⁵ Milcher/Ivanov, The United Nations Development Programme's Vulnerability Projects, Roma and Ethnic Data, Roma Rights Quarterly, 1/04, 7-13, 8; Vgl. Vučić (Anm. 3), 280.

dern. Für andere Minderheiten wie die Roma, die verstreut im ganzen Land wohnen, stellt sie hingegen keine Lösung dar.

Auch die soziale und wirtschaftliche Lage unterscheidet sich zwischen den ethnischen Gruppen zum Teil erheblich. So verfügen 34 % der über 10-jährigen Roma über keine Schulbildung, aber nur 5 % der Rumänen und 3,6 % der Ungarn sind in der gleichen Situation. Die Akademikerquote beträgt bei den Roma ebenfalls nur 0,17 %, bei den Ungarn aber 4,5 % und bei den Rumänen 7,34 %. Die Deutschen liegen mit einer Akademikerquote von 10,58 % hingegen über dem Schnitt. Durch den niedrigeren Bildungsgrad sind einige Minderheiten kaum in attraktiven Berufsfeldern zu finden. Die Arbeitslosenquote bei den Roma beträgt offiziell 28,5 %, bei den Rumänen hingegen nur 11,5 %.⁶

Untersuchungen von NGOs weisen gar auf eine noch prekärere Lage hin. So erhob die NGO Pro Europa League, dass in der Stadt Târgu-Mureş über 90 % der erwachsenen Roma keine Beschäftigung haben, und in der Gemeinde Valea Rece haben in den letzten 15 Jahren 65 % der Roma ihre Arbeit verloren, ohne eine neue zu finden.⁷ Die Armutsquote unter ihnen ist bedeutend höher und das Armutsrisiko dreimal so groß. Im ländlichen Bereich verfügen sie zusätzlich kaum über Grundbesitz und sind daher Tagelöhner ohne feste Einkommensquelle. Viele wohnen in illegal errichteten Siedlungen. Ca. 50.000 verfügen über keine Dokumente, weshalb sie von allen staatlichen Sozialleistungen ausgeschlossen sind.⁸

Auffallend ist auch der geringe Anteil von Angehörigen einer Minderheit im öffentlichen Dienst. Im Kreis Mureş liegt er z.B. bei nur 20 %, obwohl dort alleine die Ungarn 40 % der Bevölkerung ausmachen. Im gleichen Kreis gehören nur 2 % der Staatsanwälte und 10 % der Richter einer Minderheit an.⁹ Für die Bediensteten von Kreisen und Gemeinden gilt ähnliches. Minderheitenorganisationen und NGOs sprechen daher von einer strukturellen Diskriminierung im öffentlichen Dienst.¹⁰

Aus den geschilderten unterschiedlichen Situationen folgt nun, dass eine Normierung von Minderheitenrechten außerordentlich flexibel sein muss, um den unterschiedlichen Interessenlagen der Minderheiten gleichzeitig gerecht werden zu können. Dies stellt eine große Herausforderung für die Entwicklung und Implementierung von Minderheitenrechten in Rumänien dar.

⁶ Ergebnisse der Volkszählung 2002, Vol. 4, Tab. 19, <<http://www.insse.ro/cms/files/RPL2002INS/vol4/titluriv4.htm>> (zuletzt aufgerufen am 5.4.2008).

⁷ Liga Pro Europa, Shadow Report on the Implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities in Romania, (2005), 15.

⁸ Agenția națională pentru Romi, Public Policies for Roma in Romania 2000-2005, Legislative Framework, Institutions, Programmes, Achievements and Expectations, (2006), 2 f., <http://www.anr.gov.ro/documente/Public_policies_for_Roma_in_Romania_2000_2005_190.pdf> (zuletzt aufgerufen am 6.4.2008); Vgl National Agency on Roma/World Bank/Dumitru Sandu (Anm. 2), 14-32.

⁹ Liga Pro Europa (Anm. 7), 15; Ergebnisse der Volkszählung 2002, Vol. 4, Tab. 12.

¹⁰ Vgl Liga Pro Europa, Discriminarea rasială în județele Arad, Cluj, Harghita, Sibiu și Timiș, (2005), 59 f.

2. Konzepte zur Förderung und zum Schutz von Minderheiten

Mehrheit und Minderheiten vertreten aus ihrer jeweiligen subjektiven Lage heraus unterschiedliche Positionen in Bezug auf die theoretische Konzeption von Minderheitenrechten und deren praktischer Ausgestaltung. Diese konträren Grundauffassungen prägen das Ringen um Minderheitenrechte und deren Reform.

Die offizielle rumänische Politik ist auf die Gewährung von Individualrechten zum Schutz und zur Förderung von Minderheiten gerichtet. Schon fast zwanghaft wird von rumänischer Seite die Anerkennung jeglicher Gruppenrechte abgelehnt, weshalb in Gesetzen, Verordnungen und amtlichen Texten ausschließlich von "Personen, die einer nationalen Minderheit angehören",¹¹ gesprochen wird, und nie von Minderheiten schlechthin. Als Subjekt der Minderheitenrechte werden ausschließlich die einzelnen Angehörigen einer nationalen Minderheit angesehen, diese könnten aber einzelne Rechte gemeinsam wahrnehmen. Minderheitenrechte werden also als ein System von Individualrechten gesehen, die teilweise kollektiv ausgeübt werden.¹² Damit folgt Rumänien der westlichen Grundrechtstradition und der Linie des universellen Minderheitenschutzes. So gewährt etwa auch Artikel 27 IPBPR Angehörigen von Minderheiten bestimmte Rechte, enthält aber keine Gruppenrechte für Minderheiten selbst.¹³

Die Ungarn fordern von der Mehrheit seit Jahrzehnten die Einführung verschiedener Formen von Autonomie, basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip. Dies würde allerdings eine grundlegende Umgestaltung des klassisch zentralistischen rumänischen Staates bedeuten. Daher setzten sich die politischen Vertreter der Ungarn mit ihren Forderungen nach Dezentralisation in gewisser Weise auch für die Interessen der Siebenbürgischen Peripherie gegenüber den zentralistischen rumänischen Eliten ein.¹⁴ Ihr Minderheitenschutzkonzept sieht unter anderem die Anerkennung von kollektiven Rechten vor.¹⁵

¹¹ Vgl. Art. 6 Abs. 1 u. Art. 32 der rumänischen Verfassung (RV) oder Art. 9 und Art. 7 Abs. 1 des Lokalwahlgesetzes (LWG), Gesetz Nr. 67/2004 über die Wahl der Behörden der lokalen öffentlichen Verwaltung, *Legea Nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale*, (M. Of. Nr. 271/2003).

¹² Andreescu, *Națiuni și Minorități*, (2004), 119-121.

¹³ Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, *CCPR Commentary*, (2005), 2. Aufl., 42; Tomuschat, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: Bernhardt/Geck/Jaenicke/Steinberger (Hrsg.), *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, Festschrift für Hermann Mosler, (1983), 954; Human Rights Committee, *General Comment Nr. 23: The Rights of Minorities (Art. 27)*, (CCPR/C/21/Rev.1/Add.5), para. 1, 6; Human Rights Committee, *General Comment Nr. 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), para. 8F; *Ominayak, chef de la bande du lac Lubikon v. Canada*, Communication Nr. 167/1984, (CCPR/C/38/D/167/1984) para. 32.1.

¹⁴ Roger, *Economic Development and Positioning of Ethnic Political Parties: Comparing Post-Communist Bulgaria and Romania*, in: *Southeast European Politics Online*, (2002), 3/1/02, 25f.

¹⁵ Siehe Homepage der UDMR <<http://www.rmdsz.ro>>.

Der Hintergrund für diese unterschiedlichen Grundpositionen könnte sein, dass die Ungarn in der Vergangenheit immer als Gruppe angegriffen und diskriminiert wurden, während die Rumänen als Individuen unter den faschistischen und kommunistischen Regimen gelitten haben. Daher bedeutet für die Ungarn Autonomie auch mehr Demokratie, für die Rumänen aber stellt sie eine Bedrohung für den Staat dar. Letztere wollen nur individuelle Rechte ausbauen, um Minderheiten vor Eingriffen durch den Zentralstaat zu schützen. Die Ungarn hingegen pochen auf Gruppenrechte. Die Haltung der Mehrheit gegenüber den Minderheiten ist auch durch den kollektiven Mythos geprägt, dass es schon von Anfang an eine einheitliche rumänische Nation gegeben habe und die Minderheiten später in "ihr" Gebiet gekommen seien. Dieses Klischee wurde von jeher durch die Eliten der rumänischen Bevölkerung geschürt und ergänzt sich mit dem nationalen Dogma vom einheitlichen Nationalstaat, das auch durch die Verfassung¹⁶ propagiert wird. Von den Eliten der Minderheit wird die Staatsgründung natürlich differenziert betrachtet und u.a. die Ansicht vertreten, dass in Wirklichkeit der rumänische Nationalstaat bei seiner Entstehung die Minderheiten als "jahrhundertealte festgefügte politische Organisation vorgefunden" und sie durch den Akt der Vereinigung als solche anerkannt hat.¹⁷

3. Die rechtliche Sonderstellung der Minderheitenorganisationen

Entsprechend der Grundposition der rumänischen Mehrheit baut der Minderheitenschutz in Rumänien auf Individualrechten auf. Aber nur, wenn sich die einzelnen Angehörigen einer Minderheit in einer Gruppe zusammenschließen, haben sie die Möglichkeit, die später noch genauer beschriebenen Maßnahmen positiver Diskriminierung für sich in Anspruch zu nehmen. Daher ist die rechtliche Regelung der Minderheitenorganisationen sowie deren tatsächliche Nutzung durch die Minderheiten von wesentlicher Bedeutung.

Zunächst gibt es in Rumänien mit einer Ausnahme keine politischen Parteien auf ethnischer Basis.¹⁸ Gleichwohl sind sie aber, anders als etwa in Bulgarien, auch nicht verboten.¹⁹ Vielmehr haben die Organisationen der nationalen Minderheiten

¹⁶ Art. 1 Abs. 1 RV: "Rumänien ist ein souveräner und unabhängiger, einheitlicher und unteilbarer Nationalstaat."

¹⁷ Van Marle/Paul, *Autonomy for Hungarians in Romania: the Pros and Cons of Autonomy for the Hungarian Minority in Transylvania*, in: *Beiträge zur regionalen Geographie*, 47/1998, 231-241, 233 ff.; Philippi, *Die deutsche Minderheit in Rumänien*, Referat beim FUEV-Kongress in St. Moritz (25.05.95), in: *Forum des Evangelischen Freundeskreises Siebenbürgens* (Hrsg.), *Zugänge*, 19/20, 10.

¹⁸ Die Regierung spricht von keinen Parteien, in: *Second Report Submitted by Romania Pursuant to Article 25, para. 1 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ACFC/SR/II(2005)004, 4. Mittlerweile wurde allerdings die Zivile Ungarische Partei als politische Partei gegründet. Mehr dazu unter B. 2.

¹⁹ Art. 11 Abs. 1-4 Bulgarische Verfassung i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Parteiengesetz, *Abl. Nr. 29/1990* zuletzt geändert, *Abl. Nr. 59/1996* u. *59/1998*.

die Rechtsform von Vereinen oder ähnlichen Vereinigungen inne, ohne Parteien nach dem Parteiengesetz (PG) zu sein.²⁰ Zum Zweck der Teilnahme an den allgemeinen Wahlen sind sie aber nach Art. 55 PG und Art. 9 Abs. 6 des Wahlgesetzes (WG)²¹ den politischen Parteien gleichgestellt, sofern das PG nicht eine Ausnahme vorsieht. Dies führt dazu, dass für die Minderheitenorganisationen die teilweise günstigeren Bestimmungen des Vereinsrechtes gelten, sie aber gleichzeitig mit den Rechten politischer Parteien ausgestattet sind. Das rumänische Verfassungsgericht hatte zu klären, ob dies nicht verfassungswidrig ist. Konkret wurde beanstandet, dass Art. 55 WG einen Verstoß gegen den in Art. 16 der rumänischen Verfassung (RV) verankerten Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz darstellen würde. Denn so würde zu Gunsten der Minderheitenverbände, die sich an Wahlen beteiligen, ein spezielles Rechtsregime geschaffen, welches von den sonst für Vereine geltenden Bestimmungen abweiche. Das Gericht stimmte dem insofern zu, dass es zutreffend sei, dass ein spezieller rechtlicher Rahmen für diejenigen Minderheitenverbände geschaffen werde, die sich an den Wahlen beteiligen. Dies stelle aber keinen Verstoß gegen die Verfassung dar, da in ihr selbst vorgesehen ist, dass Minderheitenvereine an den Wahlen teilnehmen. In Art. 62 Abs. 2 RV wird die vorherige Teilnahme an den Parlamentswahlen nämlich als Voraussetzung für den Erhalt eines Mandats als Maßnahme positiver Diskriminierung genannt. Die Gleichsetzung mit den Parteien im Zuge der Wahlen sei folglich im Hinblick auf eine Chancengleichheit der Wahlwerber nötig. Das Gericht bestätigte auch, dass es rechtens sei, wenn sich eine "im Sinne der Vereinigungsfreiheit gegründete Organisation ... in unterschiedlichen rechtlichen Positionen befindet, je nachdem, ob sie sich an den Wahlen beteiligt oder nicht"²²

Zu den konkreten Vorteilen, die sich für Minderheitenorganisationen gegenüber Parteien ergeben, gehört, dass sie vergleichsweise einfach nach den Vorschriften des Vereinsrechtes gegründet und bei jeweiligen Amtsgerichten eingetragen werden können, und eben nicht die strengeren Bestimmungen über die Gründung und Registrierung der Parteien nach dem PG erfüllen müssen.²³ Ebenso wenig können sie, anders als Parteien, wegen Untätigkeit oder andauernder Erfolglosigkeit durch richterlichen Entschluss aufgelöst werden. Zudem gelten die Bestimmungen über die interne Organisation und die Führung der Mitgliederlisten für sie nicht. Die Minderheitenorganisationen sind anders als Parteien auch nicht verpflichtet, nur

²⁰ Gesetz Nr. 14/2003 über die politischen Parteien, Lege Nr.14/2003, lege partidelor politice (M.Of. Nr. 25/2003).

²¹ Gesetz Nr. 35/2008 über die Wahl der Abgeordnetenkammer und des Senates, lege Nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaţilor şi a Senatului şi pentru modificarea şi completarea Legii Nr. 67/2004 pentru alegerea autorităţilor administraţiei publice locale, a Legii administraţiei publice locale Nr. 215/2001 şi a Legii Nr. 393/2004 privind Statutul aleşilor locali (M.Of. Nr. 196/2008).

²² VfG 53/2004 v. 12.02.2004, 2 f.; bestätigend VfG 305/2008 v. 12.03.2008, 2 f., 9 f.

²³ Tănăsescu, Legile electorale, comentarii şi explicaţii, (2004), 80.

politische Ziele zu verfolgen. Außerdem können zu ihren Mitgliedern auch Personen zählen, die nicht wahlberechtigt sind.²⁴

Auch das Wahlgesetz enthält Bestimmungen, die für Minderheitenverbände Begünstigungen im Zuge der Wahl bereithalten. So dürfen sie nach Art. 9 Abs. 11 WG anders als Parteien in mehreren Wahlkreisen mit demselben Kandidaten antreten, dies allerdings nur innerhalb des jeweiligen Wahlbezirks oder gleich mit nur einem einzigen Kandidaten landesweit in allen Wahlkreisen. Das Wahlgesetz enthält darüber hinaus noch viel umfangreichere Maßnahmen positiver Diskriminierung, die weiter unten umfassend behandelt werden.

4. Die Organisationen der Ungarn und Roma

Die Union der Ungarn in Rumänien (UDMR) kann als der Vertreter der Ungarn in Rumänien schlechthin betrachtet werden. Bei Wahlen traten zwar immer wieder auch andere ungarische Organisationen an, keine konnte sich aber gegen die Monopolstellung der UDMR profilieren. Die Ergebnisse, die von den Organisationen bei den Wahlen bisher erzielt werden konnten, entsprachen ungefähr dem jeweiligen Anteil der Ungarn an der Gesamtbevölkerung. Man kann also davon ausgehen, dass fast alle Ungarn in Rumänien auch die UDMR wählen. Seit Ende 2004 ist der Verband mit 22 Abgeordneten (6,6 %) und 10 Senatoren (7,3 %) im Parlament vertreten und stellt 2 EU-Parlamentarier.²⁵ Die UDMR spielt eine wichtige Rolle im politischen Geschehen und hat die Möglichkeit, sich am öffentlichen Leben und an der Gesetzgebung zu beteiligen.²⁶ Der Verband selbst hält sich jedenfalls für einen unverzichtbaren Hauptakteur in der rumänischen Politik.²⁷

1996 beteiligte sich die Union erstmals an einer Koalitionsregierung. Dies führte zu einer neuen Ära der Minderheitenpolitik. Um ihre Forderungen durchzusetzen hat die Union nämlich wiederholt damit gedroht, die Regierung zu verlassen. Dies hätte man in Hinblick auf den EU-Beitritt auch im Ausland nicht gerne gesehen. In den Koalitions- und dem Kooperationsabkommen wurden den Ungarn und den Minderheiten im Allgemeinen sodann zahlreiche Zugeständnisse gemacht.²⁸ Damit ist einer der wichtigsten Faktoren für die politische Integration von Minderheiten in Rumänien nicht rechtlich impliziert, sondern hat sich aus dem Spiel der politischen Kräfte ergeben. Nach 2000 war die UDMR zwar nicht mehr in der Regie-

²⁴ Art. 55 i.V.m. Art. 6 PG, Artt. 10 *lit. e*, 12 Abs. 1, 18 f., 27, 46 Abs. 1 *lit. e u. f*, 47 f. u. 53 PG.

²⁵ Wahlergebnisse 2004 unter <www.bec2004.ro/rezultate.htm> (11.12.2006).

²⁶ So auch Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Second Opinion on Romania, ACFC/OP/II(2005)007, (2005), 4 ff.

²⁷ Vgl. Selbstbeschreibung der Organisation unter <<http://www.rmdsz.ro/desprenoi.php>>.

²⁸ Ram, Romania's Reform through European Integration: The Domestic Effects of European Union Law, (1999), 16, <<http://www.hks.harvard.edu/kokkalis/GSW1/GSW1/20%20Ram.pdf>> (zuletzt aufgerufen am 7.4.2008); Chiribucá/Magyarai, The Impact of Minority Participation in Romanian Government, in: Robotin/Salat (Hrsg.), A New Balance: Democracy and Minorities In Post-communist Europe, (2003), 75 ff.

rung vertreten, hatte jedoch mit dieser ein Kooperationsabkommen abgeschlossen. Seit den letzten Wahlen ist die Union wieder in der Regierung.

In Rumänien bestehen verschiedene unabhängige lokale, regionale und nationale politische Roma-Organisationen. Sie haben sich aber nicht unter einem Dachverband zusammengeschlossen, sondern stehen vielmehr in einem Konkurrenzverhältnis zueinander. Als wichtigster Repräsentant der Roma tritt die Sozialdemokratische Roma Partei (Partida Romilor Social Democrata – PRSD) auf. Das den Roma nach Art. 62 Abs. 2 FV i.V.m. Art. 9 Abs. 1 WG zustehende Mandat fiel bisher immer ihr zu, da sie bei den Parlamentswahlen stets die meisten Stimmen unter den Roma-Organisationen erhielt. Sie regelt in autoritärer Art die externen Beziehungen zu den einzelnen Gemeinschaften. Sie ist aber nicht sehr erfolgreich darin, diese auch zu repräsentieren und die einzelnen Romagruppen untereinander zu vereinen und in die gesamtumänische Gesellschaft zu integrieren. Zahl, Größe und Bestand von anderen Roma-Organisationen fluktuieren stark. Sie können sich durch ihre schlechten Wahlergebnisse nur bedingt auf demokratische Legitimation stützen, sofern sie sich überhaupt an den Wahlen beteiligen. Daher berufen sie sich oft auch auf Formen traditioneller Legitimation, denn zu ihren Führungspersonlichkeiten gehören unter anderem traditionelle Romaführer und religiöse Würdenträger.²⁹ Manche Organisationen scheinen gar nur deshalb zu existieren, um den Interessen einzelner Parteiführer oder Familien, und nicht der Romabevölkerung insgesamt zu dienen. Einige der Führungspersonlichkeiten der Roma scheinen auch relativ unerfahren und inkompetent zu sein. Die Roma selbst sehen ihre Vertreter als desinteressiert, unehrenhaft und manipulativ an. Ihre Unfähigkeit, konsequent ein schlüssiges Programm zu verfolgen, kombiniert mit Korruptionsskandalen und gebrochenen Versprechen haben für Desillusionierung und Politikverdrossenheit gesorgt.³⁰

Die Wahlergebnisse der Roma-Organisationen waren bisher eher mäßig. Alle zusammen konnten bisher nur zwischen 0,59 % und 1,3 % der Stimmen erreichen. Da 2 % der Rumänen in der letzten Volkszählung angegeben haben, Roma zu sein, haben viele von ihnen andere Parteien gewählt oder sind der Wahl ferngeblieben. Die schlechten Ergebnisse bei den letzten beiden Wahlen basieren unter anderem darauf, dass die PRSD mit der Sozialdemokratischen Partei (PSD) jeweils ein Kooperationsprotokoll abgeschlossen hatte. Darin verpflichtete sich die PSD, im Falle eines Wahlerfolges und der Regierungsbeteiligung Schritte für die Verbesserung der Situation der Roma zu unternehmen. Die Romaführer versprachen als Gegenleistung, dafür Sorge zu tragen, dass die Roma die PSD wählen. Aufgrund der starken Hierarchie und traditionellen Strukturen innerhalb der Romagesellschaft wa-

²⁹ So wird zum Beispiel die Organisation "Das Christliche Zentrum der Roma" vom Vorstand einer wichtigen neo-protestantischen Religionsgemeinschaft, dem "König" Florin Ciobaș, geleitet.

³⁰ Bleahu, Political Participation of Roma Minorities From Perspective of Romanian Integration Into European Union, (2005), 7, 16; <<http://www.iccv.ro/romana/conf/conf.liepaja.2005/papers/Ana.pdf>> (23.9.2007); National Democratic Institute for International Affairs, Roma Political Participation in Romania, (2003), 6-8; <http://www.accessdemocracy.org/library/1629_ro_romaparticip_022803.pdf> (22.9.2007).

ren diese sehr diszipliniert, und Wahltagsbefragungen zeigten, dass 80 % der Roma der Aufforderung gefolgt waren.³¹

B. Definitionsproblem

Wer aufgrund der obigen Ausführungen nun eine ausufernde Beteiligung zahlreicher Minderheitenorganisationen an den Wahlen vermutet, irrt. Das Rumänische Wahlgesetz (WG) hält nämlich eine restriktive Legaldefinition für den Begriff nationale Minderheit sowie weitere Einschränkungen bereit. Nach Art. 2 Nr. 29 WG ist eine „nationale Minderheit eine Ethnie, die im Rat der Nationalen Minderheiten vertreten ist“. Dieser wiederum setzt sich aus Repräsentanten jener Minderheiten zusammen, die im Parlament vertreten sind.³² Art. 7 Abs. 1 des Lokalwahlgesetzes (LWG) enthält eine deckungsgleiche Bestimmung.

Mit dieser Definition wurde lediglich der *status quo* fixiert. Eine wirkliche Klärung der zugegebenermaßen schwierigen Frage wurde vermieden. Auch zieht die genannte Definition in Kombination mit den weiteren Bestimmungen der Wahlgesetze weitreichende Folgeprobleme nach sich. Zu diesen gehören Protektionismus und Monopolisierungstendenzen der Minderheitenvertretung, eine unsachgemäße Regelung der Lokalwahlen und eine Missbrauchsanfälligkeit des Systems.

1. Protektionismus und Monopolisierung der Minderheitenvertretung

Die genannte Legaldefinition führt *de facto* zu einer Chancenlosigkeit aller Vereinigungen von Minderheiten, die nicht bereits durch eine Organisation im Parlament vertreten sind.³³ Bei den letzten Wahlen vor 4 Jahren konnte keine von ihnen einen Parlamentsitz erringen. Im Wahlgesetz von 2004 gab es dabei eine inhaltlich gleiche Bestimmung.³⁴ Ebenso werden Organisationen von Minderheiten, die

³¹ Bleahu (Anm. 30), 10.

³² Art. 2 Regierungsbeschluss Nr. 589/2001 betreffend die Errichtung des Rates der Nationalen Minderheiten, Hotărâre Nr. 589/2001 privind înființarea Consiliului Minorităților Naționale, (M.Of. Nr. 365/2001). Der Rat der Nationalen Minderheiten ist ein Konsultativorgan der Regierung. Zu seinen Aufgaben zählen neben der Koordinierung und Unterstützung der verschiedenen Minderheitenorganisationen u. a. die Unterbreitung von Verbesserungsvorschlägen im Bereich der Minderheitengesetzgebung und deren Implementierung. Der Rat erstellt ferner Verteilungsvorschläge für die staatlichen Gelder, die für die Unterstützung der Minderheitenorganisationen vorgesehen sind.

³³ Vgl. u. a. Institutul pentru Politici Publice, The New Electoral Legislation 2004, Discriminatory and Undemocratic Provisions that May Raise Difficulties In the Upcoming Parliamentary Elections, (2004), 1, 3; <http://www.ipp.ro/altmateriale/IPP_RO_Deficiencies_Law_on_Election_2004.pdf> (zuletzt aufgerufen am 25.4.2008).

³⁴ Art. 4 Abs. 1 Gesetz Nr. 373/2004 über die Wahl der Abgeordnetenversammlung und des Senates, Legea Nr. 373/2004 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului (M.Of. Nr. 887/2004).

durch eine andere Vereinigung im Parlament vertreten sind, benachteiligt. Denn Organisationen von Minderheiten, die unter die Definition des Art. 2 Z. 29 WG fallen und bereits im Parlament vertreten sind, können gemäß Art. 9 Abs. 2 WG ohne weitere Voraussetzungen an den Wahlen teilnehmen. Für alle anderen Organisationen gelten hingegen zusätzliche Auflagen, die teilweise kaum zu erfüllen sind.

Bezeichnend ist, dass die parlamentarischen Minderheitenorganisationen selbst auf diese Rechtslage hingewirkt haben. So war es die Fraktion der Minderheiten, die den Gesetzesvorschlag für die Einführung von Beschränkungen für die Teilnahme an den Lokalwahlen eingebracht hat. Das Parlament hat den Vorschlag angenommen und die restriktiven Bestimmungen des Lokalwahlgesetzes auch buchstabengetreu für die Wahl des Abgeordnetenhauses übernommen. Bei der Neufassung des Wahlrechts im März 2008 wurden die alten Bestimmungen beibehalten. Die etablierten Minderheitenorganisationen haben damit die Möglichkeiten, die ihnen durch Maßnahmen positiver Diskriminierung eingeräumt werden, zur Ausschaltung der Konkurrenz bei den Lokalwahlen und zur Errichtung eines landesweiten Monopols für die Vertretung der jeweiligen Minderheit verwendet.³⁵

Inhaltlich sind die zusätzlichen Voraussetzungen folgendermaßen gestaltet: Eine Organisation, die selbst nicht im Rat der Nationalen Minderheiten ist, aber eine ethnische Gruppe vertritt, die dort durch einen anderen Verband repräsentiert ist, kann nur an den Wahlen teilnehmen, wenn sie gemeinnützig ist. Sie muss ferner ein gewisses Mindestmaß an Unterstützung innerhalb der entsprechenden Minderheit nachweisen. Dazu muss sie über mindestens so viele Mitglieder verfügen, wie es 15 % der Angehörigen dieser Minderheit entspricht.³⁶

Ist die benötigte Anzahl von Mitgliedern höher als 20.000, so ist auch nicht mehr als diese Zahl an Mitgliedern nachzuweisen. In diesem Fall müssen sie aber in mindestens 15 verschiedenen Kreisen plus dem Munizipat Bukarest wohnhaft sein, wobei jeweils nicht weniger als 300 Personen pro Kreis bzw. für Bukarest genannt werden dürfen. Mit dem neuen Wahlgesetz 2008 wurde die Grenze von vormals 25.000 Mitgliedern um immerhin 20 % gesenkt. Von der genannten Bestimmung sind aufgrund der Zensusdaten auch weiterhin nur die Organisationen der Ungarn und Roma betroffen.

Ethnische Gruppen die überhaupt nicht im Rat der nationalen Minderheiten vertreten sind, gelten nicht als nationale Minderheiten. Sie fallen nicht unter die Minderheitendefinition der Wahlgesetze, weshalb sie nicht von den Minderheitenbestimmungen profitieren können. Bei Wahlen könnten Angehörige einer solchen Gruppe nur als politische Parteien oder freie Kandidaten antreten.

Zunächst ist an den aufgeführten Regelungen beachtenswert, dass die nötige Unterstützung durch Vorlage von Mitgliederlisten beim Zentralen Wahlbüro zu belegen ist. Nach Art. 9 Abs. 5 WG hat die Liste Namen und Vornamen, Perso-

³⁵ Institutul pentru Politici Publice (2004), *Alegerile locale 2004 o lecție politică*, 59 f., <<http://www.ipp.ro/altmateriale/alegeri%20locale%202004.pdf>> (12.8.2007).

³⁶ Art. 9 Abs. 3 WG.

nenidentifikationsnummer, Geburtsdatum, Wohnsitz, eine Ausweisnummer und die Unterschrift jedes Mitglieds zu enthalten. Hierdurch wird implizit die Zugehörigkeit einzelner Personen zu einer Minderheit offen gelegt und es könnten diesen leider noch immer Nachteile erwachsen.³⁷ Die Gefahr einer Verletzung von Datenschutzrechten ist nicht ausgeschlossen. So wurden etwa Unterschriftenlisten für die Registrierung der Zivilen Ungarischen Partei von rumänischen Nationalisten ins Internet gestellt. Alle Daten sind dabei gut lesbar, nur die Personenidentifikationsnummer und ein Teil der Ausweisnummer wurden verdeckt.³⁸

Es kann zudem zu Druck auf die Angehörigen einer Minderheit kommen, die eine oder andere Organisation zu unterstützen und damit die Zugehörigkeit zu einer Minderheit zu bekennen. Die Bestimmung steht dadurch dem Schutzgedanken des Art. 3 der Rahmenkonvention des Europarates über den Schutz nationaler Minderheiten entgegen. Dieser lautet:

“Jede Person, die einer nationalen Minderheit angehört, hat das Recht, frei zu entscheiden, ob sie als solche behandelt werden möchte oder nicht; aus dieser Entscheidung oder der Ausübung der mit dieser Entscheidung verbundenen Rechte dürfen ihr keine Nachteile erwachsen.”

Auch die Leitlinie Nummer 23 des “Code of Good Practice in Electoral Matters” des Europarates³⁹ besagt, dass Kandidaten und Wähler nicht gezwungen werden sollten, ihre Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit anzugeben.

Auch wird die Geheimheit der Wahl durch Abgabe der Listen zwar nicht verletzt, aber mit mindestens 15 % der Angehörigen einer Minderheit muss ein erheblicher Teil von ihnen seine politischen Präferenzen vorab bekannt geben.⁴⁰ Die derzeitige Methode, mit der eine ausreichende Unterstützung nachzuweisen ist, sollte daher geändert werden. Solange dies nicht geschieht, müssen jedenfalls umfassende Maßnahmen zum Datenschutz ergriffen werden.

³⁷ Vgl. zur Diskriminierung von Minderheiten in Rumänien: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission – Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, (SEK(2006)595), (2006), 14 ff., 46; Commission of the European Communities, Romania May 2006 Monitoring Report, (COM(2006)214 final), (2006), 12. European Commission (2005), Romania 2005 Comprehensive Monitoring Report, (COM(2005)534 final), 19; European Commission against Racism and Intolerance (2005), Third Report on Romania, (CRI(2006)3), 30; Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2005), Second Opinion on Romania, ACFC/OP/II(2005)007, 32, 34.

³⁸ Es ist nicht klar, wer hinter der entsprechenden Seite steht. Laut eigenen Angaben könnte sie demnächst auf Betreiben der Ungarischen Zivilen Union verboten werden. Auch eine Fälschung der Listen scheint nicht ausgeschlossen; <<http://www.partidulcivicmaghiar.com/docs/img/1205433374.jpg>> (7.7.2008).

³⁹ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Code of Good Practice in Electoral Matters, (CDL-AD(2002)23); Der Verhaltenskodex wurde von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates und vom Kongress der Gemeinden und Regionen 2003 ausdrücklich gebilligt.

⁴⁰ Vgl. in Bezug auf die inhaltsgleiche Regelung im Lokalwahlgesetz: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania, (CDL-AD(2004)040), 9.

Zudem wird durch die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Teilnahme an den Wahlen in das Prinzip der Chancengleichheit eingegriffen. Dieses ist im Gleichheitsgrundsatz des Art. 16 Abs. 1 der Rumänischen Verfassung verwurzelt.⁴¹ Es besagt u.a., dass allen Staatsbürgern die in der Verfassung und den Gesetzen enthaltenden Rechte in gleicher Weise zukommen. Insbesondere sollen sich alle gleich am politischen Prozess beteiligen können.⁴² Die Bestimmungen stehen auch im Widerspruch zur Rahmenkonvention des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten. Diese enthält in Art. 4 Abs. 1 einen speziellen Gleichheitssatz. Er verpflichtet dazu, jedem Angehörigen einer Minderheit "das Recht auf Gleichheit vor dem Gesetz und auf gleichen Schutz durch das Gesetz zu gewährleisten. In dieser Hinsicht ist jede Diskriminierung aus Gründen der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit verboten". Die Vertragsparteien sind nach Abs. 2 im Übrigen die Verpflichtung eingegangen "erforderlichenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um in allen Bereichen des ... politischen ... Lebens die vollständige und tatsächliche Gleichheit zwischen den Angehörigen einer nationalen Minderheit und den Angehörigen der Mehrheit zu fördern". Dabei haben sie die besonderen Verhältnisse der Minderheiten zu berücksichtigen. Es ist aber nicht von vornherein unzulässig eine Kandidatur bei Parlamentswahlen an bestimmte Bedingungen zu knüpfen. Es kann verlangt werden, dass die Kandidaten und Gruppen, die zur Wahl antreten, über ein Mindestmaß an Unterstützung und Ernsthaftigkeit verfügen. Dass eine Partei bereits im Parlament vertreten ist, kann als Indiz dafür genommen werden. Die Bedingungen, nach denen andere Organisationen antreten können, dürfen aber nicht so streng sein, dass es zu einem faktischen Wahlauschluss kommt. Hierbei handelt es sich sonst um eine unverhältnismäßige Beschränkung des gleichen aktiven Wahlrechts. Dieses ist wiederum eine spezielle Ausprägung der Gleichheitsgrundsätze. Da es für kleine Minderheitenorganisationen oder nur regional agierende Gruppen sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich ist, 15 % der Angehörigen der Minderheit im ganzen Land bereits vor den Wahlen für sich zu gewinnen, ist dies hier der Fall.⁴³ Erst recht trifft dies im Hinblick auf die Ungarn und Roma zu, da die für sie zusätzlich geltenden Bestimmungen die Kandidatur von nur regional bedeutenden Organisationen unmöglich machen.

Die minderheitenrechtlichen Bestimmungen des Art. 9 WG als Maßnahmen positiver Diskriminierung stellen ferner eine Ausnahme dar. Nur ausnahmsweise und im begrenzten Rahmen kann vom formalen Proportionalitätsprinzip abgerückt werden, um den Zugang von Minderheiten zur Vertretung im Parlament zu för-

⁴¹ Constantinescu/Iorgovan/Muraru/Tănăsescu, *Constituția României revizuită, comentarii și explicații*, (2004), 21.

⁴² Muraru/Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, (2003), Vol. I, Rn. 278.

⁴³ Ähnlich Venice Commission, *Election of Local Public Administration Authorities*, 9-12.

den.⁴⁴ Solch eine Maßnahme positiver Diskriminierung darf nicht zu einer Bevorzugung bestimmter Minderheiten oder Minderheitenorganisationen und zu einer starken Benachteiligung von anderen führen. Dies ist hier der Fall und somit finden die Bestimmungen des Art. 9 Abs. 3 ff. WG keine Deckung mehr in der Ausnahme vom Gleichheits- und Proportionalitätsprinzip.

Die zusätzlichen Voraussetzungen für Organisationen, die nicht bereits im Parlament vertreten sind, sind daher unverhältnismäßig und verfassungswidrig. Ebenso stellen sie eine Verletzung der Pflichten Rumäniens unter Art. 4 der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten dar.

Durch die zusätzlichen Bedingungen wird auch vorweg ein interner Wettbewerb um die Vertretung einer Minderheit unterbunden. Dies ist mit den Prinzipien einer pluralistischen Demokratie nicht vereinbar. Es stellt eine Absage an die Demokratie dar, wenn durch die etablierten Kräfte von oben herab die Entwicklung von politischen Alternativen verhindert wird.⁴⁵ Der politische Pluralismus ist nach Art. 1. Abs. 1 der Rumänischen Verfassung ein oberster Wert, der zu garantieren ist. Seine zentrale Bedeutung spiegelt sich z.B. in Art. 40 Abs. 2 der Verfassung wieder. Er besagt, dass politische Parteien und Organisationen, die sich in ihren Zielen oder Aktivitäten gegen den politischen Pluralismus richten, verfassungswidrig sind. Es mag ein legitimes Ziel sein, eine extreme Zersplitterung des Parlaments zu verhindern.⁴⁶ Die Verfolgung dieses Ziels darf aber nicht zu einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des Pluralismusprinzips führen. Ferner würden auch weniger drastische Mittel zur Verfügung stehen, um eine Fragmentierung des Abgeordnetenhauses abzuwenden. So kann auch erst nach der Wahl, etwa bei der Umrechnung der abgegebenen Stimmen in Mandate, regulierend eingegriffen werden. Es ist also nicht erforderlich, dass bereits die Regeln für die Teilnahme an den Wahlen zu diesem Zweck herangezogen werden.

Die unterschiedlichen Voraussetzungen für eine Kandidatur von Minderheitenorganisationen müssen daher angeglichen werden. Um dies zu erreichen, könnte die Regelung beibehalten werden, dass die im Parlament vertretenen Organisationen ohne weiteres an den Wahlen teilnehmen können. Die Voraussetzungen für die anderen Organisationen sollten jedoch gelockert werden. Dadurch könnte den verfassungs- und menschenrechtlichen Vorgaben am einfachsten genüge getan werden, ohne eine umfangreiche Reform durchführen zu müssen.

2. Inadäquate Bezugnahme auf die nationale Ebene bei den Lokalwahlen

Im Zusammenhang mit der Teilnahme von Minderheitenorganisationen an den Lokalwahlen zeigt sich ein weiteres Problem. Die entsprechenden Bestimmungen

⁴⁴ Vgl. Art. 4 der Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten.

⁴⁵ Anm. 43, 10.

⁴⁶ *Ibid.*

des Lokalwahlgesetzes (LWG)⁴⁷ decken sich nämlich mit den oben beschriebenen Vorgaben für die Parlamentswahlen.⁴⁸ Damit hängen die Voraussetzungen für eine Beteiligung an den Lokalwahlen von der Vertretung im Parlament ab. So können etwa die Organisationen, die im Parlament vertreten sind, gemäß Art. 7 Abs. 2 LWG ohne weitere Beschränkungen Kandidaten aufstellen. Alle anderen haben die gleichen Bedingungen zu erfüllen, als wenn sie an den Wahlen zur Abgeordneten-kammer teilnehmen wollten. Wollte also etwa eine andere Organisation als die bereits im Parlament vertretene Union der Ukrainer in Rumänien (UUR) bei der Wahl eines einzigen Gemeinde- oder Kreisrates antreten, müsste sie eine Zahl von Unterstützern nachweisen, die mindestens 15 % der Angehörigen dieser Minderheit landesweit entspricht. Im konkreten Fall wären so für den Wahlantritt in einem 500-Einwohner-Dorf 9164 Unterschriften nötig.

Noch auffälliger wird die Absurdität der Bestimmungen des Art. 7 LWG, wenn man die für die Ungarn und Roma zusätzlich geltenden Bedingungen über die vorzulegenden Mitgliederlisten betrachtet. Von Organisationen dieser Minderheiten, die nicht im Parlament vertreten sind, müssten 20.000 Unterschriften aus 15 verschiedenen Kreisen gesammelt werden, auch wenn sie zum Beispiel nur Kandidaten für die Wahl eines einzigen Kreisrates oder eines Lokalrates aufstellen möchten. Die Bestimmung des Art. 7 Abs. 4 LWG macht es damit praktisch unmöglich, dass Kandidaten der Roma und Ungarn, die nicht der UDMR bzw. der Sozialdemokratischen Roma Partei angehören und überregional nicht bekannt sind, an den Lokalwahlen teilnehmen können.⁴⁹ Gleiches gilt für Minderheiten, die aufgrund ihrer rein lokalen Bedeutung kein Abgeordnetenmandat nach Art. 9 WG erhalten konnten oder sich nicht an den Parlamentswahlen beteiligt haben. Tatsächlich konnten an den Lokalwahlen 2004 nur jene Minderheitenverbände teilnehmen, die auch gegenwärtig im Parlament vertreten sind.⁵⁰ Bei den Wahlen 2008 konnten zusätzlich jeweils eine zweite Organisation der Ukrainer und Bulgaren antreten sowie die Ungarische Zivile Union als politische Partei.⁵¹

Neben den genannten faktischen Auswirkungen ist die Verknüpfung von lokaler und nationaler Ebene aus weiteren Gründen nicht sinnvoll. Sie berücksichtigt nämlich die strukturelle Situation der Minderheiten nicht, sie verkennt die hohe Bedeutung einer Beteiligung an lokalen Angelegenheiten und die Vorteile einer Dezentralisation unter breiter Einbeziehung aller Minderheitengruppen.

Den Minderheiten steht ein Parlamentssitz nur unter bestimmten Voraussetzungen zu. Es ist daher möglich, dass eine Minderheit nicht in der Lage ist, diese

⁴⁷ Gesetz Nr. 67/2004 über die Wahl der Behörden der lokalen öffentlichen Verwaltung, legea Nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, (M. Of. Nr. 271/2003).

⁴⁸ Siehe Art. 7 LWG.

⁴⁹ Vgl. Andreescu, Ombudspersons for National Minorities, Romania Shadow Report on States' Enforcement of the Framework Convention for the Protection of National Minorities: Januar 2005, 7; <http://www.minelres.lv/reports/romania/PDF_Romania_Ombudspersons.pdf>.

⁵⁰ Wahlergebnisse für die Wahl der Bürgermeister in M. Of. Nr. 592/2004 und für die Lokal- und Kreisräte in M. Of. Nr. 1162/2004.

⁵¹ Endergebnisse der Lokalwahlen in M. Of. Nr. 502/2008.

zu erfüllen, dabei aber auf der lokalen Ebene in einem Gebiet von erheblicher Bedeutung ist oder dort gar die Mehrheit stellt. Gleiches gilt für die nicht dominanten Organisationen einer Minderheit. Aufgrund der Bevorzugung der landesweit stärksten Organisation einer Minderheit sind die Erfolgchancen kleinerer Gruppen innerhalb der heterogenen Minderheiten sehr gering. Gerade solche Gruppen können aber ebenfalls von großer lokaler Bedeutung sein.

Gegen die Anknüpfung an die nationale Ebene spricht auch, dass die Teilhabe auf der lokalen Ebene für die Minderheiten und einzelne ihrer Angehörigen wichtiger sein kann als eine Einbindung in den nationalen politischen Prozess.⁵² Das lokale Umfeld ist insgesamt von erheblicher Bedeutung für den Schutz und die Förderung von Minderheiten. In der örtlichen Gemeinschaft spielt sich das tägliche Leben ab, hier kommen die Einzelnen praktisch in den Genuss von Minderheitenrechten. Aktivitäten zur Wahrung der Identität von Minderheiten, wie Sprach- und Kulturpflege, finden auch fast ausschließlich im kommunalen Bereich statt. Auf dieser untersten Ebene des Staatswesens können die speziellen Bedürfnisse und Probleme der einzelnen Minderheiten eigenständig wahrgenommen und differenzierter und sachnäher behandelt werden als durch die Behörden der zentralen staatlichen Verwaltung. Dezentralisation ist daher auch ein vorzügliches Werkzeug zur politischen Integration nationaler Minderheiten⁵³ in Rumänien.

Zwar enthält das rumänische Lokalverwaltungsrecht Sonderbestimmungen für Gebiete mit hohem Minderheitenanteil,⁵⁴ dies vermag aber die beschriebenen Defizite im Bereich der politischen Teilhabe nicht zu kompensieren. Die Möglichkeit, an der Gestaltung des öffentlichen Lebens auf der Gemeinde- und Kreisebene teilzunehmen, sollte daher nicht von der Vertretung auf nationaler Ebene abhängen. Vielmehr sollten die Bestimmungen des Landeswahlgesetzes überwiegend auf die lokale Ebene abgestimmt sein⁵⁵ und deren Bedeutung für den effektiven Schutz und die Förderung von Minderheiten widerspiegeln.

Verschiedene NGOs haben vor Verabschiedung des neuen LWG auf dessen Mängel aufmerksam gemacht und entsprechende Änderungsvorschläge unterbreitet. Eine Gruppe von Abgeordneten griff diese auf und stellte einen entsprechenden Änderungsantrag. Die zuständige Parlamentskommission hat den Antrag je-

⁵² Anm. 43, 9.

⁵³ B r e m s, Die politische Integration ethnischer Minderheiten, in: Blumenwitz (Hrsg.), Schriften zum Staats- und Völkerrecht, Bd. 62, (1995), 123.

⁵⁴ Das Gesetz über die Lokalverwaltung sieht u. a. für Kreise und Gemeinden mit einem Minderheitenanteil von über 20 % bestimmte Sprachenrechte vor. Die Angehörigen einer Minderheit dürfen sich den Behörden gegenüber ihrer Muttersprache bedienen. Ortschaften und öffentliche Institutionen sind auch in der Sprache der Minderheit auszuschildern und Aushänge von öffentlichem Interesse haben ebenfalls in dieser zu erfolgen. An die Allgemeinheit gerichtete normative Entscheidungen sind auch in der Minderheitensprache zu veröffentlichen. Individuelle Entscheidungen sind auf Anfrage in derselben zuzustellen. In Lokalräten, in denen mindestens 1/5 der Mitglieder einer nationalen Minderheit angehören, kann in Sitzungen auch die Sprache dieser Minderheit verwendet werden. Artt. 17, 43 Abs. 3, 51 u. 90 Gesetz Nr. 215/2001 über die lokale öffentliche Verwaltung, legea Nr. 215/2001 pentru administrație publice locale (M.Of. Nr. 621/2006).

⁵⁵ Vgl. Anm. 43, 9.

doch verworfen und dafür zwei Gründe genannt. Erstens dürfe eine erleichterte Teilnahme an den Wahlen nur den "nationalen Minderheiten" zustehen, ohne dass auch jene Ethnien einbezogen werden, die durch Einwanderung in Rumänien hervorgegangen sind. Zweitens hätten die Organisationen, die im Parlament vertreten sind, den Beweis erbracht, "repräsentativ und stark" zu sein. Diese Begründung ist als oberflächlich und nicht stichhaltig zurückzuweisen.⁵⁶ Selbst wenn man von einer automatischen Teilnahmeberechtigung der Organisationen, die im Parlament vertreten sind, ausgeht, rechtfertigt dies nicht die rechtliche Abschottung gegenüber anderen Verbänden.

Verstärkt werden die negativen Seiten der gesetzlichen Grundlage noch durch die Art, wie sie ausgeführt werden. So wurde nur 21 Tage vor den Lokalwahlen 2004 ein Erlass der rumänischen Regierung mit Formalvorgaben für die Listen veröffentlicht. Es wurde u.a. vorgesehen, dass im Kopf jeweils das Datum der Wahl erscheinen muss. Diese Vorschrift macht an sich schon wenig Sinn, handelt es sich doch um Mitgliederlisten der Organisationen. Die Mitgliedschaft besteht aber nicht nur für den Wahltag und zumindest in der Theorie auch nicht nur, damit sich die Organisation an Wahlen beteiligen kann. Vermutlich wurde er aber ohnehin nur erlassen, um den Zeitrahmen, der den Minderheitenorganisationen für das Sammeln der Unterschriften zur Verfügung stand, zu verkürzen.⁵⁷

Die Folgen sollen an einem Beispiel verdeutlicht werden. Die Ungarische Zivile Union (UCM) wollte bei den Lokalwahlen 2004 antreten und sich als Alternative zur UDMR präsentieren.⁵⁸ Sie legte dem zentralen Wahlbüro (BEC) Listen vor, die mehr als die geforderte Anzahl an Mitgliedern enthielten. Das Wahlbüro hatte die Listen wegen formaler Mängel abgelehnt, u.a., weil das Datum der Wahl nicht vermerkt war. Die UCM erhob gegen diese Entscheidung Berufung und beantragte beim BEC die Rückgabe der Originallisten. Die Idee war, die Listen zu ergänzen, damit sie den Formvorgaben entsprechen. Das BEC lehnte diese Forderung ab. Das mit der Berufung befasste Oberste Gericht für Bukarest entschied, dass eine Berufung gegen die Entscheidung des BEC nicht zulässig sei. Das Gericht gab aber gleichzeitig dem Einwand der möglichen Verfassungswidrigkeit statt und leitete den Fall an das Verfassungsgericht weiter. Dieses entschied aber nicht mehr rechtzeitig vor Ende der Frist für die Aufstellung von Kandidaten. Die UCM legte noch vier Tage vor Ende dieser Frist dem BEC erneut Mitgliederlisten vor, diesmal mit Wahldatum, aber auch diese wurden aus Formgründen nicht akzeptiert.⁵⁹

⁵⁶ Sehr kritisch dazu Institutul pentru Politici Publice (2004), *Alegerile locale 2004 o lecție politică*, 59 f.; <<http://www.ipp.ro/altmateriale/alegeri%20locale%202004.pdf>> (2.3.2007).

⁵⁷ So vermutet Andreescu (Anm. 49), 10 f.

⁵⁸ Anm. 43, 4.

⁵⁹ Neben der UCM lehnte das BEC auch die Kandidatenlisten der Union der Szekler aus Rumänien, des Verbandes der Italiener in Rumänien und der Allianz für die Einheit der Roma ab. Die UCM hatte sich auf die Ablehnung ihrer Kandidatur eingestellt. Ihre Kandidaten für die Bürgermeisterwahlen traten als unabhängige Kandidaten an. NGOs ersuchten das Zentrale Wahlbüro förmlich um Auskunft bezüglich der Zurückweisungen der Kandidaturen und verlangten eine Liste der Organisatio-

Die hinter der UCM stehenden Personen haben 2005 einen neuen Versuch unternommen, indem sie die Gründung ihrer Organisation als politische Partei anstrebten. Diesmal wurde zunächst das Registrierungsverfahren hinausgezögert und dann die Registrierung in erster Instanz abgelehnt. Begründet wurde dies neben Fälschungsvorwürfen damit, dass im Antrag an den Namen der Partei auf Rumänisch (nun Partidul Civic Maghiar) derselbe noch einmal auf Ungarisch angefügt wurde. Dies habe Art. 13 der Rumänischen Verfassung widersprochen, der ausschließlich Rumänisch als Amtssprache vorsieht. Sämtliche schriftlichen Eingaben hätten daher auch ausschließlich auf Rumänisch zu erfolgen. Zwar dürften sich Angehörige einer Minderheit unter bestimmten Voraussetzungen den Behörden gegenüber ihrer Muttersprache bedienen, für den vorliegenden Antrag habe dies aber nicht gegolten.⁶⁰ Das Berufungsgericht entschied anders und hielt dabei fest, dass es sich um eine bilinguale Bezeichnung handle, und eine Übersetzung des Namens ins Ungarische nicht schade.⁶¹ Die Partei konnte daher bei den Lokalwahlen 2008 antreten und im Hinblick auf die dominante Position der UDMR ein respektables Ergebnis erzielen. Ob sie sich allerdings auf Dauer neben dieser etablieren kann, bleibt abzuwarten.⁶²

C. Das Recht auf ein Mandat

Minderheitenorganisationen können sich unter besonderen Bedingungen an den Wahlen beteiligen. Dies ist aber nur eine Vorstufe zum eigentlichen Kern der politischen Integration von Minderheiten. Sie haben nämlich in Rumänien ein verfassungsrechtlich verbrieftes Recht auf parlamentarische Vertretung. Dies ist eine verbreitete und erprobte Methode zur politischen Integration von Minderheiten. Zum Beispiel sind auch in so unterschiedlichen Ländern wie Kosovo, Neuseeland, Jordanien oder Kroatien eine bestimmte Anzahl von Sitzen für Minderheiten vorbehalten.⁶³ Dennoch weist das rumänische System einige Besonderheiten auf und ist nicht frei von Kritikpunkten.

nen, die nicht zur Wahl zugelassen wurden sowie jeweils eine entsprechende Begründung. Das Wahlbüro blieb eine Antwort schuldig. *Andrescu* (Anm. 49), 10 ff.; *Liga Pro Europa* (Anm. 10), 56 f.

⁶⁰ Tribunal Bucureşti, sectia a IV-a civila, Entscheidung Nr. 1 v. 29.1.2008, veröffentlicht in Dos. 40584/3/2007; Zu den Sprachenrechten der Minderheiten siehe Anm. 54.

⁶¹ Entscheidung des Berufungsgerichts Bukarest vom 14.3.2008 (unveröffentlicht), zitiert nach *divers.ro*, <http://www.divers.ro/eveniment_ro?func=viewSubmission&sid=8229&wid=37453> (7.5.2008) und *Burla*, *Uniunea Civica Maghiara a devenit partid in: România liberă*, 15.3.2008, <<http://www.romanalibera.ro/a120128/uniunea-civica-maghiara-a-devenit-partid.html>> (7.5.2008).

⁶² Die zivile Union erhielt 11 Bürgermeister-, 489 Lokalrats- und 19 Kreisratssitze. Die UDMR stellt zum Vergleich 4 Kreisratsvorsitzende, 184 Bürgermeister, 2195 Lokalräte und 89 Kreisräte.

⁶³ Nach Art. 64 Abs. 2 der Verfassung der Republik Kosovo stehen 20 von 120 Parlamentssitzen Minderheitenvertretern zu. Den Maori ist in Neuseeland parlamentarische Vertretung garantiert, Art. 46 Electoral Act, Public Act 1993 Nr. 87. Nach dem Maori Representation Act standen diesen bereits 1867 4 Sitze zu. In Jordanien sind für Beduinen, Christen, Tschetschenen und Tscherkessen Parlamentssitze reserviert, Gesetz Nr. 22/1986 i.V.m. Nr. 15/1993; Abl. Nr. 3398/1986. In Indien steht den

1. Gesetzliche Regelung

Festgeschrieben ist das Recht auf ein Mandat in Art. 62 Abs. 2 der Rumänischen Verfassung, er lautet:

“Die Organisationen der Staatsbürger, die nationalen Minderheiten angehören, die nicht die nötigen Stimmen für die Vertretung im Parlament erreichen konnten, haben jeweils das Recht auf einen Abgeordnetensitz, unter den Vorgaben des Wahlgesetzes.”

Diese Garantie einer formalen Repräsentation im Abgeordnetenhaus ist der zentrale Pfeiler der politischen Integration der nationalen Minderheiten in Rumänien. Dies zeigt sich dadurch, dass sie in der Verfassung verankert ist, wohingegen andere Maßnahmen zur politischen Integration erst auf einer niedrigeren Ebene im Stufenbau der Rechtsordnung angelegt sind. Zu den weiteren Institutionen, die die politische Integration der nationalen Minderheiten fördern sollten, zählen der Rat der Nationalen Minderheiten, das Regierungsdepartement für interethnische Beziehungen und die Nationale Agentur für Roma. Deren rechtliche Ausgestaltung wurde in großem Ausmaß nicht Gesetzen, sondern Regierungsverordnungen überlassen.

Das Verfassungsrecht auf ein Mandat wird durch Art. 9 WG näher ausgeführt. In seinem ersten Absatz nennt er die Voraussetzungen, unter denen die Minderheitenorganisationen einen Vertreter ins Parlament entsenden können, obwohl sie die dafür eigentlich nötigen Stimmen nicht erhalten haben. Die Bestimmung lautet:

“Organisationen von Staatsbürgern, die einer nationalen Minderheit im Sinn von Art. 2 Z. 29 angehören und legal konstituiert sind, und bei den Wahlen nicht wenigstens ein Abgeordneten- oder Senatorenmandat errungen haben, haben gemäß Art. 62 Abs. 2 der wiederveröffentlichten rumänischen Verfassung zusammen Anrecht auf ein Abgeordnetenmandat, wenn sie im ganzen Land mindestens so viele Wählerstimmen erzielt haben, wie es 10 % der Durchschnittszahl der auf Landesebene gültigen Stimmen für die Wahl eines Abgeordneten entspricht.”

Zuerst einmal können also nur Organisationen, die unter die Minderheitendefinition des Art. 2 Nr. 29 WG fallen, ein Mandat erhalten. Eine weitere Voraussetzung ist, dass sie in Einklang mit den Gesetzen gegründet wurden, und somit eine von diesen zur Verfügung gestellte Rechtsform innehat. In Frage kommt hier insbesondere die Gründung als gemeinnütziger Verein oder Kulturstiftung. Die Organisation muss sich auch durch das Aufstellen von Kandidaten an der entsprechenden Wahl beteiligt haben. Dadurch demonstriert sie, ernsthaft an einem Einzug ins Parlament interessiert zu sein.⁶⁴ Schließlich muss die Organisation bei den Wahlen ein bestimmtes Mindestmaß an Unterstützung erfahren haben. Dieses liegt bei 10 % der Stimmen, die bei der Wahl durchschnittlich für den Erhalt eines Ab-

“*scheduled tribes and castes*” auf nationaler und Bundesstaatsebene repräsentative parlamentarische Vertretung zu, Art. 330 u. 332 Indische Verfassung. In Kroatien sind 8 Sitze für Minderheiten reserviert, Art. 19 Verfassungsgesetz über die Rechte der Nationalen Minderheiten, Gbl. 155/02 i.V.m. Art. 16 Wahlgesetz Gbl. 116/99, 109/00, 53/03 u. 69/03.

⁶⁴ Vgl. Tănăsescu (Anm. 23), 80.

geordnetenmandats nötig waren.⁶⁵ Ein Wahlergebnis, das über dieser speziellen Prozenzhürde liegt, wird als Zeichen für eine ausreichende Bedeutung der Organisation und deren demokratischer Legitimation für die Vertretung der entsprechenden Minderheit gesehen. Ein Verband, der nicht über dieses Minimum an Zuspruch verfügt, hat hingegen nicht genügend Rückhalt in der Bevölkerung und kann nicht repräsentativ für diese sein.⁶⁶ 10 % der sonst nötigen Stimmen sind dabei keine zu hohe Hürde. Unschön ist allerdings, dass ihre Erhöhung von vormals 5 % im Zuge der letzten Wahlrechtsreform im Zeichen der allgemeinen Tendenz zu einer Monopolisierung der Minderheitenvertretung durch die im Parlament vertretenen Organisationen steht.

Die zentrale Frage ist allerdings, ob dieses System von reservierten Parlamentssitzen überhaupt mit den Grundrechten, wie sie in der Rumänischen Verfassung und internationalen Menschenrechtsquellen festgeschrieben sind, vereinbar ist. Auch das rumänische Verfassungsgericht hatte sich mit dieser Frage zu beschäftigen. Es galt zu klären, ob die Maßnahmen zu Gunsten der Minderheiten nicht eine Diskriminierung der Mehrheitsbevölkerung darstellen. Ein entsprechender Antrag auf präventive Normenkontrolle wurde im Zuge der letzten Wahlrechtsänderung von 26 Senatoren der nationalistischen Großrumänienpartei eingebracht. Das Gericht stellte in seinem Urteil relativ knapp fest,⁶⁷ dass keine Verletzung des in Artikel 4 der Verfassung festgeschriebenen Gleichbehandlungsgebotes vorliege und das Prinzip der Chancengleichheit gewahrt sei. Als Begründung führte das Gericht an, dass die Verfassung durch Art. 62 selber ein spezielles Regime für die parlamentarische Vertretung der Minderheiten geschaffen hat, welches eben diese Maßnahmen positiver Diskriminierung vorsieht.⁶⁸

Dieser Begründung kann man noch anfügen, dass durch Maßnahmen positiver Diskriminierung ja gerade Chancengleichheit erreicht werden soll. Durch eine leichtere Beteiligung an den Wahlen und den Zuspruch eines Parlamentssitzes kann sichergestellt werden, dass vitale Minderheiteninteressen durch den Gesetzgeber berücksichtigt werden. Ohne die politischen Minderheitenrechte hätten die kleinen Minderheiten hingegen keine Chance, sich am nationalen politischen Prozess zu beteiligen. Zudem dienen die erwähnten Maßnahmen alleine der Erreichung einer tatsächlichen Gleichstellung. Nur zu diesem Zweck, und nur so lange sind sie gerechtfertigt. So besagt auch die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten, dass zwar "... jede Diskriminierung, die auf der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit beruht, verbo-

⁶⁵ Im Schnitt sind bisher für den Erhalt eines Abgeordnetenmandats zwischen 20.000 und 25.000 Stimmen nötig gewesen, die Minderheitenorganisation müssen daher auf 2.000 bis 2.500 Stimmen kommen. Bei den letzten Wahlen konnten alle Minderheitenverbände die bereits zuvor im Parlament waren, diese Grenze überschreiten.

⁶⁶ Ionescu, *Legile electorale pe înțelesul tuturor*, (2004), 48.

⁶⁷ Wenn auch ein anderer Prüfungsgegenstand vorlag, bezog sich das Gericht bei der Prüfung von Art. 9 fast ausschließlich auf das Urteil zu Art. 55 PG (VfG 53/2004 v. 12.02.2004) und wiederholte die darin gemachten Aussagen.

⁶⁸ VfG 305/2008 v. 12.03.2008, 2 f., 9 f.

ten" ist. Gleichzeitig sind die Vertragsparteien aber auch verpflichtet, gegebenenfalls angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um eine volle und effektive Gleichheit zu fördern. Diese Maßnahmen sollen ausdrücklich nicht als diskriminierende Akte gelten.⁶⁹

2. Ein Mandat pro Minderheit

Damit ist aber noch nicht gesagt, dass die konkreten Bestimmungen gänzlich unproblematisch seien. Ganz im Gegenteil, so kann es etwa durch die zunächst einleuchtende Bestimmung, dass verschiedene Organisationen einer Minderheit nur Anspruch auf einen gemeinsamen Sitz haben, in der Praxis zu Problemen kommen.

Die Regelung geht auf Art. 62 Abs. 2 letzter Satz RV zurück, der besagt, dass die Staatsbürger, die Angehörige einer nationalen Minderheit sind, nur durch eine Organisation vertreten sein dürfen. Treten mehrere Organisationen einer Minderheit an, erhält daher nur jene Vereinigung unter ihnen ein Mandat, die bei der Wahl die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte.⁷⁰ Diese Maßnahme ist sinnvoll, um eine noch stärkere überproportionale Repräsentation der kleinen Minderheiten zu verhindern. Anders als die unterschiedlichen Voraussetzungen für die Teilnahme an den Wahlen, behindert sie zudem den internen Wettbewerb um das eine einer Minderheit zustehende Mandat nicht.

Die Umsetzung dieser Normen kann aber zu Problemen führen. So obliegt es dem Staat zu entscheiden, wann verschiedene Minderheitenorganisationen dieselbe Ethnie vertreten. Diese Frage wurde in Bezug auf die Jugoslawen bzw. später Serben und Kroaten, sowie die Tschechen und Slowaken aufgeworfen. Die beiden letztgenannten werden seit 1990 gemeinsam durch die Demokratische Union der Slowaken und Tschechen in Rumänien (UDSCR) im Parlament vertreten. Innerhalb der Organisation bestanden allerdings zwischen den beiden ethnischen Gruppen ernste Spannungen. So sollen die zahlenmäßig stärkeren Slowaken die kleinere Gruppe der Tschechen übertönen. 1996 wurde daher die Union der Tschechen in Rumänien als eigenständige Organisation gegründet. Die UDSCR tritt aber weiter auch als Vertreter der Tschechen auf, da solche nach wie vor zu ihren Mitgliedern zählen. Diesen Standpunkt untermauert die Organisation auch dadurch, dass sie ihren Namen beibehalten hat.⁷¹ Bei den Parlamentswahlen von 2000 erhielt die

⁶⁹ Art. 4 Abs. 1-3 Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten.

⁷⁰ Ionescu (Anm. 66), 48. Vgl. die Entscheidungen der Zentralen Wahlbehörde und die von ihr veröffentlichten Listen über die Mandatsverteilung; für 2004 u. a. Liste der Kandidaten einer Organisation der Nationalen Minderheiten, die ein Abgeordnetenmandat erhalten haben, Anhang 3 zum Protokoll über das Ergebnis der Wahl für das Abgeordnetenhaus; Lista candidatiilor organizatiilor cetatenilor apartinand unei minoritati carora li s-a repartizat un mandat de deputat, anexa 3 la proces-verbal privind rezultatul alegerilor pentru Camera Deputatilor, (M.Of. Nr. 1162/2004).

⁷¹ Alioinescu, Parliamentary Representation of Minorities in Romania, in: Southeast European Politics, 5 (2004), 60, 69 f.

Union der Tschechen 1.539 Stimmen und konnte damit die spezielle Prozenzhürde für Minderheiten überschreiten. Die UDSCR hatte aber insgesamt mehr Stimmen erhalten.⁷² Das Zentrale Wahlbüro entschied daher⁷³ unter Berufung auf Art. 4 Abs. 2 WG a.F. i.V.m. Art. 62 Abs. 2 RV, dass nur die UDSCR ein Mandat erhält, weil sie unter den Organisationen, die die Tschechen vertreten, die meisten Stimmen erhalten hat.

Solange also die UDSCR behauptet, beide Gruppen zu vertreten, werden die Tschechen keine Möglichkeit haben, einen eigenen Vertreter ins Parlament zu senden. Aufgrund der Tatsache, dass es mehr Slowaken als Tschechen in Rumänien gibt, scheint es auch unwahrscheinlich, dass eine Organisation der Tschechen mehr Stimmen als die UDSCR bei der Wahl erzielen wird. Aber selbst wenn, wären dann die Slowaken nicht mehr im Parlament vertreten.

3. Missbrauch

Die Praxis hat gezeigt, dass die dargestellten Regelungen missbrauchsanfällig sind. So kam es in der Vergangenheit wiederholt vor, dass Einzelne sich die Vertretung einer Minderheit angemaßt haben, indem sie entweder eine eigentlich nicht existierende Minderheit neu ins Leben riefen, bedenkliche Methoden zum Stimmenfang anwendeten, oder der Minderheit gar nicht angehörten, die sie angeblich vertraten. Diese Praktiken können als Missbrauch von Minderheitenrechten angesehen werden.

Der wohl spektakulärste Fall ist jener von Vasile Savu. Sein Vorgehen war mit ein Grund für die Einführung einer Legaldefinition für den Begriff nationale Minderheit. Savu war der Vorsitzende der größten Minenarbeitergewerkschaft und gründete wenige Monate vor den Wahlen 2000 den Kulturverband der slawischen Mazedonier in Rumänien (ACMSR). Die Minderheit der Mazedonier erschien im Zensus von 1992 nicht, 2002 gaben dann 751 Rumänen an, der Minderheit der slawischen Mazedonier anzugehören. Bei den Wahlen erhielt der Verband 8.809 Stimmen und Savu wurde auf Basis der positiven Diskriminierung ein Mandat zugesprochen. Savus Rolle bei der strafrechtlichen Verfolgung von Miron Cosma, dem Rädelsführer bei den Märschen der Minenarbeiter auf Bukarest in den 1990er Jahren, und die Unterstützung durch die Bergleute gelten als Grund für seinen Wahlerfolg.⁷⁴

⁷² Wahlergebnisse, in: M.Of. Nr. 627/2000.

⁷³ BEC, Protokoll über die Ergebnisse der Wahl vom 26. November für den Senat und das Abgeordnetenhaus, Procece-verbale privind rezultatul alegerilor din 26 noiembrie pentru Senat și Camera Deputaților (M.Of. Nr. 641/2000).

⁷⁴ Cosma ist Mitglied der nationalistischen Großrumänien-Partei und war der Anführer der Bergarbeiter bei ihren Märschen auf Bukarest, bei denen sie Anfang der 90er Jahre gewaltsam Proteste von Studenten und Oppositionellen aufgelöst hatten. Damit hatten sie auch die erste demokratische Regierung zu Fall gebracht. Sie handelten dabei mit Zustimmung, vermutlich auch auf die Bitte von Präsident Ilescu hin. 1999 war Cosma wieder führend an gewaltsamen Protesten der Bergleute beteiligt. Wegen dieser Ereignisse wurde er, basierend auf der Aussage von Savu, wegen Untergrabung

Nachdem ihm das Mandat zuerkannt wurde, gab sogar Mazedonien jegliche diplomatische Zurückhaltung, sich in interne Angelegenheiten einzumischen auf, legte offiziell Protest ein und verlangte Nachforschungen. Obwohl es offensichtlich war, dass es die ethnische Gruppe der slawischen Mazedonier in Rumänien gar nicht gab, konnte aufgrund der damals geltenden Rechtslage nichts unternommen werden. Daher wurde Savu im Februar 2001 nach einem Einspruchsverfahren durch den Rechtsausschuss des Parlaments im Amt bestätigt. 2004 trat er wieder zur Wahl an und die Union erhielt 9.595 Stimmen. Das Abgeordnetenmandat ging allerdings nicht an Savu, da der Verband der Mazedonier in Rumänien (AMR) von 155 Personen mehr gewählt wurde und die zentrale Wahlbehörde davon ausging, beide Organisationen würden dieselbe Minderheit, nämlich die Mazedonier, vertreten. So erhielt die AMR das Mandat zugesprochen.⁷⁵

Ähnlich ging Gheorghe Firczak vor, der 1996 als Kandidat der Freien Demokratischen Ungarischen Partei bei der Senatswahl antrat, aber nicht genug Stimmen für ein Mandat erhielt. In der Folge wurde er für die Sozialdemokratische Partei aktiv. Als er sich dort nicht ausreichend profilieren konnte, gründete er schließlich die Kulturunion der Ruthenen in Rumänien (UCRR). Nach den Wahlen von 2000 konnte er aufgrund der Tatsache, dass die einschränkende Definition des Art. 4 Abs. 1 WG noch nicht existierte, ein Mandat für die Vertretung der Ruthenen erhalten. Bei den Wahlen von 2004 fielen die Ruthenen dann unter den Begriff einer nationalen Minderheit und Firczak blieb weiter für die UCRR im Parlament.⁷⁶

Durch diese Fälle wird deutlich, dass die 2004 in das Wahlgesetz eingeführte Legaldefinition für die Zukunft Missbrauch verhindern sollte und kann. Andererseits werden durch sie aber auch jene geschützt, die das System bereits zuvor ausgenutzt haben. Eine neuerliche Nachbesserung ist daher nötig. Eine Chance dazu hätte das neue Wahlgesetz von 2008 geboten. Sie wurde aber nicht genutzt, sondern man übernahm die bestehende Definition. Neu eingeführt wurde aber die Bedingung, dass Minderheitenorganisationen, die nicht schon im Parlament vertreten sind, sich nur an den Wahlen beteiligen können, wenn sie gemeinnützig sind. Dieser Zusatz könnte zu einer noch weitergehenden Monopolisierung der Minderheitenvertretung führen. Die Bestimmung könnte nämlich als Grundlage für einen Ausschluss von Wahlalternativen zu den etablierten Organisationen dienen. Andererseits eröffnet sie auch die Möglichkeit dem Missbrauch von Minderheitenrechten einen Riegel vorzuschieben. So könnte Vereinigungen, die offensichtlich nicht den Interessen einer Minderheit dienen, der gemeinnützige Charakter abgesprochen und ihnen eine Beteiligung an den Wahlen versagt werden. Die Verbände, die bereits im

der Staatsgewalt zu 18 Jahren Haft verurteilt. Eine der letzten Amtshandlungen von Präsident Ilescu war es jedoch, ihn 2004 zu begnadigen. Savu wurde später selbst wegen Korruption, Betrug, Geldwäsche und weiterer Vergehen strafrechtlich verfolgt. Ausführlich dazu Oancea, *Mythen und Vergangenheit, Rumänien nach der Wende*, Dissertation, (2005), 165; Ferraru, *Fostul lider sindical Vasile Savu va fi judecat pentru modul in care a cheltuit banii minerilor*, in: *Gardianul* vom 3.5.2006, 2.

⁷⁵ Alionescu (Anm. 71), 70 f.; Andreescu (Anm. 49), 16 f.

⁷⁶ *Ibid.*

Parlament sitzen, würde dies allerdings nicht berühren. Denn sie können nach Art. 9 Abs. 2 WG jedenfalls bei den Wahlen antreten.

Die Vertretung von Minderheiten scheint zudem eine Alternative für sonst erfolglose Politiker zu sein. So gründete neben Firczak Ion Vela die Demokratische Vereinigung der Kroaten, nachdem er auf der Liste der Sozialdemokraten (PSD) zu weit unten stand, um ins Parlament einziehen zu können. Genauso trat der ehemalige Präfekt von Bukarest, Mihai Florin Lucian, für den neu gegründeten Bulgarischen Kulturverband an, nachdem er einen schlechten Listenplatz bei der PSD zugeteilt bekommen hatte.⁷⁷

Ferner wenden manche Minderheitenorganisationen bedenkliche Methoden an, um Wählerstimmen von außerhalb der ethnischen Gruppe zu erhalten. So konnte die Union der Kroaten in Rumänien (UCR) Stimmenzuwächse verbuchen, die in keiner Relation zu dem Anteil der Kroaten an der Gesamtbevölkerung stehen. Die Union erhielt bei ihrem ersten Wahlantritt 1996 nur 486 Stimmen. 2000 erreichte die UCR dann 11.084 Stimmen, was einer Steigerung um das 23-fache entspricht. Damit konnte sie in das Abgeordnetenhaus einziehen, sich aufgrund der Bestimmung des Art. 4 Abs. 3 WG ohne weitere Voraussetzungen an den Wahlen von 2004 beteiligen und wieder einen Abgeordneten ins Parlament entsenden. An den Wahlen von 2004 beteiligten sich auch noch zwei weitere Organisationen der kroatischen Minderheit, die zusammen auf 7.769 Stimmen kamen. Bei der Volkszählung von 2002 hatten sich allerdings nur 6.786 Personen zur kroatischen Minderheit zugehörig erklärt.⁷⁸ Der überraschende Erfolg der Kroaten mag dadurch begründet sein, dass Mitglieder der Union neben der rumänischen auch auf einfachem Weg die kroatische Staatsbürgerschaft erhielten. Dadurch konnten sie in Kroatien leben und arbeiten, was besonders während der Rezession, die das Land zwischen 1997 und 1999 hart traf und sich auch 2000 noch negativ auf die Lebensumstände in Rumänien auswirkte, von großem Vorteil war. In der Vergangenheit konnten Inhaber von kroatischen Pässen auch leichter in das Schengengebiet einreisen. Aus diesen Gründen wollten viele Rumänen, die nicht ethnische Kroaten waren, Mitglieder der Union werden und wählten sie. Bei weiteren Organisationen wie jenen der Albaner, Armenier, Bulgaren, Griechen, Italiener, Polen, Ruthenen und Makedoniern besteht ebenfalls ein großes Missverhältnis zwischen ihrer Zahl laut Volkszählung und den Stimmen, die sie bei der Wahl erhalten haben. Nun könnten die Zahlen der Volkszählung einfach falsch sein, und/oder die Organisationen wurden überwiegend von Personen gewählt, die nicht der jeweiligen Minderheit angehören.⁷⁹

⁷⁷ Alionescu (Anm. 71), 68; Andreescu (Anm. 49), 17.

⁷⁸ Wahlergebnisse 1996 unter <<http://www.kappa.ro/guv/bec/r-dep.html>> (11.12.2006); Wahlergebnisse 2000 in M.Of. Nr. 627/2000; Wahlergebnisse 2004 unter <www.bec2004.ro/rezultate.htm> (11.12.2006); Ergebnisse der Volkszählung 2002, Vol. 4, Tab. 12, <<http://www.insse.ro/RPL2002INS/vol4/tabele/t1.pdf>>.

⁷⁹ Eingehend dazu Alionescu (Anm. 71), 70 f.

Letzteres stellt an sich kein rechtliches Problem dar. Dem Gesetzgeber stand bei der Schaffung der Minderheitenrechte ein breiter Ausgestaltungsspielraum zu. Er hat sich für eine Einbindung der Minderheitenorganisationen in die allgemeinen Vertretungskörperschaften entschieden. Dazu hat er ihnen die Beteiligung an den Wahlen erleichtert und für sie Sitze im Abgeordnetenhaus reserviert. Es ist der Wille des Gesetzgebers, dass die Minderheitenorganisationen im Zuge der Wahlen wie politische Parteien behandelt werden.⁸⁰ Sie können daher auch wie diese von jedermann gewählt werden. Wäre etwas anderes gewollt oder erwünscht, hätte man sich für einen anderen Weg zur Einbindung der Minderheiten entscheiden können.⁸¹

Aus einem nicht nur juristischen Blickwinkel heraus sind aber die Methoden zum Stimmenfang innerhalb der Mehrheitsbevölkerung zu kritisieren. Ferner wurde den Abgeordneten der kleinen Minderheiten der Einzug ins Parlament über die Maßnahmen positiver Diskriminierung nur zum Zweck der Förderung der politischen Integration der Minderheiten ermöglicht. Die genannten Entwicklungen können aber dazu führen, dass diese Abgeordneten die Interessen der entsprechenden Minderheit nicht, oder nicht mehr überwiegend vertreten. Für fast alle oben erwähnten ethnischen Gruppen sind zudem noch andere, weniger erfolgreiche Organisationen um das Mandat nach Art. 9 WG angetreten. Da diese Vereinigungen aber zumeist weniger erfolgreich waren, wurde ihnen das Mandat von jenen, die nur vorgeblich die Minderheit vertreten, quasi weggeschnappt.

4. Keine proportionale Vertretung

Die kleinen Minderheiten sind im Parlament stark überproportional vertreten. Sie machen zusammen gerade einmal 1,4 % der rumänischen Bevölkerung aus, haben aber bei den letzten Wahlen insgesamt 17 Mandate erhalten, was 5,12 % entspricht. Im Fall der kleinsten ethnischen Gruppen ist das Missverhältnis noch ausgeprägter. So gibt es laut letzter Volkszählung nur 226 Ruthenen in Rumänien. Ihre Organisation erhielt bei den Wahlen immerhin 2871 Stimmen, was 0,0285 % entspricht. Da sie damit knapp die spezielle Prozenzhürde des Art. 4 Abs. 2 WG überschritten hatte, konnte sie einen Abgeordneten ins Parlament senden, dessen Mandat 0,30 % der Sitze ausmacht.

Das Wahlrecht blendet auch die teilweise großen zahlenmäßigen Unterschiede zwischen den einzelnen Minderheiten aus. So sind die 60.000 Deutschen, deren Organisation mit 36.166 Stimmen immerhin 12-mal soviel Zuspruch erhielt wie die der Ruthenen, ebenfalls nur mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten, ganz

⁸⁰ Vgl. Art. 55 des Parteiengesetzes und Art. 9 Abs. 6 des Wahlgesetzes.

⁸¹ Systematischer Überblick über Methoden zur politischen Integration von Minderheiten bei Brems (Anm. 53), 129 ff.

zu schweigen von den 0,5 bis 1,5 Millionen rumänischen Roma, die als einzige Minderheit im Parlament unterrepräsentiert sind.⁸²

Eine Möglichkeit zur Eindämmung dieser Missverhältnisse wäre, kleinen Minderheiten nur einen gemeinsamen Parlamentssitz zuzusprechen. Kroatien hat zum Beispiel diesen Weg gewählt. Die Serben erhalten dort drei Sitze, die Ungarn, Italiener und die Tschechen/Slowaken jeweils einen. Die beiden anderen Minderheitenabgeordneten werden von den restlichen Minderheiten in zwei Gruppen gewählt. Die Organisation mit den meisten Stimmen unter ihnen erhält dabei das Mandat.⁸³ Der Abgeordnetensitz könnte aber auch turnusmäßig wechseln, oder die Abgeordneten könnten durch den Rat der nationalen Minderheiten gewählt werden. Bei letzterer Variante wäre allerdings mangels direkter Legitimierung durch das Volk ein Demokratiedefizit zu verzeichnen.

5. Wenig Bedeutung für die Roma und keine für die Ungarn

Neben dieser Unterrepräsentanz sind die Maßnahmen positiver Diskriminierung aufgrund der besonderen Situation der Roma für diese von geringerer Bedeutung als für andere Minderheiten. Mit einer groben Verallgemeinerung könnte man auf den Punkt bringen, dass die Situation der Roma in Rumänien prekär ist und ihre politische Vertretung ineffizient. Dabei besteht ein Zusammenhang zwischen der sozialen Randstellung der breiten Masse der Roma und dem schwachen Vermögen sich am politischen Prozess zu beteiligen.⁸⁴ Aufgrund eines Mangels an technischen Möglichkeiten, Professionalität und Knowhow können sie die formal bestehenden Mechanismen für eine Konsultation und Einbindung, wie das Mandat, nicht effektiv nutzen.⁸⁵ Für die Roma ist daher zunächst eine Ausbildung von Eliten besonders wichtig, damit diese für die marginalisierte Mehrheit der ethnischen Gruppe eintreten können. Wirklich funktioniert hat dies bisher nicht, eine moderne Elite in den Romagemeinschaften fehlt und den Spitzen der politischen Organisationen mangelt es insbesondere an Managementqualitäten.⁸⁶

Des Weiteren kann der einzelne Abgeordnete der Roma, der das Mandat nach Art. 9 Abs. 1 WG zugesprochen bekommt, nur schwerlich als Sprecher aller Roma gelten. Dafür ist alleine schon die Zahl der Stimmen, mit denen er ins Parlament gewählt wird, gemessen an der Größe der Minderheit zu gering. So erhielt die stimmenstärkste Romaorganisation bei den letzten Wahlen 0,55 % aller Stimmen. Die Minderheit macht aber zumindest 2,5 % der Bevölkerung aus. Ebenfalls zu be-

⁸² S. Anm. 3.

⁸³ S. Anm. 4, 174.

⁸⁴ Mişcoiu, Is There a Model for the Political Representation of the Romanian Roma?, Conference New Frontiers in Europe, Universitatea Babeş-Bolyai/ Cluj-Napoca, (2006), 3 f.

⁸⁵ Decker/Ossian, Enhancing Minority Governance in Romania, the Romanian Draft Law On the Status of National Minorities, a Consultation With Civil Society, ECMI Roundtable for Civil Society Organizations, Sinaia/Romania 16.-17. April 2005, (ECMI report 55), (2005), 6.

⁸⁶ Mişcoiu (Anm. 84), 3 f.

rücksichtigen sind das geringe Vertrauen der Roma in ihre Politiker sowie das geringe politische Interesse und Politikverdrossenheit.⁸⁷

Für die größte nationale Minderheit in Rumänien, die Ungarn, spielt das beschriebene System von reservierten Parlamentssitzen hingegen keine Rolle. Sie machen 6,6 % der rumänischen Staatsbürger aus und sind schon aufgrund dieses Wählerpotenzials seit den ersten freien Wahlen angemessen im Parlament vertreten. Ihre Dachorganisation, die UDMR, konnte die normale Prozhürde stets überspringen und aus eigener Kraft ins Parlament einziehen. Dabei kommt ihr auch zugute, dass ihre politische Vertretung faktisch in den Händen eines einzigen Verbandes konzentriert ist, und somit keine Mandate an Kleinstorganisationen verloren gehen.

6. Geringe Aktivität der Minderheitenvertreter

Betrachtet man die Statistiken über die Tätigkeiten der einzelnen Abgeordneten fällt auf, dass sich die Minderheitenvertreter, die über Art. 9 WG ein Mandat erhalten haben, wenig am Parlamentsgeschehen beteiligen. So sind sie etwa im Schnitt bei nicht einmal der Hälfte der Sitzungen anwesend. Bei zwei Abgeordneten sind es gar nur 23 %. Der Gesamtdurchschnitt beträgt dabei immerhin 60 %.⁸⁸

Die Minderheitenvertreter beteiligen sich in Folge bedeutend weniger aktiv an den Plenarsitzungen. Sie melden sich etwa durchschnittlich nur halb so oft zu Wort wie die Abgeordneten der UDMR. Der Abgeordnete der Mazedonier hat sich gar außer bei Ablegung des obligatorischen Amtseides nur ein einziges Mal zu Wort gemeldet, und der Vertreter der Roma zählt mit 7 Äußerungen insgesamt zu den Schlusslichtern. Die Abgeordneten der kleinen Minderheiten brachten zudem sehr wenige Gesetzesvorlagen ein, die auch kaum angenommen wurden.⁸⁹

Die Zahlen zeigen, in welchem geringem Ausmaß die nicht ungarischen Minderheiten ihre Interessen tatsächlich über eine parlamentarische Einbindung geltend machen und durchsetzen können.⁹⁰ Die geringe Beteiligung am Parlamentsgeschehen wird dabei nicht durch die gesetzlichen Bestimmungen verursacht, sie lässt aber an deren Sinnhaftigkeit zweifeln. Die Maßnahmen positiver Diskriminierung können nämlich nur ein hohes Maß an Effektivität entfalten, wenn sie auch ausgeschöpft

⁸⁷ Siehe dazu oben unter A. 4.

⁸⁸ Beobachtungszeitraum 6.2.2006 - 28.6.2007; Statistik des Parlaments unter <<http://www.cdep.ro/pls/parlam/structura.de?par=A>> und des Institutul pentru Politici Publice unter <www.ipp.ro/cummuncescparlamentarii>.

⁸⁹ Beobachtungszeitraum 17.12.04 - 28.6.07; Die Mitglieder der Minderheitenfraktion haben sich durchschnittlich 24 Mal zu Wort gemeldet, die der UDMR 40 Mal, die 22 parteilosen Volksvertreter 31 Mal. Die Abgeordneten der Minderheitenfraktion beteiligten sich zudem im Schnitt an 7,8 Gesetzesvorlagen, die der UDMR an 12, die der konservativen Partei an 24. Da die UDMR zurzeit an der Regierung beteiligt ist, haben ihre Gesetzesvorlagen auch eher Aussicht auf Erfolg. Ein Vergleich mit den großen Parteien oder dem Parlamentsdurchschnitt scheint aufgrund der unterschiedlichen Fraktionsstärke und zugewiesenen Redezeit nicht angebracht.

⁹⁰ Vgl. Liga Pro Europa (Anm. 7), 16.

werden. Nun sind zwar nicht alle Minderheitenvertreter gleich inaktiv, einzelne Abgeordnete können isoliert im Parlamentsalltag aber nur wenig für ihre ethnische Gruppe erreichen. Vielmehr brauchen sie dazu die Unterstützung aller Abgeordneten der Minderheiten, um sich als geschlossener Block gegenüber den größeren Fraktionen Gehör verschaffen zu können.

D. Die Minderheitenfraktion

Der Gesetzgeber hat ebenfalls erkannt, dass ein Mandat alleine noch keine wirksame politische Beteiligung bedeutet. Die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses (GO)⁹¹ enthält daher eine weitere Sonderbestimmung zugunsten der Abgeordneten der kleinen Minderheiten.

Laut Art. 12 Abs. 1 GO haben Fraktionen nämlich aus mindestens zehn Abgeordneten zu bestehen. Diese müssen bei der Wahl auf der gleichen Liste angetreten sein, oder sie gehören derselben politischen Allianz oder Wahlbündnis an. Art. 12 Abs. 5 trifft für die Mandatare der Minderheitenorganisation davon eine Ausnahme. Sie können sich zu einer gemeinsamen Fraktion zusammenschließen, obwohl sie auf unterschiedlichen Listen angetreten sind. Einzige Voraussetzung ist, dass sie ihr Mandat als Maßnahme positiver Diskriminierung nach Art. 9 Abs. 1 WG erhalten haben. Die Abgeordneten der kleinen Minderheiten könnten daher keine gemeinsame Fraktion mit den Ungarn bilden, die aus eigener Kraft ins Parlament einziehen können.

Zu den Vorteilen der genannten Möglichkeit zählt, dass sich die Minderheitenvertreter als Mitglieder einer Fraktion mit allen Rechten ausgestattet an der Ausschussarbeit beteiligen können. Die Besetzung der Ausschüsse wird nämlich durch die parlamentarischen Gruppen vorgeschlagen und durch deren Vorsitzende mit Rücksicht auf eine proportionale Vertretung bestätigt. Zudem können sie als Fraktion Wahlvorschläge z.B. für den Präsidenten und die Vizepräsidenten des Abgeordnetenhauses unterbreiten. Die Gruppen können auch eine Änderung der Tagesordnung beantragen, Abänderungsvorschläge einbringen oder über ihren Vorsitzenden die Überprüfung der Quoren beantragen. Zudem haben die Fraktionen Anspruch auf adäquate Zuteilung von Räumlichkeiten, Personal u.ä. aus dem Budget des Abgeordnetenhauses.⁹²

Die 18 Vertreter der nicht ungarischen Minderheiten haben sich daher zu einer gemeinsamen "Fraktion der Minderheiten" zusammengeschlossen. Ihre Abgeordneten sind einfache Mitglieder und Vorsitzende in verschiedenen Ausschüssen und Gremien. Die UDMR hat im Abgeordnetenhaus wie auch im Senat stets eine eigene Fraktion gebildet. Diese Situation entspricht damit jener im kroatischen Parla-

⁹¹ Entscheidung Nr. 8/1994 der Abgeordnetenkammer über die Annahme der Ordnung des Abgeordnetenhauses, Hotărâre pentru aprobarea Regulamentului Camerei Deputaţilor, (wiederveröffentlicht in: M.Of. Nr. 35/2006).

⁹² Muraru/Tănăsescu (Anm. 42), Rn. 747.

ment. Auch dort haben die kleineren Minderheiten aufgrund von Sonderbestimmungen eine Minderheitenfraktion bilden können, wohingegen die größte ethnische Gruppe, die Serben, ihren eigenen Parlamentsclub haben.⁹³

E. Reform?

1. Eine unendliche Geschichte

Seit Anfang der 1990er Jahre wurden verschiedene Entwürfe für ein Minderheitengesetz ins Parlament eingebracht.⁹⁴ Sämtliche Versuche scheiterten aber spätestens bei der Abstimmung.⁹⁵ Der Knackpunkt dabei ist, dass die Ungarn keine Lösung ohne Territorialautonomie oder Formen der Kulturautonomie und Anerkennung von kollektiven Rechten billigen werden. Unter den politischen Parteien kann aber gerade dafür nicht die nötige Mehrheit gefunden werden.⁹⁶ Zuletzt wurde die Einführung von Kulturautonomie durch die Sozialdemokraten und die Großrumänienpartei mit der Begründung abgelehnt, dass es sich bei dieser "tatsächlich um eine politische Autonomie handelt, die den Boden für eine Föderalisierung Rumäniens ebnet".⁹⁷ Die vom Zentralismus geprägte rumänische Verfassung macht diese aber unmöglich und jeder Ansatz hin zur Autonomie wird als Angriff auf die territoriale Integrität des Staates angesehen.⁹⁸ Dabei wird freilich die grundlegende Unterscheidung zwischen Territorial- und Kulturautonomie ignoriert. Es scheint fast so, dass alleine die Erwähnung des Wortes Autonomie jeden Reformvorschlag von vornherein zum Scheitern verurteilt.

⁹³ Petričušić (Anm. 4), 175.

⁹⁴ Darunter mehrere Entwürfe des Rates der Minderheiten, der UDMR, der Parlamentsfraktion der Minderheiten und des Demokratischen Forums der Deutschen in Rumänien; Alle Entwürfe bis 1998 in Nastase, Documenta Universales II, drepturile Persoanelor aparținând Minorităților Naționale, Reglementări în dreptul românesc 1989-1998, Bd. 4, 718-789.

⁹⁵ Ausführlich Decker/McGarry, The Romanian Draft Law On the Status of National Minorities: Issues of Definition, NGO Status and Cultural Autonomy, ECMI Roundtable for National Minority MPs and the Council of National Minorities, Sinaia 17.-19. März 2005, (2005), 5; <http://www.ecmi.de/download/Report_54.pdf>, (20.9.2007); Minorities' Statute Delayed Until Fall, Divers Bulletin (english ed.) Nr. 221 v. 10.7.2006; Absentele deputatilor blocheaza din nou dezbaterile la Statutul minoritatilor nationale, Buletin Divers Nr. 276 v. 5.10.2006.

⁹⁶ Nach Art. 73 Abs. 3 *lit. r* RV muss das Statut als Organgesetz beschlossen werden. Diese Gesetzeskategorie steht im Stufenbau der rumänischen Rechtsordnung über den einfachen Gesetzen und ist mit einfacher Mehrheit in beiden Häusern des Parlaments zu beschließen. Dabei hat die Mehrheit aller Parlamentarier für das Gesetz zu stimmen und nicht nur die Mehrheit der Anwesenden (absolute Mehrheit).

⁹⁷ Aus dem Änderungsantrag der Senatoren der PMR und PSD, zitiert nach: Respingerea Legii minoritatilor provoaca o criza in cadrul coalitiei guvernamentale, Buletin Divers Nr. 232 v. 27.10.2005.

⁹⁸ Vgl. das Vorgehen gegen Ungarische Organisationen, die nach Autonomie streben, Government Office for Hungarian Minorities Abroad (2007), The Situation of Hungarians in Romania 2006, <<http://www.hhrf.org/htmh/en/?menuid=0404>>.

Mit dem letzten Entwurf aus dem Jahr 2005 sollte eigentlich ein kurzes Rahmengesetz geschaffen werden. Die Stellung der nationalen Minderheiten sollte darin umfassend geregelt werden. Tatsächlich enthält der aktuelle Entwurf "für ein Gesetz über den Status der Nationalen Minderheiten (StG)"⁹⁹ 78 Artikel, die teilweise stark ins Detail gehen, und etliche Bestimmungen aus anderen Gesetzen nur wiederholen.

Trotz der genannten Grundsatzprobleme muss aber festgehalten werden, dass es anderen multi-ethnischen Staaten, die vor ähnlichen Herausforderungen standen gelungen ist, ein Rahmengesetz zum Minderheitenschutz zu verabschieden. So bieten zum Beispiel das kroatische¹⁰⁰ und das montenegrinische¹⁰¹ Minderheitengesetz klare Rahmenbedingungen für den Minderheitenschutz. Auch in Serbien besteht seit 2002 ein solches Gesetz,¹⁰² das Minderheitenrechte aus der Verfassung und internationalen Verpflichtungen näher ausführt und umsetzt. Es stellt dabei eine ausreichende Normierung von Minderheitenrechten dar, die aber die Regelung von Details auch anderen Gesetzen überlässt.¹⁰³ Rumänien sollte diesem Beispiel folgen und ein Statusgesetz schaffen, das einen klaren Katalog von Minderheitenrechten enthält. In diesem könnte etwa Unterricht in Minderheitensprachen garantiert werden; Detailfragen zur Lehrerausbildung und Finanzierung etc. könnten aber im Unterrichtsgesetz oder an anderer passender Stelle geregelt werden.

2. Definition im letzten Entwurf

Zu den geplanten Änderungen, die für die politische Vertretung der Minderheiten von Bedeutung sind, zählen vor allem eine neue Definition des Minderheitenbegriffs und die Neuregelung des Status der Minderheitenorganisationen.

Nach Art. 3 Abs. 1 StG ist eine nationale Minderheit "jede Gemeinschaft von rumänischen Staatsbürgern, die seit mindestens 100 Jahren im rumänischen Territorium leben, die numerisch kleiner ist als die Mehrheitsbevölkerung, mit ihrer eigenen speziellen nationalen, ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiö-

⁹⁹ Das Departement für interethnische Beziehungen hat den letzten Entwurf gemeinsam mit der UDMR-Fraktion und der Fraktion der Minderheiten ausgearbeitet. Unterstützt wurden sie dabei durch internationale Organisationen wie das Europäische Zentrum für Minderheitenangelegenheiten (ECMI). Die Venedig-Kommission begutachtete den Entwurf, und ihre Stellungnahmen und Empfehlungen beeinflussten die Ausgestaltung der endgültigen Fassung. Text des Entwurfes vom Juni 2005 unter <http://www.dri.gov.ro/documents/li_lsm190505.pdf>.

¹⁰⁰ Verfassungsgesetz über die Rechte der Nationalen Minderheiten, Abl. 155/02; ausführlich: Petričušić, Croatian Constitutional Law On the Rights of National Minorities, 2 European Yearbook of Minority Issues (2002/03), 607-629.

¹⁰¹ Gesetz über Minderheitenrechte und Freiheiten, Abl. RCG Nr. 31/06; Kmezić, Montenegro in: Lantscher/Marko/Petričušić (Anm. 3), 253-272, 258.

¹⁰² Vgl. Serbien: Gesetz über den Schutz der Rechte und Freiheiten nationaler Minderheiten, Amtsblatt der FRJ Nr. 11/2002.

¹⁰³ Vučić (Anm. 3), 283.

sen Identität, und die ihre Identität zu bewahren, auszudrücken und zu fördern wünscht”.

Zu den objektiven Elementen dieses Minderheitenbegriffs gehören also Staatsangehörigkeit, eine gewisse Stabilität, numerische Inferiorität sowie ethnische, kulturelle, sprachliche oder religiöse Unterschiede von der Mehrheitsbevölkerung. Zudem muss als subjektives Kriterium der Wille, die unterschiedlichen Charakteristiken der Gruppe zu bewahren, vorliegen. Daraus folgt unter anderem, dass keine ethnische Gruppe gegen ihren Willen zu einer Minderheit erklärt werden kann. Somit ist diese Begriffsbestimmung an die bekannte Definition des UNO-Sonderberichterstatters Capotorti aus dem Jahr 1977 angelehnt.¹⁰⁴ Von dem Kriterium der Staatsbürgerschaft einmal abgesehen, ist sie in Wissenschaft und Praxis weitgehend anerkannt. Durch das Festsetzen eines konkreten Limits für das Vorliegen einer ausreichenden Siedlungsdauer widerspricht Rumänien aber der Auffassung des UN-Menschenrechtsausschusses. Dieser hat nämlich in einer allgemeinen Bemerkung zu Art. 27 IPBPR ausgesprochen, dass es nach Natur und Umfang der Minderheitenrechte nicht gerechtfertigt sei, das Ausmaß der Beständigkeit festzulegen. Es spiele vielmehr keine Rolle, ob eine Gruppe seit langem in einem Staat angesiedelt sei oder nicht. In Folge stünden grundsätzlich auch Wanderarbeitern, Reisenden und Angehörigen eingewanderter Minderheiten die Rechte des Art. 27 zu.¹⁰⁵

Zusätzlich enthält Art. 74 StG noch eine Liste jener ethnischen Gruppen, die jedenfalls als nationale Minderheiten anzusehen sind. Dabei werden jene Ethnien genannt, die zurzeit durch eine Organisation im Parlament vertreten sind. Dadurch würden auch ethnische Gruppen, die sonst nicht unter die Legaldefinition des Art. 3 fallen, als nationale Minderheit gelten. Damit stellt sie eine Fortsetzung der Bevorzugung dieser Minderheiten dar und entkräftet die eigentliche Legaldefinition. Im Hinblick auf vergangene Missbrauchsfälle, wie die Kreation neuer ethnischer Gruppen, ist dies problematisch. Art. 74 StG sollte daher ersatzlos gestrichen und die Anwendung des Art. 3 Abs. 1 StG auf die einzelnen Gruppen der Vollziehung im Einzelfall überlassen werden.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Er definiert eine Minderheit als “A group, numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.” Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, (UN Doc. E/CN.4/SUB.2/384/REV.1), (1977), para. 568.

¹⁰⁵ Human Rights Committee, General Comment Nr. 23, (Anm. 13) para.5.2.; Hofmann, Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten, in: ZaöRV 65 (2005), 587-613, 592. Der letzte Punkt entspricht nicht der h. M. so a. A. Tomuschat (Anm. 13), 955; Nowak (Anm. 13), 646. Vgl. auch Brazil, UN Doc. A/C.3/SR.1103, 1961, para 8-14; Chile, A/C.3/SR.1103, 1961, para. 18-23; Annotations on the Text of the Draft International Covenants on Human Rights, Prepared by the Secretary-General, (UN Doc. A/2929), 63, para. 184.

¹⁰⁶ So auch European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Draft Law On the Statute of National Minorities Living In Romania, (CDL-AD(2005)026), 5.

3. Neuregelung der Minderheitenorganisationen

Nach dem StG sollen die Minderheitenorganisationen künftig in zwei Gruppen eingeteilt werden. Erstens könnten sie weiterhin als Vereine gegründet und betrieben werden. In diesem Fall unterlägen sie allein den allgemeinen Bestimmungen des Vereinsrechts, könnten aber nicht mehr bei den Wahlen antreten. Zweitens könnten sie als Minderheitenorganisationen nach den Bestimmungen des StG gegründet werden. Sie dürften dann Kandidaten aufstellen und wären zum Zweck der Wahlteilnahme den politischen Parteien gleichgestellt. Das Parteiengesetz wäre damit grundsätzlich auf sie anzuwenden, es sei denn, eine Regelung des StG ginge als *lex specialis* vor.¹⁰⁷ Mit Inkrafttreten dieser Bestimmungen würde somit eine neue Rechtsform für juristische Personen geschaffen werden.

Die Organisationen nach dem StG müssten mindestens so viele Mitglieder haben, wie es 10 % der Angehörigen der jeweiligen Minderheit entspricht. Falls die nötige Mitgliederzahl über 25.000 liegt, müssten diese aus mindestens 15 verschiedenen Kreisen kommen. Dabei dürften es aber nicht weniger als 300 pro Verwaltungskreis sein. Auch Personen, die nicht der jeweiligen Minderheit angehören, könnten Mitglied einer Minderheitenorganisation sein. Sie dürften aber insgesamt nicht mehr als 25 % der Mitglieder ausmachen. Eine Person könnte auch nicht gleichzeitig Mitglied von mehreren Organisationen nach dem StG sein, wenn diese die gleiche Minderheit vertreten.¹⁰⁸

Die im StG vorgesehene Mindestzahl an Mitgliedern ist mit 10 % der Angehörigen der jeweiligen Minderheit niedriger als die nach der derzeitigen Rechtslage nötigen 15 %. Diese Bestimmung würde daher eine Verbesserung gegenüber der geltenden Rechtslage darstellen. Eine Gründung von lokalen Organisationen würde aber weiter verhindert werden. Die Regelung entspricht auch den derzeitigen Vorgaben für die Wahlbeteiligung von Minderheitenorganisationen, die nicht im Parlament vertreten sind. Daher wären auch dem StG die oben genannten Kritikpunkte entgegenzuhalten. Insbesondere die Bedenken, die mit der Erstellung der Mitgliederlisten in Verbindung stehen, lassen sich durch eine rein numerische Herabsetzung der erforderlichen Mitgliederzahl nicht ausräumen.

Die zusätzlichen Erfordernisse bei einer Mindestmitgliederzahl von über 25.000 decken sich fast vollständig mit jenen des Art. 9 WG und des Art. 7 Abs. 4 LWG. Nur beträgt die Grenze hier 5.000 Personen mehr. Dies mag drauf zurückzuführen sein, dass auch das Wahlgesetz zum Zeitpunkt der Erstellung des Entwurfes diese Grenze vorsah. Durch die Vorgabe wird jedenfalls weiter verhindert werden, dass Ungarn oder Roma selbstständige lokale Organisationen gründen können. Die Möglichkeit des Art. 46 StG, territoriale Untergliederungen innerhalb der Organisation zu etablieren, stellt dabei keine ausreichende Alternative zur Möglichkeit dar, unabhängige Organisationen als Wahlalternative gründen zu können. Das Statusgesetz setzt damit die protektionistische und monopolisierende Linie der der-

¹⁰⁷ Artt. 39 Abs. 1 u. 50 StG.

¹⁰⁸ Artt. 40 Abs. 2 u. 4 StG.

zeitigen Wahlgesetze fort. Ihm sind daher in dieser Hinsicht die gleichen Einwände entgegenzuhalten wie den aktuellen Wahlgesetzen.

Darüber hinaus käme es nach den Bestimmungen des StG aber bereits bei der Gründung von Minderheitenorganisationen zu einer Unterscheidung und Beschränkung. Bisher konnten hingegen alle Verbände relativ einfach und gleich unter dem Vereinsrecht registriert werden, erst wenn sie bei den Wahlen antreten wollten, hatten sie weitere Bedingungen zu erfüllen. Jene Vereinigungen, denen der Status einer Minderheitenorganisation nach dem StG nicht zukommen würde, wären aber nicht nur von der Teilnahme an den Wahlen ausgeschlossen, sondern ihnen würden auch weitere Rechte, wie z. B. der Anspruch auf Finanzmittel und Sitze im Rat der Nationalen Minderheiten, verwehrt bleiben.

Dem Gesetzgeber steht ein gewisser Ausgestaltungsspielraum zu und es ist auch seine Aufgabe, den Missbrauch von Minderheitenrechten zu unterbinden. Um aber einen Missbrauch von politischen Teilhaberrechten und eine Flut von aussichtslosen Kandidaturen zu verhindern, wäre es auch möglich, erst die Teilnahme an den Wahlen¹⁰⁹ zu beschränken und nicht schon bei der Gründung der Organisationen anzusetzen. Dadurch würde es wohl zu einer verstärkten Teilnahme von Minderheitenorganisationen an den Wahlen und damit auch zu einem höheren administrativen Aufwand kommen. Eine Zersplitterung und Handlungsunfähigkeit des Parlaments würde dadurch aber nicht hervorgerufen. Aufgrund ihres eingeschränkten Wählerpotentials können es unter den Minderheitenorganisationen ja nur Organisationen der Ungarn aus eigener Kraft ins Parlament schaffen. Eines Tages könnten höchstens noch Organisationen der Roma dazu in der Lage sein. Die anderen können schon aufgrund der Größe der ethnischen Gruppen nur über Maßnahmen positiver Diskriminierung ins Parlament einziehen. Auf deren Basis kann aber nur jeweils eine Organisation pro Minderheit einen Sitz erhalten. Dies gibt die Rumänische Verfassung in Art. 62 Abs. 2 letzter Satz vor. Eine extrem überproportionale Vertretung der kleinen Minderheiten wird durch diese verfassungsrechtliche Vorgabe ausreichend verhindert, ohne dass ein interner demokratischer Wettbewerb um das eine Mandat der jeweiligen Minderheit unterbunden wird. Die Unterscheidung in einfache Minderheitenvereine und politische Minderheitenorganisationen nach dem StG ist daher nicht erforderlich und sollte unterbleiben.

F. Schlussfolgerung und Reformvorschläge

Wie gezeigt wurde, besteht in Rumänien zur Absicherung einer parlamentarischen Vertretung von Minderheiten ein mehrstufiges System. Zunächst können Minderheitenorganisationen unter vereinfachten Bedingungen gegründet werden und sich an den Wahlen beteiligen. Konnten die Minderheitenorganisationen aus eigener Kraft einen Einzug ins Parlament nicht erreichen, steht ihnen schließlich unter bestimmten Bedingungen ein Abgeordnetensitz zu.

¹⁰⁹ So auch Venice Commission, Draft Law, 11 f.

Dieses System der garantierten parlamentarischen Vertretung von Minderheiten wurde zu deren Schutz geschaffen und sollte ihre politische Integration sicherstellen. Ende der 1990er Jahre begann es allerdings zu erodieren. Kennzeichen dafür sind die hohe Fluktuation bei den Stimmen, die manche Organisationen der Minderheiten bei den Wahlen erhielten,¹¹⁰ das schnelle Auftauchen und Verschwinden einzelner Organisationen sowie Missbrauchsfälle. Das Ringen um eine umfassende Reform ist daher sinnvoll, auch wenn derzeit dafür wenig Aussicht auf Erfolg besteht. Solange entgegengesetzte Grundauffassungen über Minderheitenschutz und Förderung sowie Autonomie aufeinander prallen, wird nämlich kein Kompromiss erzielt werden können, der alle Seiten gleichermaßen zufrieden stellt.

Ob nun das bestehende System optimiert oder ein gänzlich neues geschaffen wird, die schwierige Hauptaufgabe besteht jedenfalls darin, eine ausbalancierte Lösung für den Zugang zu Maßnahmen positiver Diskriminierung zu finden. Dessen Regelung darf weder zu restriktiv gestaltet sein, noch zum Missbrauch von Minderheitenrechten einladen. Ausgangspunkt muss entweder die Schaffung einer angemessenen Legaldefinition für den Begriff Minderheit sein, oder der gänzliche Verzicht auf eine solche.

In Bezug auf den Wortlaut einer möglichen Definition erscheint die im Entwurf über ein Minderheitenstatut enthaltene Formulierung als durchaus praktikabel. Nur die starre Grenze von 100 Jahren Siedlungsgeschichte sollte gestrichen werden. Auf eine Liste von Ethnien, die jedenfalls als Minderheiten zu gelten haben, sollte ebenso verzichtet werden. Denn durch sie wird die Bevorzugung jener Minderheiten fortgesetzt, die zurzeit im Parlament vertreten sind und sie entwertet die Legaldefinition in Art. 3 Abs. 1 StG. Würde hingegen nur eine Definition niedergeschrieben werden, die auf alle Organisationen gleichermaßen angewendet wird, könnte dies das Ende der Bevorzugung der bereits im Parlament vertretenen Organisation einläuten.

Auf eine ausdrückliche Definition könnte aber auch verzichtet werden. Für diese Lösung spricht insbesondere, dass der Minderheitenbegriff so für eine Wandlung und Weiterentwicklung offen stünde. Zudem besteht auch auf internationaler Ebene keine allgemeinverbindliche Definition, was aber eine Anwendung und Fortentwicklung von Minderheitenrechten nicht unterband.¹¹¹ Andererseits sprechen Rechtssicherheit¹¹² und besonders die Verhinderung von Missbrauch eher für eine Normierung.

¹¹⁰ Vgl. Andreescu (Anm. 49), 15.

¹¹¹ So auch Pritchard, Der völkerrechtliche Minderheitenschutz: historische und neuere Entwicklungen, (2001), 180; a. A. Eglin, Demokratie und Minderheiten: unter besonderer Berücksichtigung der Demokratie als Lebensform, der materiellen Schranken von Verfassungsrecht und der Diskurstheorie, (1998), 143 f.

¹¹² Ermacora, The Protection of Minorities before the United Nations, *Recueil des Cours* 1983, 251-366, 288; Packer (1995), On the Definition of Minorities, in: Packer/Myntti (Hrsg.), The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe, 26; Åkermark, Justifications of Minority Protection In International Law, (1997), 87.

Durch die Änderung des Wahlrechts sollte auch dem Protektionismus und der Monopolisierung der Minderheitenvertretung durch die parlamentarischen Minderheitenorganisationen selbst Einhalt geboten werden. Angebracht scheint in diesem Zusammenhang, die Voraussetzungen für eine Beteiligung an den Wahlen zu lockern, sodass auch neue und kleinere Minderheitenorganisationen an ihnen teilnehmen können. Damit würde ein demokratischer Wettbewerb innerhalb der ethnischen Gruppen ermöglicht und dem Prinzip der Allgemeinheit der Wahl¹¹³ umfassend Rechnung getragen werden.

Die Voraussetzungen für eine Teilnahme von Minderheitenorganisationen an Lokalwahlen sollten vordringlich auf die Gegebenheiten der lokalen Ebene abstellen. Ein Bezug zur nationalen Bedeutung der Organisationen, sollte gestrichen werden. Umso mehr trifft dies auf die zusätzlichen Bedingungen zu, die von den nicht im Parlament vertretenen Organisationen der Roma und Ungarn zu erfüllen sind.

Für eine umfassende politische Integration der Roma sind weitere spezielle Maßnahmen nötig. Denn gegenwärtig sind sie noch nicht in der Lage, als gleichwertige Partner am politischen Prozess teilzunehmen.¹¹⁴ Ihre allgemeine wirtschaftliche und soziale Situation muss verbessert werden und sie sind bei der Ausbildung von Eliten zu unterstützen. Die zu diesem Zweck bereits eingeführten Instrumente sollten überprüft und gegebenenfalls ausgebaut werden.¹¹⁵

Durch die Umsetzung dieser Maßnahmen wäre eine Beteiligung aller ethnischen Gruppen am politischen Prozess auf lange Sicht sichergestellt. Der ständige interne Integrationsprozess der multi-ethnischen Bevölkerung Rumäniens würde dadurch im Gang gehalten und verstärkt werden. Dadurch könnte man eine Festigung der nationalen Demokratie erreichen. Nicht zuletzt könnten so die Herausforderungen der europäischen Integration und der Globalisierung leichter gemeistert werden.

Summary¹¹⁶

Affirmative Action for Minorities in Romanian Election Law

In the field of political representation, minorities in Romania benefit from a multi-level system of affirmative action. The guaranties included are eminently extensive; nonetheless, a reform is required. The high number of distinct ethnic groups with their different needs

¹¹³ Art. 62 Abs. 1 RV.

¹¹⁴ Mişcoiu (Anm. 84), 3 f.

¹¹⁵ Zu den Maßnahmen, die in Rumänien bisher getroffen wurden, zählen neben anderen die Regierungsstrategie zur Verbesserung der Situation der Roma. Dabei handelt es sich um ein umfangreiches Gesamtkonzept, aber auch um Einzelmaßnahmen wie die Vergabe von gebührenfreien Studienplätzen.

¹¹⁶ Summary by the author.

pose a challenge. Furthermore, majority and minorities have contradictory approaches to minority rights and their protection.

In Romania, minority organisations have the legal form of non-profit associations, but for the purpose of taking part in local and parliamentary elections, they are equated with political parties. Not to be considered as a party entails advantages such as easier registration and other exemptions from more demanding party laws. Due to the narrow definition of the term minority in election law, however, this does not result in active and equal participation.

According to the electoral legislation, national minorities are those ethnic groups which are represented in the Council of National Minorities. The Council in turn is, pursuant to its statute, composed of representatives of those groups that are represented in parliament. The definition therefore only preserved the status quo at that time, leaving the real issue unanswered. Moreover, in combination with further provisions, the definition leads to protectionism, the monopolisation of minority representation – prone to abuse – and improper regulation of local elections.

In the Romanian model, the primary means of affirmative action is a seat in the Chamber of Deputies reserved for each minority. This constitutional guarantee is in fact an accepted means of ensuring public participation. The Romanian model is open to criticism and improvement, though. Firstly, the implementing norms draw a disproportionate distinction between minority organisations, favouring those long established. Furthermore, ethnic groups that are not already represented in parliament by any organisation are almost chanceless. Election law also fades out differences between minorities. Secondly, the system leads to overrepresentation of small minority groups, while it does not ensure an adequate representation for the important minorities of the Hungarians and Roma. While the former are out of the system due to their large electorate of approximately 6 %, the latter are highly underrepresented. Furthermore, due to their socio-economic situation, the system remains useless for the Roma, unless this kind of affirmative action is more widely supported. Also, poor performance of minority representatives casts a damning light on the representation of minority interests at large. Cases of abuse and protection of those who gained a seat by dubious methods occur equally.

Therefore, understandable reform plans are being pursued in Romania. But so far they failed, inter alia, due to the fact that the Hungarian minority insists on local and cultural autonomy as well as on group rights, while the majority sees this as a threat to the integrity of the Romanian state.

At least, the present draft for a minority status law includes an explicit definition of the term national minority and a revision of the legal provisions on minority organisations. Apart from small improvements however, it does not overcome the existing weaknesses but carries on the protectionist and discriminatory line of the present legislation. Furthermore, the draft in whole is too bulky and detailed, and does not provide a comprehensive and clear legal framework for minority issues - as was originally intended.

Therefore, some changes should be incorporated in the further drafting process. Adopting an appropriate non-discriminatory definition of the term minority, or completely discarding it, should be the first step taken. Subsequently, equal opportunity has to be guaranteed regarding access to minority rights. To this end, the preference for long established associations should be abandoned, while the participation of small ethnic groups and new minority organisations should be facilitated. For a broad political integration of the Roma,

further specific measures are necessary. Their overall situation needs to be improved so that they can participate as equal partners in the political process.

Accepting these suggestions would ensure the participation of all ethnic groups and keep the constant internal integration process going. Not least, this would foster Romanian democracy and help to meet the challenges of European integration and globalisation.